

NILF-rapport 2002–2

Delprosjekt FOLA-miljø:

Betaling for fellesgoder

Forslag til endringer i miljøvirkemidlene i landbruket

Steffen Kallbekken
(red.)

| | |
|---------------------|--|
| Tittel | Delprosjekt FOLA-miljø: Betaling for fellesgoder. Forslag til endringer i miljøvirkemidlene i landbruket |
| Forfatter | Steffen Kallbekken (red.) |
| Prosjekt | FOLA. Delprosjekt: FOLA-miljø (A846) |
| Utgiver | Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) |
| Utgiversted | Oslo |
| Utgivelsesår | 2002 |
| Antall sider | 138 |
| ISBN | 82-7077-449-9 |
| ISSN | 0805-7028 |
| Emneord | landbrukspolitikk, miljø, forenkling, målretting, økonomiske virkemidler, miljøindikatorer |

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Gir ut rapporter fra forskning og utredning. Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres over Landbruksdepartementets budsjett, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

På oppdrag fra Landbruksdepartementet har NILF gjennomført prosjektet *Landbrukspolitikke fra 2002 – forenkling, målretting og effektivisering*. Prosjektet har gått under arbeidstittelen FOLA (som står for FOrenkling av LANdbrukspolitikken). FOLA-miljø er ett av delprosjektene under FOLA, og inneholder en gjennomgang og vurdering av miljøvirkemidlene. Denne rapporten må derfor ses i sammenheng med hovedrapporten fra FOLA-prosjektet for å gi en fullstendig analyse av miljøvirkemidlene – spesielt i henhold til generelle utfordringer i landbrukspolitikken.

Steffen Kallbekken har hatt ansvaret for arbeidet og for å skrive rapporten. Åsbjørn Karlsen har vært prosjektleder. Asbjørn Veidal har skrevet kapittel 4, og Ane Margrethe Lyng har skrevet kapittel 5. Kapittel 6 og 9.4 er skrevet av Steffen Kallbekken og Viil Søyland. Alle øvrige kapitler er skrevet av Steffen Kallbekken. I tillegg har prosjektgruppa for hovedprosjektet ved Viil Søyland, Leif Forsell og Nils Kristian Nersten bidratt med innspill og kommentarer.

Referansegruppa for FOLA-miljø har bestått av følgende medlemmer:

- Frode Lyssandtræ, Landbruksdepartementet
- Stine Dahlen, Miljøverndepartementet
- Aud Børset, Statens Landbruksforvaltning
- Tore Bjørkli, Landbruksdirektørene i FMLA
- Erling Vindenes, Fylkesmiljøvernsefene
- Anders Huus, Norges Bondelag
- Olaf Godli, Norges Bonde- og Småbrukarlag
- Anne Moxnes, Forsøksringene
- Anders Vatn, OIKOS

Oslo, mars 2002

Leif Forsell

Innhold

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | INNLEDNING..... | 1 |
| 1.1 | Bakgrunn og mandat..... | 1 |
| 1.2 | Organisering av arbeidet..... | 3 |
| 2 | MÅLSETNINGER I LANDBRUKSPOLITIKKEN..... | 5 |
| 2.1 | Hovedmålsetninger i norsk landbrukspolitikk..... | 6 |
| 2.2 | Miljømålsetninger..... | 6 |
| 2.3 | Distriktpolitikk..... | 8 |
| 2.4 | Matsikkerhet..... | 9 |
| 2.5 | Virkemiddelbruk og forvaltning..... | 10 |
| 2.6 | Internasjonale rammer for landbrukspolitikken..... | 11 |
| 2.7 | Diskusjon av målsetninger (og motsetninger)..... | 11 |
| 3 | LANDBRUK OG MILJØ..... | 13 |
| 3.1 | Ressursbalanse..... | 13 |
| 3.2 | Landbrukets miljøgoder..... | 16 |
| 3.3 | Dyrevelferd og dyrehelse..... | 19 |
| 3.4 | Matsikkerhet..... | 19 |
| 4 | OVERSIKT OVER EKSISTERENDE VIRKEMIDLER..... | 22 |
| 4.1 | Produksjonstilskudd i jordbruket..... | 22 |
| 4.2 | Oversikt over miljøvirkemidler..... | 23 |
| 4.3 | Miljøtiltak finansiert over Landbrukets utviklingsfond..... | 24 |
| 4.3.1 | Fylkesvise miljø- og kulturlandskapsmidler..... | 25 |
| 4.3.2 | Sentrale miljø- og kulturlandskapsmidler..... | 30 |
| 4.4 | Tilskudd til organisert beitebruk..... | 31 |
| 4.5 | Tiltak mot radioaktivitet..... | 32 |
| 4.6 | Tilskudd til dyr på utmarksbeite..... | 32 |
| 4.7 | Areal- og kulturlandskapstilskudd..... | 33 |
| 4.8 | Tilskudd til dyrking av fôr i fjellet..... | 36 |
| 4.9 | Handlingsplan plantevernmidler..... | 37 |
| 4.10 | Tilskudd til økologisk jordbruk..... | 37 |
| 5 | MILJØINDIKATORER..... | 42 |
| 5.1 | Teori om indikatorer..... | 42 |
| 5.1.1 | Identifisere og utvikle indikatorer..... | 43 |
| 5.1.2 | Driving Force–State–Response modellen..... | 43 |
| 5.2 | Valgkriterier for miljøindikatorer i landbruket..... | 44 |
| 5.3 | Nasjonale resultatmål, overvåking og resultatkontroll..... | 45 |
| 5.3.1 | Nasjonale resultatmål..... | 45 |
| 5.3.2 | Overvåking..... | 49 |
| 5.3.3 | Resultatkontroll (jordbruk og miljø)..... | 49 |
| 5.4 | Indikatorer og kontrollsystemer..... | 50 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 5.4.1 | Indikatorer for bruk av gjødsel og plantevernmidler | 50 |
| 5.4.2 | Indikatorer for måling av erosjon, jord- og vannkvalitet | 53 |
| 5.4.3 | Indikatorer for måling av biologisk mangfold | 56 |
| 5.4.4 | Indikatorer for måling av landskaps-/arealstruktur og kulturminner | 58 |
| 5.5 | Forslag til indikatorer | 62 |
| 5.6 | Forslag til overvåking og kontrollordninger | 63 |
| 5.7 | Miljøplan som et virkemiddel for økt måloppnåelse | 63 |
| 6 | ADMINISTRATIVE KOSTNADER | 65 |
| 6.1 | Teori om transaksjonskostnader | 65 |
| 6.1.1 | Verdier i kulturlandskapet | 67 |
| 6.1.2 | Målretting og transaksjonskostnader | 68 |
| 6.1.3 | Implikasjoner for prosjektet | 69 |
| 6.2 | Presisjon og kontroll | 69 |
| 6.3 | Administrative kostnader for dagens virkemidler | 71 |
| 6.3.1 | Beregninger utført ved Norges landbrukshøgskole | 71 |
| 6.3.2 | Anslag fra SLF og FMLA | 72 |
| 7 | VURDERING AV VIRKEMIDLER | 76 |
| 7.1 | Generelle utfordringer | 76 |
| 7.2 | LUF – Spesielle miljøtiltak | 79 |
| 7.2.1 | STILK | 79 |
| 7.2.2 | Investeringsstøtte til miljøtiltak i jordbruket (IMT) | 80 |
| 7.2.3 | Miljørettet omlegging i kornområder (MOMLE) | 80 |
| 7.2.4 | Erosjonsforbyggende tiltak | 81 |
| 7.2.5 | Informasjons- og utviklingstiltak (og storskalatiltak) | 82 |
| 7.2.6 | Områdetiltak | 82 |
| 7.3 | Tilskudd til organisert beitebruk | 82 |
| 7.4 | Tilskudd til dyr på utmarksbeite | 83 |
| 7.5 | Areal- og kulturlandskapstilskuddene | 83 |
| 7.5.1 | Areal- og kulturlandskapstilskuddet | 83 |
| 7.5.2 | Driftsvansketilskudd for brattlendte bruk | 87 |
| 7.5.3 | Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon | 88 |
| 7.5.4 | Tilskudd til endret jordarbeiding | 89 |
| 7.6 | Produksjonstilskudd til dyrking av fôr i fjellet | 90 |
| 7.7 | Handlingsplan plantevernmidler | 91 |
| 7.8 | Tilskudd til økologisk jordbruk | 91 |
| 8 | MILJØPROGRAM I ANDRE LAND | 94 |
| 8.1 | EU og EU-land | 94 |
| 8.1.1 | Sverige | 95 |
| 8.1.2 | Finland | 99 |
| 8.1.3 | England | 103 |
| 8.1.4 | Irland | 105 |
| 8.2 | Sveits | 106 |
| 8.3 | USA | 110 |
| 8.4 | Miljøprogram i andre land og i Norge | 112 |

| | |
|--|-----|
| 9 FORSLAG TIL NYTT SYSTEM..... | 113 |
| 9.1 Hovedstruktur | 113 |
| 9.2 Forenkling, målretting og delegering | 114 |
| 9.2.1 Målene for prosjektet | 114 |
| 9.2.2 Generelle og spesielle virkemidler..... | 115 |
| 9.3 Oversikt over forslag..... | 116 |
| 9.4 Generelle virkemidler | 117 |
| 9.4.1 Betaling for åpent kulturlandskap | 117 |
| 9.4.2 Betaling for beite..... | 125 |
| 9.4.3 Godtgjøring for bevaring av gamle storferaser..... | 128 |
| 9.4.4 Godtgjøring for økologisk drift..... | 128 |
| 9.5 Sentrale utviklingstiltak | 128 |
| 9.6 Spesielle (regionale) virkemidler | 129 |
| 9.6.1 Etablering av regionale midler | 130 |
| 9.6.2 Målområder | 131 |
| 9.6.3 Utformingen av de spesielle virkemidlene | 134 |
| 9.6.4 Forvaltningskostnader..... | 138 |
| 9.6.5 WTO-notifisering | 138 |
| 9.7 Rapportering og indikatorer..... | 139 |
| 9.8 Noen tanker om veien videre (etter FOLA)..... | 140 |

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og mandat

FOLA-miljø er et av tre delprosjekter under hovedprosjektet «Landbrukspolitikk fra 2002 – forenkling, målretting og effektivisering 2002» (FOLA 2002). Mandatet for hovedprosjektet ble gitt av partene i jordbruksforhandlingene:

«Partene er enige om at det innen jordbruksoppgjøret i 2002 foretas en utredning av virkemiddelbruken over jordbruksantalen med sikte på forenklinger. Det legges til grunn at utredningen skal skje innenfor de hovedmålsettinger som gjelder for landbrukspolitikken, jf. St.meld. nr. 19 (1999–2000) og Stortingets behandling av den. Avtalepartene er enige om at hovedansvaret for utredningen legges til NILF som evt. koordinerer deler av arbeidet mot andre forskningsinstitusjoner med relevant kompetanse. Avtalepartene skal ta aktiv del i arbeidet gjennom referansegrupper for ulike deler av prosjektet.»

Ett av underpunktene til hva utredningen skal omfatte, er: *En gjennomgang av miljøvirkemidlene med sikte på bedre samordning, større formåls effektivitet, økt regional handlefrihet og redusert byråkrati.*

I departementets brev av 13.07.01 understrekes det at det særlig skal legges vekt på forenklinger av virkemiddelbruken og at hovedprinsippene for forenklingen kan skisseres med:

- En reduksjon i antall ordninger
- At ordningene i seg selv gjøres enklere og om mulig mer målrettet

- Samtidig som også forvaltningen av ordningene søkes forenklet. I denne sammenheng skal det også vurderes om ytterligere deler av virkemiddelbruken kan delegeres til regionale eller kommunale nivå.

Mandatet innebærer at det skal foretas en gjennomgang av miljøvirkemidlene med sikte på bedre samordning, større formålseffektivitet, økt regional handlefrihet og redusert byråkrati. Når det gjelder regional handlefrihet, har vi tatt utgangspunkt i St.meld. nr.31 (2000–2001) vedrørende overføring av oppgaver fra fylkesmannen til fylkeskommunen. Det betyr at vi ikke har forholdt oss til regjeringens forslag om overføring av oppgaver til kommunalt nivå (Kommunal- og regionaldepartementet 2002).

Blant de landbrukspolitiske virkemidlene kan et forholdsvis stort antall ordninger i større og mindre grad sies å ha en miljømessig begrunnelse. Beløpsmessig utgjør areal- og kulturlandskapstilskuddene (post 74.17) uten sammenligning de største ordningene. Disse ordningene alene representerer drøyt 1/4 av de totale bevilgninger over kap. 1150 (Jordbruksavtalens utgiftskapittel over statsbudsjettet). Ved siden av at de har en miljømessig begrunnelse, er de også viktige i forhold til oppfyllelsen av de landbrukspolitiske mål for øvrig.

Ordninger som i utgangspunktet vil bli vurdert som en del av dette delprosjektet, omfatter:

- miljøtiltakene som er finansiert over Landbrukets utviklingsfond (kap. 1150, post 50). I 2001 er denne avsetningen på 143 mill. kroner fordelt på 23 og 120 mill. kroner til henholdsvis sentrale og fylkesvise miljø- og kulturlandskapsmidler.
- tilskudd til organisert beitebruk
- tiltak mot radioaktivitet
- tilskudd til dyr på utmarksbeite
- areal- og kulturlandskapstilskuddet
- driftsvansketilskudd for brattlendte bruk
- tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon
- tilskudd til endret jordarbeiding
- tilskudd til dyrking av fôr i fjellet
- tilskudd til økologisk jordbruk

Ordningene tiltak mot radioaktivitet, gåseskadeerstatningen (en ordning under LUF – spesielle miljøtiltak) og tilskudd til ny sau på beite (en ordning under organisert beitebruk) har blitt overført til, og behandlet i delprosjektet FOLA-katastrofe. Handlingsplan for plantevernmidler var i utgangspunktet ikke en del av FOLA-miljø, men har blitt behandlet i dette prosjektet.

Når det gjelder midlene til spesielle miljøtiltak over Landbrukets utviklingsfond, heter det i St. prp. nr. 92 (2000–2001), kap. 7.4, bl.a.:

«Det er en utfordring å få til gode mål og indikatorer for miljøtilstanden i landbruket. Dette gjelder spesielt i forhold til miljøgoder som kulturminner, kulturlandskap og biologisk mangfold, men også i forhold til forurensning. Resultatene av miljøtiltakene knyttet til landbrukssektoren blir i dag først og fremst målt kvantitativt. Det er et klart behov for en mer sammensatt og kvalitativ vurdering. Landbruksdepartementet vil derfor foreslå at det gjennomføres et prosjekt vedrørende utvikling og vurdering av kriterier for tildeling av midler til spesielle miljøtiltak i jordbruket og et rapporteringssystem for å kunne vurdere resultatene av miljøtiltakene og endringer i miljøtilstanden. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) gis ansvaret for å gjennomføre prosjektet. Prosjektet må sees i sammenheng med opplegget for gjennomgang av- og forenklinger i miljøvirkemidlene, jf. kap. 7.2.2.»

Fordi arbeidet med indikatorer og rapportering har et eget mandat, og opprinnelig var tenkt som et separat prosjekt, vil det bli behandlet som et eget delprosjekt under FOLA-miljø. Her vil indikatorer og rapportering bli behandlet mer generelt, og ikke utelukkende i tilknytning til spesielle miljøtiltak, slik at arbeidet er mer relevant i forhold til prosjektet for øvrig. Kapitlet som omhandler miljøindikatorer, vil likevel i noen grad stå uavhengig av resten av prosjektet.

Oppsummert vil dermed FOLA-miljø for det første ta utgangspunkt i det overordnede mandatet for forenkling, målretting og effektivisering. For det andre vil det, når det gjelder visse tiltak, også gjøres en vurdering av forholdet (arbeidsdelingen) mellom sentral og regional forvaltning, samt at en må vurdere dagens systemer for rapportering og mulighetene for å utvikle mer kvalitative former for rapportering av resultater.

1.2 Organisering av arbeidet

FOLA-miljø er, som nevnt ovenfor, ett av tre delprosjekter under hovedprosjektet «Landbrukspolitikk fra 2002 – forenkling, målretting og effektivisering 2002.» De tre delprosjektene omhandler foruten miljøvirkemidlene, transportstøtte og katastrofeordninger. I tillegg til å omfatte delprosjektene, tar hovedprosjektet for seg helheten i virkemiddelsystemet, og ser på de virkemidlene som ikke dekkes av delprosjektene. For en analyse av utfordringer i norsk landbruk, internasjonale forhold, og mer bakgrunn for NILFs tilnærming til oppdraget, henvises det til rapporten fra hovedprosjektet (Søyland (red.) 2002).

Arbeidet har vært koordinert og ledet gjennom hovedprosjektet. Miljøprosjektet har i stor grad blitt gjennomført i kontinuerlig samarbeid med hovedprosjektet, og resultatene fra miljøprosjektet er fullstendig integrert i hovedprosjektet.

Struktur på rapporten

Kapittel 2 diskuterer målene i landbrukspolitikken med fokus på de miljøpolitiske målsetningene. Kapittel 3 inneholder en kort beskrivelse av sammenhengene mellom landbruk og miljø. I kapittel 4 går vi gjennom de eksisterende miljøvirkemidlene. Som beskrevet ovenfor, ble det gitt et særskilt mandat for en

vurdering av miljøindikatorer og rapportering, som er temaet for kapittel 5. Dette kapitlet står derfor til en viss grad uavhengig av resten av rapporten. Vi tar for oss administrative kostnader i kapittel 6, og gir en vurdering av de eksisterende virkemidlene i kapittel 7. Kapittel 8 inneholder en gjennomgang av miljøprogram og miljøvirkemidler i andre land. Forslagene til endringer i miljøvirkemidlene, og hovedkonklusjonene for delprosjektet, behandles i kapittel 9.

2 Målsætninger i landbrukspolitikken

Mandatet slår fast at prosjektet skal forholde seg til hovedmålsætningene som gjelder for landbrukspolitikken, som uttrykt i St.meld. nr.19 (1999–2000) og Stortingets behandling av denne. Som en bakgrunn for vårt arbeid er det derfor nødvendig å ha en klar forståelse av målene i norsk landbrukspolitikk. De landbrukspolitiske målene er diskutert mer generelt og som helhet i rapporten fra hovedprosjektet. I dette kapitlet fokuseres det på miljømålene i landbrukspolitikken, samt noen andre mål som berører miljøvirkemidlene. I tillegg til å se på målene i stortingsmeldinga og behandlingen av denne, er det også sett på Landbruksdepartementets miljøhandlingsplan 2001–2004 (Landbruksdepartementet 2000a). Denne handlingsplanen er et bindeledd mellom Regjeringens landbrukspolitikk og miljøvernpolitikk.

Kapittel 2.1 tar kort for seg hovedmålene for norsk landbrukspolitikk. I kapittel 2.2 oppsummeres miljømålene i landbrukspolitikken. En svært kort oppsummering av de distriktpolitiske målsætninger er gitt i kapittel 2.3. Distriktpolitiske mål er tatt med særskilt fordi disse overlapper med miljømål på mange saksområder, og fordi flere av de ordningene som skal behandles i FOLA-miljø er knyttet til distriktpolitiske mål. Kapittel 2.4 omhandler mål knyttet til matsikkerhet. Kapittel 2.5 gir en oversikt over relevante målsætninger på områdene virkemiddelbruk og forvaltning. Deretter, i kapittel 2.6, følger en kort oversikt over noen av de internasjonale avtalene som er med på å definere rammene for norsk landbrukspolitikk. Til slutt, i kapittel 2.7, diskuteres målkonflikter og utfordringer knyttet til å utforme et virkemiddelsystem som er i samsvar med landbrukspolitikken.

2.1 Hovedmalsetninger i norsk landbrukspolitikk

Stortingsmelding nr.19 (1999–2000) legger vekt på landbrukets samlede bidrag til samfunnsnytte på kort og lang sikt. Det er lagt vekt på en helhetlig politikk som omfatter hele verdikjeden, og betydningen av økt forbrukerorientering av mat- og landbrukspolitikken. Flertallet i Næringskomitéen slutter seg i Innst. S. nr. 167 (1999–2000) i stor grad til meldinga, og komitéen som helhet slutter seg til hovedpunktene som er trukket opp. Landbruket skal i tråd med samfunnets behov:

- produsere helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes preferanser
- produsere andre varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser
- produsere fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø- og kulturgoder, og en langsiktig matforsyning

Meldinga slår fast at Regjeringen vil føre en landbrukspolitikk som er økonomisk og sosialt bærekraftig, og som bygger på at naturens ressurser skal forvaltes ut fra prinsippet om langsiktig bærekraft. En hovedutfordring er å legge til rette for å utvikle ny kunnskap, utnytte eksisterende kunnskap bedre og rekruttere personer med riktig kompetanse. Meldinga slår også fast at landbruket har en sentral plass i Regjeringens samlede innsats for å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

Mange av målene i meldinga er forankret i de fellesgoder som landbruket produserer, også omtalt som landbrukets multifunksjonelle rolle. I et fritt marked ville det kunne bli produsert for lite av disse fellesgodene i forhold til innbyggernes ønsker, og meldinga argumenterer for at dette legitimerer en aktiv landbrukspolitikk med sikte på å ha et landbruk over hele landet.

2.2 Miljømalsetninger

Miljø er et av de områdene som blir trukket fram spesielt i St.meld. nr. 19 (1999–2000) og som har de mest tydelige målsetningene. Målene er knyttet til å redusere de negative miljøeffektene av landbruksproduksjon, og å bevare det biologisk mangfoldet og kulturlandskapet. I tillegg er det utformet mål for sikring av dyre- og plantehelse.

Stortingsmelding nr. 19 (1999–2000) uttrykker at de viktigste miljøutfordringene i landbruket i tida framover vil være å «oppnå bærekraftig forvaltning av naturressursene, å øke vekten på produksjon, forvaltning og synliggjøring av jordbrukets miljøgoder.» Videre heter det at «Tilpasning til mer kretsløpsbasert produksjon er en sentral strategi i dette arbeidet. Kretsløpsbasert produksjon innebærer at tap av næringsstoffer fra jordbruksproduksjonen skal reduseres, og at tilførsel av miljøskadelige stoffer til produksjonskjeden skal minimeres.»

Det blir slått fast at *«jordbruksproduksjonen skal gjennom en aktiv miljø- og ressurspolitikk utvikles med sikte på å oppnå økologisk bærekraft.»* I dette ligger det at produksjonsevnen

med hensyn til mengde og kvalitet må opprettholdes eller forbedres over tid, og at økosystemer knyttet til jordsmonn, vann og luft ikke må bli skadet. De satsingsområdene som blir trukket fram i denne sammenheng er redusert erosjon og arealavrenning av næringsstoffene fosfor og nitrogen, bruk av plantevernmidler, nitrogentap til luft, utslipp av metan, økt resirkulering av organisk avfall, tungmetaller og at miljøgifter ikke skal akkumuleres i jordsmonnet, og energiutnyttelsen skal bli bedre.

Et annet spesielt satsingsområde er økologisk landbruk. I meldinga setter Regjeringen et mål om at ti prosent av det totale jordbruksarealet i løpet av en tiårsperiode skal være omlagt til økologisk areal. Denne målsettingen er likevel avhengig av mulighetene for avsetning av økologiske matvarer i markedet. Det er størst etterspørsel etter korn, grønnsaker og frukt blant de økologiske varene. Den økologiske kornproduksjonen er en helt sentral faktor for den videre utviklingen av økologisk landbruk i Norge – på grunn av behovet for økologisk fôrkorn.

Stortingsmeldinga slår fast at «bonden i større grad enn tidligere må se på seg selv som en forvalter og produsent av miljøgoder i tillegg til funksjonen som matprodusent.» De miljøgodene som trekkes fram i meldinga er:

- Kulturlandskapet.
- Biologisk mangfold.
- Kulturminner.
- Allmennhetens muligheter for ferdsel og opplevelser i kulturlandskapet.

Innenfor hvert av disse områdene finnes det mer spesifikke målsetninger, som blant annet blir tatt opp mer detaljert i Landbruksdepartementets miljøhandlingsplan. Beskrivelsen av mål og tiltak knyttet til jordbrukets miljøgoder er i stor grad basert på denne handlingsplanen.

Jordbrukets kulturlandskap skal opprettholdes, og virkemidlene som stimulerer til bevaring av biologiske verdier og kulturhistoriske elementer skal videreutvikles. Målet er å bevare landskapsbildet og hindre at arealer går ut av drift.

Innsatsen skal rette seg både mot det generelle kulturlandskapet og mot det mer spesielle kulturlandskapet, som bl.a. er viktig for økosystemer og arter som er betinget av ekstensiv jordbruksdrift og et åpent landskap. Utfordringene knyttet til de spesielle kulturlandskapsverdiene (som gammel kulturmark og kulturhistoriske elementer) er i hovedsak knyttet til opphør av drift eller endret drift, og det trengs derfor en ekstra innsats for å sikre et tilstrekkelig utvalg av slike kulturlandskap. Departementet vil legge særskilt vekt på de mest sårbare områdene.

Stortingsmeldinga bekrefter at det skal legges større vekt på utnyttelse av utmarksressursene. Denne utnyttelsen blir nevnt spesielt i tilknytning til mulighetene for tilleggsnæringer, og i forhold til allemannsretten. I forbindelse med utnyttelsen av utmarka blir det trukket fram at ordningene som er rettet mot å redusere beitekonflikter, skal videreføres.

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) står det om biologisk mangfold:

«Det er et mål for regjeringen å sikre og vedlikeholde det biologiske mangfoldet. Mange av de truede artene i Norge i dag er avhengig av tradisjonell jordbruksdrift. Bakgrunnen for at disse artenes utbredelse går tilbake er på den ene siden for intensive driftsmetoder og på den andre siden at arealer går ut av drift. Det er derfor også et mål å sikre og vedlikeholde kulturlandskapet.»

Både her, og mer generelt, blir biologisk mangfold knyttet sterkt opp til kulturlandskapet, og bevaring av biologisk mangfold blir brukt som et av de viktigste argumentene for å vedlikeholde kulturlandskapet.

I jordbrukslandskapet finner vi mange av de planter- og dyrearter som er truede i Norge. Flere av disse artene er tilpasset ekstensive driftsformer. Biologisk mangfold er avhengig av et åpent og variert landskap, og er truet av utvidelse og sammenslåing av jordbruksarealer, fjerning av restarealer, intensivering og endring i driftsform.

Kulturminner er i svært mange sammenhenger i Stortingsmeldinga nevnt i sammenheng med kulturlandskap og biologisk mangfold. Meldinga slår fast at *«de natur- og kulturhistoriske verdiene er knyttet nært sammen,»* og videre *«landbruksdrift vil blant annet gjennom beitebruk og skjøtsel av kulturlandskapet bidra til å øke opplevelsverdien av kulturminner ved at de blir godt synlige i landskapet og finnes i et helhetlig kulturmiljø.»* Derfor skal landbruket bidra til å sikre kulturmiljøer og kulturminner gjennom aktiv landbruksdrift og bosetting i hele landet. Skjøtsel av områder med spesielle miljøverdier bør sikres gjennom avtaler som viderefører tradisjonspreget skjøtsel og stiller særskilte krav. Meldinga trekker spesielt fram utfordringene som ligger i å sikre *«bygninger som har mistet sin funksjon, bygninger på bruk som ikke lenger er i drift og bygningsmiljøet som helhet på bruk der jorda leies ut.»* Det blir slått fast at økonomiske virkemidler har vist seg å ha en stor stimulerende effekt, og vil være viktig også i det videre arbeidet.

Allmennhetens muligheter for ferdsel og opplevelser i kulturlandskapet nevnes spesielt som ett av miljøgodene i landbruket. Målene på dette området er knyttet til å holde åpent det eksisterende ferdselsnett, og spesielt gamle ferdselsårer av spesiell interesse og verdi. Departementet vil prioritere tiltak i områder der jordbrukets kulturlandskap har stor betydning for allmennhetens mulighet for friluftsliv og rekreasjon. Tiltak som sikrer fortsatt skjøtsel av kulturmark og sikring av verdier i kulturlandskapet i områder der ferdselsnett er mye brukt, gis høy prioritet.

I Stortingsmelding nr. 19 (1999–2000) heter det at *«regjeringens mål for plante- og dyrehelsen er å sikre og vedlikeholde den for å bedre plante- og busdyrproduksjonen og produktkvaliteten, samt å medvirke til et mer miljøvennlig landbruk gjennom redusert bruk av plantevernmidler, antibiotika og medisiner.»* Virkemidlene som brukes for å sikre plante- og dyrehelsen er i stor grad knyttet til lovgivning om dyrehelse og innsatsen til blant annet Landbrukstilsynet. Mange av disse tiltakene er derfor mindre relevante i forhold til arbeidet i dette prosjektet – som tar for seg de økonomiske virkemidlene.

2.3 Distriktpolitikk

Stortingsmelding nr.19 (1999–2000) sier blant annet følgende om distriktpolitikk:

«Landbruket er viktig i distriktspolitikken. Aktiviteten i landbruksnæringen bidrar både når det gjelder bosetting og lokalt eierskap til ressursene, ressursforvaltning og verdiskaping i alle deler av landet. Næringens ressurser må forvaltes i tråd med samfunnsinteressene i bred forstand for å gi maksimal samfunnsnytte.»

Kort sammenfattet gir meldinga følgende mål for distriktspolitikken:

- aktivt landbruk i alle deler av landet
- variert bruksstruktur
- fortsatt geografisk arbeidsdeling
- økt næringsmessig utnyttelse av utmarka
- styrke landbruket i Nord-Norge, og spesielt den tradisjonelle produksjonen
- små enheter skal opprettholdes

2.4 Matsikkerhet

Matsikkerhet og miljøvern er mål som hører naturlig sammen på grunn av flere sterke koblinger mellom dem. Både matsikkerhet og en bærekraftig økologisk utvikling forutsetter langsiktighet og en god ressursbalanse. Regjeringa trekker også opp denne sammenhengen i St.meld. nr. 19 (1999–2000):

«Matsikkerhet for alle innbyggere nå og i framtiden er et viktig mål for Regjeringen. For å nå dette målet er et aktivt og sterkt landbruk i Norge, et forutsigbart og stabilt handelssystem, samt gode systemer for å sikre trygg mat viktig. Matsikkerhet eksisterer når alle mennesker til en hver tid har fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat for et fullgodt kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og preferanser, og som danner grunnlag for et aktivt liv med god helse. Videre må maten kunne skaffes til veie på en økonomisk og miljømessig bærekraftig måte.»

«Regjeringen mener nasjonal matproduksjon må være et hovedelement i en langsiktig forsyningsikkerhet, samtidig som det innenfor det sivile beredskap må planlegges for beredskapstiltak mot ulike typer definerte kriser i tråd med de vedtatte planforutsetningene. Jordbruket er en langsiktig næring som utnytter naturressurser og biologiske prosesser i produksjon av mat og andre goder. Regjeringen vil styrke jordvernet. Det er grunnleggende for matsikkerheten å opprettholde produksjonsmulighetene på lang sikt.

Jordbrukets miljøgoder omfatter en rekke ulike samfunnsverdier som kulturlandskap, kulturminner, biologisk mangfold og god plante- og dyrehelse. Dette er langsiktige verdier direkte knyttet til ressursene, og verdier som dekker viktige behov hos befolkningen. Disse miljøgodene skapes gjennom et aktivt jordbruk, der en miljøtilpasset jordbruksproduksjon i stor grad er nødvendig for å produsere og ivareta miljøgodene. Når jordbruket gjennom aktiv produksjon skaper miljøgoder, må det tas langsiktige ressursbetydning som sikrer økologisk bærekraftig produksjon. Det er et mål for Regjeringen å sikre og vedlikeholde det biologiske

mangfoldet. Mange av de truede artene i Norge i dag er avhengig av tradisjonell jordbruksdrift.»

På denne bakgrunn er det naturlig å se målet om nasjonal matsikkerhet i sammenheng med målene om å opprettholde arealer i aktiv drift over hele landet, og miljømål knyttet til en bedre ressursbalanse (blant annet gjennom redusert erosjon).

2.5 Virkemiddelbruk og forvaltning

St.meld. nr. 19 (1999–2000) inneholder kapitler om virkemidler og om forvaltningen, som legger viktige premisser både for prosjektet som sådan (her finner vi et grunnlag for vårt mandat), og for utformingen av virkemidler.

Stortingsmeldinga slår fast at de økonomiske virkemidlene over jordbruksavtalen skal bidra til at jordbruket kan oppfylle sine samfunnsoppgaver. *«Regjeringen legger avgjørende vekt på at jordbrukets bidrag til bosetting og sysselsetting, langsiktig matforsyning, levende kulturlandskap, biologisk mangfold og vår kulturarv, forutsetter aktiv jordbruksdrift i alle deler av landet. I framtida blir det en hovedutfordring å utforme de økonomiske virkemidlene med sikte på å nå disse samfunnsmålene mest mulig effektivt, samtidig som vareproduksjonen tilpasses markedet.»*

Kort uttrykt er hovedmålet for virkemiddelbruken forenkling og målretting. Dette er i meldinga uttrykt i mål som å *«forenkle tilskuddssystemet for å bedre oversikten og redusere uønsket tilskuddstilpasning,»* og *«samordne og forsterke virkemidler som skal sikre ivaretagelse og produksjon av miljøgoder.»* Det er akseptert at det ikke er mulig å forenkle systemet uten negative utslag for enkeltbruk. I den sammenheng blir det slått fast at det er nødvendig med en sterkere prioritering av bruk hvor jordbruksproduksjonen utgjøre et viktig bidrag til sysselsetting og inntekt. Dette tilsier at der forenklingen kan ha negative utslag, er det viktig at disse brukene ikke er de som rammes negativt. Det blir slått fast at det ikke skal gis støtte til bruk med areal under 15 dekar.

På mer spesifikke politikkområder sier St.meld. nr. 19 (1999–2000) blant annet dette:

- Et utgangspunkt for forenkling er at bruken av stimuleringstilskudd for enkelthandlinger må reduseres, og utjevning mellom produksjoner, distrikter og bruksstørrelser må vurderes mer i forhold til måloppnåelse.
- Regjeringen åpner for et virkemiddelsystem som i større grad er rettet inn mot, og begrunnet med, ulike samfunnsoppgaver.
- Det er hensiktsmessig med virkemidler som retter seg mot flere av målene samtidig. Målrettingen må imidlertid avveies mot kostnadseffektivitet.

I tillegg til målene om forenkling og målretting, er det ønskelig med en stor grad av desentralisering av forvaltningen. Landbruksdepartementet framhever behovet for sterkere lokalt engasjement og ansvar for miljøarbeidet. Det åpnes for lokale

virkemiddelpakker som kan tilpasses utfordringene på stedet, innenfor nasjonale og internasjonale rammer.

2.6 Internasjonale rammer for landbrukspolitikken

I tillegg til de nasjonale rammene for utformingen av virkemidlene i landbrukspolitikken, har Norge også internasjonale forpliktelser som må oppfylles. Den internasjonale avtalen som utvilsomt er av størst betydning mht å legge premisser for virkemiddelutformingen, er landbruksavtalen i WTO. Denne er grundig behandlet i rapporten fra hovedprosjektet, og vil ikke bli ytterligere diskutert her.

I tillegg til landbruksavtalen i WTO har Norge underskrevet flere miljøavtaler som er relevante i forhold til miljømålene i landbruket. Noen av de viktigste avtalene er:

- Konvensjonen om biologisk mangfold.
- Bernkonvensjonen.
- Nordsjødeklarasjonen.
- Gøteborgprotokollen.
- Kyoto-protokollen.
- EØS-avtalen forplikter Norge til å følge en rekke direktiver som gjelder miljøforhold, bla økologisk jordbruk, innsatsvarer i jordbruket og miljøkvalitet i vassdrag og sjøområder (blant annet et nitratdirektiv som gjelder for Glomma og Indre Oslofjord).

Vi gir ikke her noen videre analyse av betydningen av disse avtalene for landbrukspolitikken, men henviser til dem som et grunnlag for å forstå deler av utformingen av miljømålene for landbrukspolitikken. For eksempel slår St.meld. nr. 19 (1999–2000) fast at *«det er nødvendig med videre innsats for å redusere erosjon og arealavrenning av næringsstoffene fosfor og nitrogen for å nå de krav som er satt for reduksjoner og tiltak i Nordsjødeklarasjonen og Nitratdirektivet i EU.»*

2.7 Diskusjon av malsetninger (og motsetninger)

Der målene er uklare, prioriteringen mellom ulike mål er uklar, eller der det er en direkte motsetning mellom målene, skaper det utfordringer for utformingen av virkemidler. Spesielt der de politiske målene ikke er konsekvente og i samsvar med hverandre, kan denne utfordringen være betydelig. Faglige og tekniske utfordringer kan i større grad løses med kompromisser og bruk av eget skjønn – mens vi for de politiske målene må forsøke å tolke intensjonen bak ulike mål og formuleringer. Vi vil illustrere denne problematikken med å trekke opp noen av de målkonfliktene som har vært sentrale i prosjektet.

Målet om å opprettholde små enheter er problematisk i forhold til målsetningen om å styrke bruk med muligheter for yrkesmessig drift. Det heter at ønsket om småskala jordbruk med mange driftsenheter må veies mot kostnadene ved små enheter. Men, konklusjonen ser ut til å være at «Regjeringen [ser] behov for en moderat utvikling i retning av større driftsenheter. Det vil i denne sammenheng være behov for å differensiere mellom produksjoner og mellom distrikter.» Samtidig er det klart at mange av de fellesgodene som landbruket produserer, kanskje spesielt biologisk mangfold, er knyttet til små enheter og driftsformer som typisk finnes på små bruk.

Den geografiske arbeidsdelingen, dvs kornproduksjon og annen planteproduksjon på Østlandet, Jæren og i Trøndelag, og grovfôrbasert husdyrproduksjon i andre deler av landet hvor klimaet ikke er gunstig for korn og grønnsaker, kan komme i konflikt med flere miljømål. Spesialisering i form av geografisk arbeidsdeling, kan innebære en ensretting, mens biologisk mangfold er avhengig av en variert jordbruksproduksjon og et åpent og variert kulturlandskap. Spesielt økologisk kornproduksjon øker behovet for husdyrgjødsel (alternativet er dyrking av nitrogenfikserende planter), og det er da et problem at husdyr og kornproduksjon i stor grad befinner seg i ulike deler av landet. Dette kan gjøre det vanskeligere å få til en balansert og økologisk produksjon. Den geografiske arbeidsdelingen fører også med seg et større behov for (miljøskadelig) transport, blant annet av husdyrprodukter til det sentrale Østlandet.

Det eksisterer også konflikter mellom de tre hovedmålsetningene for prosjektet, forenkling, målretting og effektivisering, hvor det åpenbart kan ligge motsetninger. Målretting vil ofte innebære virkemidler med begrensede virkeområder, bedre kontroll og dokumentasjon, og en mer skjønnsmessig vurdering, mens forenkling og effektivisering kan representere det motsatte av dette. Vi har diskutert denne utfordringen nærmere i kapitlet om forvaltningskostnader. Vi henviser også til kapittel 2.1 (hva er forenkling?) i hovedrapporten.

3 Landbruk og miljø

Kapitlet landbruk og miljø skal gi en oversikt over noen av de viktigste miljøutfordringene i landbruket, og dette vil være et grunnlag for å vurdere virkemiddelbruken opp mot miljømålsetningene i landbrukspolitikken.

Det er mange og komplekse sammenhenger mellom landbruk og miljø. Landbruket og landbrukspolitikken skaper et spekter av positive og negative miljøvirkninger. Den oversikten som presenteres her vil naturlig nok være mer begrenset.

De fleste av opplysningene i kapitlet er hentet fra SSBs årlige publikasjon «Naturressurser og miljø» (2001a) og Budsjettnemnda for jordbrukets «Resultatkontroll for gjennomføringen av landbrukspolitikken» (BFJ 2001). Flere formuleringer er også hentet fra Stortingsmelding nr. 19 (1999–2000).

3.1 Ressursbalanse

Av de mange sammenhengene mellom landbruk og miljø, er det de negative miljøvirkningene det finnes best informasjon om. Blant annet fokuserer SSBs årlige resultatkontroll på «tiltak mot forureining.» For å gjøre det enklere å sammenholde miljøpolitikken og miljøstatus, er erosjon og avrenning, utslipp til luft og bruk av plantevernmidler, samlet under overskriften ressursbalanse.

Erosjon og avrenning av næringsstoffer

En av de viktigste negative miljøvirkningene i og også av landbruket, er erosjon og avrenning av næringsstoffer. Problemet er todelt. Erosjon fører med seg tap av matjord, mens avrenningen av næringsstoffer (som kan skje gjennom erosjon) kan føre med seg problemer med overgjødning i vassdrag.

Det meste av jorderosjonen skjer på jorder som pløyes om høsten. Med høstpløying blir jorda liggende opptil tre firedels år uten plantedekke som kan beskytte mot regn og smeltevann. Jorderosjon vil på sikt også redusere jordas produksjonsevne. Et viktig tiltak mot erosjon er derfor å få utført mer av jordarbeidingen om våren i stedet for om høsten, og legge om til jordarbeidingsmetoder som forårsaker mindre erosjon. Tabell 3.2 viser utviklingen i korn- og oljevekstareale, høstsådd areal, og kornareal etter jordarbeidingsmetode. Tabellen viser blant annet en betydelig nedgang i høstpløyd areal, noe som må betegnes som et positivt miljøresultat.

Tabell 3.1 Korn- og oljevekster i alt. Høstsådd areal og kornareal etter jordarbeidingsmetode for landet totalt. 1 000 dekar og prosent

| | 1989/90 | 1990/91 | 1995/96 | 1996/97 | 1997/98 |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Korn og oljevekster i alt | 3 650 | 3 880 | 3 438 | 3 364 | 3 404 |
| - herav høstsådd (%) | 3 | 4 | 8 | 7 | 11 |
| Areal etter jordarbeidingsmetode (%) | | | | | |
| Høstpløyd | 82 | 78 | 58 | 57 | 57 |
| All jordarb. om varen | | | 38 | 39 | 36 |
| Annen jordarb. Var/høst | 18 | 22 | 4 | 4 | 7 |

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket 2001

Jordbruket står for henholdsvis ca. 10 og 35 prosent av de menneskeskapte fosfor- og nitrogentilførslene til kysten. Sterkt gjødsling kan føre til økt forurensing i ferskvann og vassdrag. Overgjødsling (eutrofiering) er et særlig stort problem i lokale vannresipienter i områder med mye jordbruk.

Bruken av fosfor i handelsgjødsel nådde en topp tidlig på 1980-tallet. Redusert fosforgjødsling har gitt bedre tilpasning til vekstenes behov, det har spart jordbruket for kostnader, og det har redusert belastningene på miljøet. Gjødslingsnivået (N og P) har i stadig større grad blitt bestemt gjennom bruk av gjødselplan. Tabell 3.2 viser utviklingen i bruken av kunstgjødsel og kalk. Mens det er positivt med nedgangen i bruken av kunstgjødsel, i den grad det bidrar til redusert avrenning av fosfor og nitrogen, er nedgangen i bruken av kalk uheldig. Med mindre kalking vil jorda bli surere (lavere pH-verdi), og det fører igjen til større avrenning av nitrogen og fosfor.

Tabell 3.2 Kunstgjødsel og kalk i millioner kg og kg per dekar jordbruksareal

| | 1985 | 1990 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|
| <i>Kunstgjødsel</i> | | | | | |
| - Totalt (mill. kg) | 590 | 538 | 543 | 513 | 521 |
| - kg/daa jordbruksareal | 60,2 | 53,9 | 51,7 | 49,4 | 50,1 |
| <i>Kalk</i> | | | | | |
| - Totalt (mill. kg) | 340 | 488 | 284 | 275 | 237 |

| | | | | | |
|-------------------------|------|------|------|------|------|
| - kg/daa jordbruksareal | 40,8 | 48,9 | 27,1 | 26,5 | 22,7 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|

Kilde: BFJ 2001

Samlet tilførsel av næringsstoffer til miljøet fra landbruket består av tilførselen av husdyrgjødsel, i tillegg til tilførselen av handelsgjødsel. Stor konsentrasjon av husdyr i forhold til jordbruksarealet kan føre til gjødseloverskudd og dermed forårsake forurensning. Tabell 3.3 viser tilførselen av handelsgjødsel og husdyrgjødsel (regnet som mengde effektiv N og P). Tabellen viser en økning i tilførselen av effektiv nitrogen fra 1989/90 til 1998/99, men en beskjeden nedgang fra 1996/97 til 1998/99. Samlet sett er tilførselen av effektivt nitrogen likevel relativt stabil. For fosfor er det en nedgang i tilførselen i perioden, med en liten økning (7 %) i tilførselen fra husdyrgjødsel og en relativt stor nedgang (22 %) i tilførselen fra handelsgjødsel. Det skjedde en større reduksjon i tilførselen av fosfor fra handelsgjødsel på 1980-tallet, enn det som var tilfelle for den tidsperioden som tabellen tar for seg.

Tabell 3.3 Samlet tilførsel av gjødsel (effektivt nitrogen og fosfor)

| | 1989/90 | 1990/91 | 1996/97 | 1997/98 | 1998/99 |
|---------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Effektivt nitrogen | | | | | |
| - Totalt | 130 481 | 134 507 | 136 630 | 135 940 | 135 694 |
| - handelsgjødsel | 96 502 | 99 826 | 100 497 | 99 749 | 99 021 |
| - husdyrgjødsel | 33 978 | 34 679 | 36 132 | 36 191 | 36 674 |
| Fosfor | | | | | |
| - Totalt | 29 483 | 29 541 | 26 691 | 26 535 | 26 416 |
| - handelsgjødsel | 17 759 | 17 569 | 14 191 | 14 045 | 13 823 |
| - husdyrgjødsel | 29 483 | 29 541 | 26 691 | 26 535 | 26 416 |

Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket 2001

Miljøeffekten av tilførselen av gjødsel er ikke direkte avhengig av mengde – men av konsentrasjon. For husdyrgjødsel er derfor spredearealet av stor betydning. Lavere konsentrasjon (færre husdyr per spredearealenhet) kan gi redusert risiko for avrenning av næringsalter. Det er krav om minimum fire dekar fulldyrket spredeareal per gjødseldyrenhet.

I tillegg til arealavrenning kan jordbruket bidra til utslipp av næringsstoffer gjennom punktutslipp. Med dettes menes utslipp fra for eksempel gjødsellager, og silo- og pressaftanlegg.

Utslipp til luft

Jordbruket bidrar særlig til utslipp av ammoniakk, metan og lystgass. Ammoniakk bidrar til sur nedbør, mens metan og lystgass er klimagasser, og metan bidrar i tillegg til dannelse av bakkenært ozon.

Norge har forpliktet seg til å stabiliseres ammoniakkutslippene på 1990-nivå gjennom Gøteborgprotokollen. Fra 1990 til 1999 økte Norges ammoniakkutslipp fra 22 263 tonn til 24 800 tonn (Kvame 2002). Utslippene fra jordbruket utgjør hele 93 prosent av de totale utslippene av ammoniakk i Norge. De tre viktigste kildene er husdyrgjødsel, bruk av kunstgjødsel og ammoniakkbehandling av halm.

Jordbruket står for rundt ti prosent av de samlede utslipp av klimagasser i Norge (målt i CO₂-ekvivalenter). De viktigste utslippskildene for metan innen jordbruket er knyttet til husdyr. Husdyrene slipper ut metan direkte fra fordøyelsessystemet og indirekte gjennom gjødselen de produserer. Husdyr står for om lag 33 prosent av totalt metanutslipp i Norge. Utslipp av lystgass skjer gjennom bruk av handels- og husdyrgjødsel, husdyr, biologisk nitrogenfiksering, dekomponering av restavlinger, kultivering av myrområder, nedfall av ammoniakk og nitrogenavrenning. Jordbruket står for halvparten av de totale lystgassutslippene i Norge.

Landbruket kan også ha en positiv effekt på klimaforandringer ved å binde klimagasser. Denne effekten er omdiskutert.

Bruk av plantevernmidler

Rester av plantevernmidler i jord, vann og matprodukter kan gi skader på helse og miljø. Bruken av plantevernmidler (målt i kg virksomt stoff) har gått ned fra om lag 2 500 tonn pr år tidlig på 1970-tallet, til rundt 500 tonn pr år på slutten av 1990-tallet. Men det er ingen entydig sammenheng mellom total mengde plantevernmidler som blir brukt og effekten på miljøet. Tabell 3.4 viser omsatt mengde virksomt stoff i plantevernmidler (1 000 kg). Tabellen viser en meget stor reduksjon (75 %) i totalt forbruk av plantevernmidler¹.

Tabell 3.4 Omsatt mengde virksomt stoff (1000 kg)

| | 1985 | 1990 | 1998 | 1999 | 2000 |
|----------------|--------------|--------------|------------|------------|------------|
| Ugrasmidler | 1 236 | 965 | 544 | 449 | 283 |
| Soppmidler | 138 | 153 | 263 | 219 | 53 |
| Skadedyrmidler | 39 | 19 | 23 | 25 | 11 |
| Andre midler | 116 | 46 | 124 | 104 | 33 |
| Totalt | 1 529 | 1 184 | 955 | 796 | 380 |

Kilde: BFJ 2001

3.2 Landbrukets miljøgoder

Blant landbrukets miljøgoder er det oftest kulturlandskapet, kulturminner og biologisk mangfold som blir trukket fram. Det er mange og sterke sammenhenger

¹ Noe av denne nedgangen skyldes imidlertid en økning i avgifter, som førte til «hamstring» av plantevernmidler i 1998 (før avgiftene økte), og som igjen fører til tall for 1999 og 2000 som derfor vil være lavere enn det faktiske forbruket.

mellom disse miljøgodene. Disse miljøgodene er i stor utstrekning avhengige av arealstruktur og driftsform – som derfor er diskutert som et eget emne.

Kulturlandskap, kulturminner og biologisk mangfold

Kulturlandskapet er et vidt begrep som kan defineres som mangfoldet av menneskets bruk av biologiske ressurser og tilhørende teknikker gjennom menneskets historie (Olsson og Rønningen 1999, vår oversettelse). I dette kapitlet er det underforstått at kulturlandskapet referer til landbrukets kulturlandskap. Kulturlandskap er landskap som er formet eller påvirket av menneskets aktivitet, og det er dynamisk og endrer karakter gjennom bruken. Vesentlige endringer i produksjonsformer i landbruket kan derfor raskt medføre endringer i kulturlandskapet.

Olsson og Rønningen (1999) mener at gjensidige sammenhenger mellom kulturlandskapet og biologisk mangfold har skapt en uatskillelig enhet. Verdens biologiske mangfold er overalt påvirket på en eller annen måte av menneskets aktivitet. I tillegg til denne sammenhengen er også kulturminner nært knyttet til kulturlandskapet. Gjennom opprettholdelse av landbrukets kulturlandskap bevares og forvaltes derfor viktige miljøgoder som biologisk mangfold, kulturminner og opplevelsesverdier knyttet til godene. Bevaring av disse miljøgodene forutsetter en aktiv drift av arealene (fordi kulturlandskapet er avhengig av nettopp fortsatt menneskelig aktivitet og påvirkning av landskapet).

Det biologiske mangfoldet i kulturlandskapet er avhengig av et åpent og variert landskap. Utvidelse og sammenslåing av jordbruksarealer, fjerning av restarealer, intensivering og endringer i driftsform kan føre til tap av viktige biotoper i kulturlandskapet. Internasjonalt regnes endringer i landbruket for å være en av de viktigste årsakene til at det biologiske mangfoldet har blitt redusert de siste tiårene. Tall fra Sverige og Finland viser at utviklingen i landbruket er den desidert største negative faktor for tap av biologisk mangfold.

Genressurser som har betydning for matproduksjon og jordbruk, er en viktig del av det biologiske mangfoldet. I tillegg til å ha kulturhistorisk og økonomisk verdi, er det biologiske mangfoldet innen kulturplanter og husdyrene våre en viktig forutsetning for matvareproduksjonen.

Kulturminner og kulturmiljøer trues både av intensivering av arealbruk og av reduksjon og opphør av drift, nedbygging av jordbruksarealer og bygninger som blir funksjonsløse. En betydelig del av landets ca 520 000 hus fra før 1900, mange av dem verneverdige, hører til på gårdsbruk. Norge har verdens største mengde trehus fra middelalderen. Det er anslått at Norge mister 1 % av sine forminner hvert år. Det er grunn til å tro at kulturminner fra nyere tid - som ikke er beskyttet gjennom kulturminneloven, er utsatt for større ødeleggelser enn fornminnene. Dette gjelder kulturminner som steingjerder, rydningsrøyser og gamle veifar.

Arealstruktur og driftsform

Endringer i struktur og driftsform er spesielt viktige i forhold til kulturlandskapet og biologisk mangfold. Det er mulig å finne minst to parallelle utviklingstendenser i norsk landbruk; intensivering av arealutnyttelsen på de beste jordbruksarealene, og

marginalisering og nedlegging av drift på mer marginale arealer. Disse tendensene kan igjen være knyttet til strukturutviklingen i landbruket.

Økt størrelse på driftsenhetene gir bedre grunnlag for effektiv drift, men samtidig vil eventuelt økt størrelse på jordstykkene redusere lengden på kantsoner og minske den landskapsmessige variasjonen innenfor et gitt område. Dette vil redusere det biologiske mangfoldet i jordbrukslandskapet og gjøre det visuelt mer ensformig.

Et resultat av den geografiske arbeidsdelingen i jordbruket er at husdyrholdet i sentrale strøk har gått kraftig tilbake. I følge landbruksdirektøren i Oslo og Akershus har 25 % av melkeprodusentene i Akershus solgt kvota siden 1999, og antallet produsenter vil fra årsskiftet (2002) være nede i 270. Store arealet som ut fra erosjonsrisiko burde ha vært grasdekte, brukes til kornproduksjon, samtidig som beitelandskapet gror igjen. Alt dette har betydelige negative miljøkonsekvenser.

En av de største utfordringene i forhold til kulturlandskapet er nedleggelse av bruk, og arealer som på den måten går ut av drift. Det er spesielt marginale områder som er utsatt for opphør av drift. For eksempel har Nord-Norge hatt den største nedgangen i antall bruk i drift, samtidig som landsdelen har økt sin andel av totalproduksjonen for de fleste produksjoner – det betyr at strukturendringen i retning av større bruk går spesielt raskt i denne landsdelen (Landbruksdepartementet 1999a, tabell 3.4). Kulturmarkstyper dannet av gamle driftsformer som kystlynghei, slåttemark og beitehager forsvinner. Mange arter er avhengige av disse tradisjonelle driftsformene. Kulturminner går ut av drift og forfaller. Tabell 3.1 viser den relative fordelingen av jordbruksarealer som er i aktiv drift, ikke er i drift og fordelingen mellom egen og leid jord. I tabellen er landet delt inn i ti kulturlandskapsregioner.

Tabell 3.5 Relativ fordeling av jordbruksarealet fordelt på jord i aktiv drift, ikke i drift, leid og egen jord

| Region | Aktiv drift | Ikke i drift | Egen jord | Leid jord |
|---|--------------------|---------------------|------------------|------------------|
| Kystområder i Sør-Norge og Nordland | 83 | 17 | 69 | 31 |
| Flatbygder i Øst- og Midt-Norge | 94 | 6 | 75 | 25 |
| Skogområder i Sør- og Øst-Norge | 78 | 22 | 62 | 38 |
| Daler og høyereliggende strøk i Sør-Norge | 92 | 8 | 72 | 28 |
| Fjellstrøk i Sør-Norge | 90 | 10 | 71 | 29 |
| Fjordstrøk i Vest- og Midt-Norge | 88 | 12 | 76 | 24 |
| Skogområder i Nord-Norge | 78 | 22 | 67 | 33 |
| Fjordstrøk i Nordland og Troms | 62 | 38 | 58 | 42 |
| Kyststrøk i Troms og Finnmark | 52 | 48 | 60 | 40 |
| Fjellstrøk i Nord-Norge | 66 | 34 | 70 | 30 |

Kilde: Nersten m.fl. (1999)

3.3 Dyrevelferd og dyrehelse

Norge har en god plante- og dyrehelse. Dette er både et resultat av klimatiske forhold og en aktiv politikk på dette området. Norge slapp unna, mens store deler av Europa ble rammet av BSE og munn- og klovsyken i 2000 og 2001. Den gode plante- og dyrehelsen er viktig for mattrygghet og tillit til norske matvarer. God plante- og dyrehelse gir muligheter for en mer miljøvennlig produksjon gjennom mindre bruk av plantevernmidler og antibiotika.

Dyrevelferd er et begrep som kan være vanskelig å konkretisere. Men kunnskap om adferd og fysiologiske reaksjoner kan si oss noe om dyrs velferd. Velferden kan forbedres med å sikre velegnede fysiske miljø i forhold til deres naturlige adferd, gode forhold under transport og et godt forhold mellom dyr og bonde. Dyrevelferd er i hovedsak ivaretatt gjennom lover og forskrifter som for eksempel lov om dyrevern og forskrift om transport av levende dyr.

3.4 Matsikkerhet

Et av de viktigste målene i landbrukspolitikken er å bidra til å sikre matforsyningen. Verdens matvaresituasjon i framtida er avgjørende for hvordan matsikkerhet kan oppnås. Prognosene for framtidig matproduksjon er ikke entydige. FAOs analyser tilsier at det er mulig å få til en økning av matproduksjonen, men samtidig at vi i løpet av noen tiår kan få en situasjon med internasjonal knapphet. Mulighetene for en utvikling mot internasjonal knapphet begrunner utnyttelsen av landbrukets ressurser i land med høye kostnader og vanskelige naturforhold.

Det er et uttalt politisk mål å ivareta landets selvforsyningsevne, slik at selvforsyningsgraden kan økes ved for eksempel en handelskrise. De små jordressursene gjør at Norges selvforsyningsevne fort kan påvirkes av endringer i jordressursene. Den viktigste trussel mot landets jordressurser er at arealer tas i bruk til formål som hindrer framtidig jordbruksproduksjon, som for eksempel veier og bebyggelse.

Norge har begrensede arealer som er egnet for jordbruksdrift. Om lag 3 prosent av arealet er dyrket, mot et gjennomsnitt på rundt 10 % i verdensmålestokk. Selvforsyningsgraden ligger idag på om lag 50 prosent. De mest produktive områdene har likevel relativt høyt avlingspotensial sammenlignet med de fleste andre land – for de vekstene som er egnet til dyrking i Norge. En viktig årsak til det høye avlingsnivået (klimaet som sådan tatt i betraktning) er god tilgang på vann, og et kaldt klima som gjør jordbruket mindre utsatt for sykdommer og skadedyr. De ubrukte jordressursene har gjennomgående dårligere kvalitet enn den jorda som allerede er dyrket.

Jordbruksarealet i drift ble redusert fra 10 500 km² i 1949 til 8 700 km² på 1970-tallet, og har etter det økt til 10 400 km² i 1999. Rent kvantitativt kan det derfor se ut som situasjonen er tilfredsstillende, dersom målet er å bevare de arealressursene vi allerede har. Derimot sier ikke tallene noe om endringer i kvaliteten på jordbruksarealet. Det vi vet er at økningen i jordbruksarealet de siste årene i stor

grad skyldes en økning i kategoriene «annen eng,» som består av overflatedyrket eng og innmarksbeite/gjødsla beite. Andelen fulldyrket jord har avtatt de siste ti årene, og det absolutte arealet med fulldyrket jord har også gått noe ned de to siste årene (Budsjettnemnda for jordbruket 2001).

4 Oversikt over eksisterende virkemidler

I dette kapitlet tar vi for oss de eksisterende økonomiske miljøvirkemidlene. Vi vil først gi en oversikt, og deretter diskutere de enkelte miljøvirkemidlene i detalj. Vi vil da gå gjennom formål, forvaltningsrutiner, vilkår, sanksjonsmuligheter og bevilgninger.

4.1 Produksjonstilskudd i jordbruket

Produksjonstilskudd i jordbruket er et fellesbegrep for en gruppe direkte tilskudd i jordbruket med felles forvaltningsrutiner, og miljøvirkemidlene inngår blant enkelte av disse. For å være berettiget produksjonstilskudd i jordbruket må kravene i *Generell forskrift for produksjonstilskudd i jordbruket* (01.07.1999 nr. 782) være oppfylt. Forskriften definerer landbrukseiendom, driftsenhet, bruker, jordbruksareal og samdrift. Den setter minstekrav for produksjon, produksjonsinntekt og størrelse på landbrukseiendommen. I tillegg må søkeren forholde seg til forskriftene som gjelder for de underliggende tilskuddsordningene.

Brukeren forplikter seg ved søknad om produksjonsstøtte til å akseptere kontroll av de opplysningene som danner grunnlaget for søknaden. Denne kontrollen utføres vanligvis av kommunenes tjenestemenn eller den Statens landbruksforvaltning gir myndighet. Utbetalt tilskudd kan kreves tilbakebetalt eller trukket fra senere utbetalinger dersom landbrukseiendommen er drevet i strid med gjeldende lover og forskrifter. Aktuelle lover som kan føre til trekk kan være lov om forurensning, lov om husdyrkonsesjon, lov om dyrevern, lov om floghavre, lov om kulturminne, konsesjonsloven og odelsloven. Det legges imidlertid vekt på at et slikt trekk i produksjonstilskuddet er et sterkt virkemiddel, og er et virkemiddel som

ikke bør iverksettes før andre tiltak har vært utprøvd (ifølge SLFs rundskriv nr 65/2001 til Landbruksforvaltningen i fylker og kommuner).

Avgjørelse av søknad om produksjonstilskudd er et enkeltvedtak og reglene i forvaltningsloven gjelder. Kommunene fatter enkeltvedtakene om tildeling, eller eventuelt avslag, av produksjonstilskudd. Statens Landbruksforvaltning produserer meldingsbrev ved utbetaling til søkere på vegne av kommunene. Enkeltvedtak kan påklages, og klager sendes kommunene som kan endre vedtaket om de mener klagen er begrunnet. Dersom kommunen ikke finner klagen begrunnet, sendes klagen med alle dokumenter i saken videre til fylkesmannen som fatter endelig vedtak i saken. Fylkesmannens vedtak kan ikke påklages videre til Statens landbruksforvaltning.

Fylkesmannen kan innvilge dispensasjon (etter generell forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket §10) og fungere da som første instans. Fylkesmannens vedtak kan påklages, og fylkesmannen kan endre vedtaket dersom man finner klagen begrunnet. Ikke begrunnede klager sendes Statens landbruksforvaltning for endelig vedtak. Det er kun ved særskilte situasjoner Fylkesmannen gir dispensasjon fra gjeldende forskrifter. Dette kan være unntak for reglene om:

- Landbrukseiendom.
- Våningshus og nødvendige driftsbygninger.
- At forpakteren skal bo på landbrukseiendommen når leieforholdet gjelder en landbrukseiendom uten driftsfellesskap med andre landbrukseiendommer.
- Brukere som driver to eller flere landbrukseiendommer, men som bor på samme landbrukseiendom.
- Søknadsfrist.
- Arealgrensen på 10 dekar jordbruksareal.
- Bestemmelse om at det ikke kan gis produksjonstilskudd til brukere på landbrukseiendommer som er etablert etter at forskriften tok til å gjelde.

4.2 Oversikt over miljøvirkemidler

Oversikten viser de virkemidlene som bevilges over kapittel 1150 og som hører inn under FOLA-miljø². Tallene i parentes henviser til nummeret på underposten i statsbudsjettet (under kapittel 1150).

A. Tilskudd til LUF (50.11)

1. Fylkesvise miljø- og kulturlandskapstiltak finansiert over LUF
 - Midler til spesielle miljøtiltak
 - STILK (spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap)
 - Bevare og fremme biologisk mangfold

² Tiltak mot radioaktivitet, gåseskadeerstatningen og tilskudd til ny sau på beite ble overført til behandling i delprosjektet FOLA-katastrofe.

- Holde gammel kulturmark i hevd
 - Øke tilgjengelighet og ferdsel
 - Bevare kulturminner og kulturmiljøer
 - Bevare freda og verneverdige bygninger
 - Planlegging av fellestiltak
 - IMT (investeringsstøtte til miljøtiltak)
 - MOMLE (tilskudd til miljørettet omlegging i kornområder)
 - Erosjonsforebyggende tiltak
 - Informasjons- og utviklingstiltak (og storskalatiltak)
 - Områdetiltak
2. Sentrale miljø- og kulturlandskapstiltak finansiert over LUF
- Informasjons- og utviklingstiltak
 - Miljø- og ressursvern, inkl. bevaring av gamle storferaser
 - Utvikling av miljøplan og miljøprogrammer, prøveområder
 - Program våtorganisk avfall

B. Tilskudd til tiltaksfondet for småfe og fjørfe m.m. (50.13)

- Tilskudd til organisert beitebruk

C. Produksjonstilskudd, husdyr (74.14)

- Tilskudd til dyr på utmarksbeite

D. Areal- og kulturlandskapstilskudd (74.17)

- Areal- og kulturlandskapstilskuddet
- Driftvansketilskudd for brattlendte bruk
- Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon
- Tilskudd til endret jordarbeiding

E. Produksjonstilskudd til dyrking av fôr i fjellet (74.18)

F. Handlingsplan plantevernmidler (77.15)

G. Tilskudd til økologisk jordbruk (77.16)

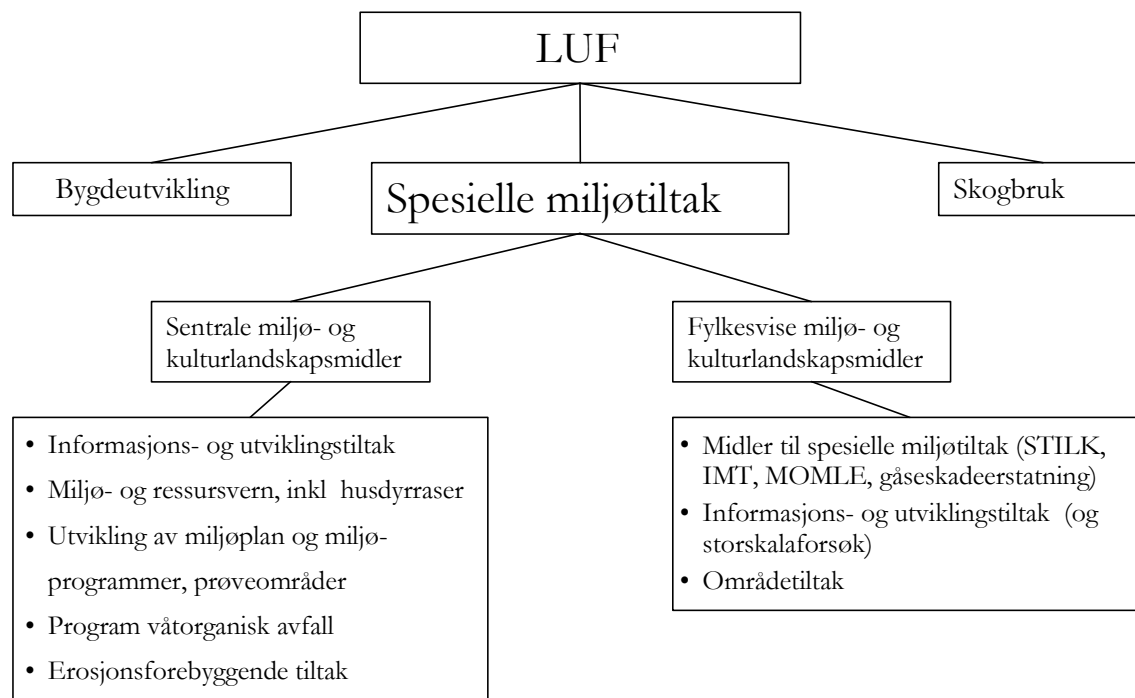
4.3 Miljøtiltak finansiert over Landbrukets utviklingsfond

Midler fra Landbrukets utviklingsfond (LUF) skal benyttes til tiltak som tar sikte på å styrke og bygge ut næringsgrunnlaget på det enkelte bruk. Dette gjelder også om bruket er en del av en kombinert arbeidsplass. Fondsmidlene kan også benyttes til aktivitetsfremmende tiltak innen eller knyttet til landbruksnæringene. LUF-midlene blir fordelt innenfor områdene verdiskapingsprogram, konkurransestrategier, kompetansetiltak, bygdeutvikling, spesielle miljøtiltak og skogbruk. LUF hadde per 31.12.2000 en kapital på 2 561 millioner kroner. Det ble bevilget 620 millioner

kroner i 2000 og 734 millioner kroner i 2001 til LUF. Innvilgningsrammen er på 987 millioner kroner for 2001.

Spesielle miljøtiltak er delt inn i sentrale og fylkesvise miljø- og kulturlandskapsmidler. Innvilgningsrammen på 143 millioner kroner for 2001, gir 23,3 millioner kroner til sentrale og 119,7 millioner kroner til fylkesvise midler. På grunn av tilleggsmidler overført fra 2000, er prognosene satt til 24,7 millioner kroner for sentrale miljøtiltak og 132,3 millioner for fylkesvise miljøtiltak, til sammen 157 millioner kroner.

Figur 4.1 viser hvordan LUFs midler blir fordelt innenfor tre hovedområder; bygdeutvikling, spesielle miljøtiltak og skogbruk.



Figur 4.1 Organiseringen av LUF-midlene

Kilde: Landbruksdepartementet 2001

4.3.1 Fylkesvise miljø- og kulturlandskapsmidler

De fylkesvise miljø- og kulturlandskapsmidlene forvaltes av Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA). Midler til ordningene spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap (STILK), miljørettet omlegging i kornområder (MOMLE) og investeringsstøtte til miljøtiltak (IMT) blir, som et ledd i en større samordning av

miljøvirkemidlene, fordelt i en felles tilskuddsramme til hvert enkelt fylke. Den felles innvilgningsrammen for disse tiltakene er satt til 100,5 millioner kroner for 2001. Statens landbruksforvaltning fordeler midlene til fylkesmennenes landbruksavdelinger, som disponerer midlene i henhold til forskriftene for de enkelte ordningene. I 2000 ble det innvilget 113,2 millioner kr til STILK, 18,4 millioner kr til IMT og 3,6 millioner kr til MOMLE.

De fylkesvise ordningene som kommer i tillegg til de tre nevnte ordningene, er erosjonsforebyggende tiltak, informasjons- og utviklingstiltak (og storskalaforsøk), og områdetiltak. Disse ordningene står for til sammen 15,7 millioner kr av innvilgningsrammen for 2001.

Tilskudd til spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap

Tilskudd til spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap (STILK) skal bidra til å ivareta hensynet til miljøverdiene i landbrukets kulturlandskap, primært på landbrukseiendommer. STILK ble innført som en prøveordning i 1990. I løpet av ti år er den blitt utvidet til å omfatte tiltak i utmark og freda og verneverdige bygninger, ved siden av spesielle tiltak i kulturlandskapet. Formålet er å fremme tiltak i landskapet og på freda og verneverdige bygninger ved vedlikehold, skjøtsel og istandsetting som går ut over det en kan regne med ved vanlig landbruksdrift. Tilskuddet skal spesielt fremme miljøgoder for allmennheten. Gjennom miljøvennlig produksjon, næringsutvikling og bruk av tradisjonsrike driftsformer skal aktive bygder skapes, både innenfor landbruksnæringen og samfunnet ellers. Ordningen omfatter seks tema, tallene i parentes viser hvor stor andel av totalt tilsagnsbeløp over STILK som ble brukt på hvert tema³:

1. *Tilskudd til planlegging av fellestiltak (4 %)*. Det kan gis tilskudd til planlegging og registrering i forbindelse med fellestiltak. Seks objekter kan registreres under planlegging av fellestiltak: 1) setermiljøer, 2) sammenhengende kulturlandskaps- og gårdsmiljøer, 3) vassdragmiljøer, 4) miljøer ved sjøen/kysten, 5) andre kulturlandskapsmiljøer og 6) andre objekter.
2. *Tiltak for å bevare og fremme biologisk mangfold (6 %)*. Tilskuddet skal bidra til tiltak for å bevare livskraftige bestander av planter og dyr og opprettholde leveområder og spredningsveier for ville planter og dyr i, eller i tilknytning til, jordbrukslandskapet. Det kan registreres fire objekter under bevaring av biologisk mangfold. Disse objektene er: 1) biologisk verdifull slåttemark, 2) biologisk verdifull våtmark, 3) biologisk verdifull kulturmark og 4) andre objekter.
3. *Tiltak for å holde gammel kulturmark i hevd (26 %)*. Tilskuddet skal bidra til tiltak for å ta vare på gammel kulturmark, biologisk mangfold knyttet til kulturmarka og et åpent eller særpreget landskapsbilde. Arealene skal holdes i hevd og driftsformer videreføres. Det kan her registreres fire objekter: 1) særpreget kulturmark ut fra driftsform, 2) kulturmark som er verdifull for landskapsbilde og beitekvalitet, 3) særpregende kulturmarksmiljøer og 4) andre objekter.

³ Landbruksdepartementet 1999b

4. *Tiltak for å fremme tilgjengelighet og opplevelseskvalitet (8 %)*. Tiltak for å fremme tilgjengelighet og opplevelseskvalitet skal bedre muligheten for ferdsel til fots og opplevelse av landbrukets kulturlandskap gjennom friluftsliv og rekreasjon. Målet er å skape et sammenheng sti- og turveinett mellom landbruksveier og kulturlandskapet og forenkle adkomst til skog, utmark eller strandsoner. Under dette temaet kan det registreres fem objekter: 1) eksisterende stier og ferdselsveier, 2) etablering av stier og veier, 3) parkeringsplass for adkomst til turveinett, 4) kulturminner og badeplass og 5) andre objekter.
5. *Tiltak for å bevare kulturminner og kulturmiljøer (23 %)*. Tiltak for å bevare kulturminner og kulturmiljøer skal bidra til skjøtsel av vegetasjon på og omkring kulturminner og kulturmiljøer. Tiltak kan være vedlikehold, istandsetting, bevaring og planlagt bruk av kulturminner og kulturmiljøer som er en del av landbrukets kulturlandskap. Under dette temaet kan det registreres tre objekter: 1) fysiske elementer i landskapet, 2) mindre bygninger i landskapet og 3) andre objekter.
6. *Tiltak for å bevare freda og verneverdige bygninger som skal brukes i næringsvirksomhet (33 %)*. Tiltak for å bevare freda og verneverdige bygninger skal bidra til istandsetting og vedlikehold av freda bygninger i landbruket som kan nyttes på en hensiktsmessig måte i landbruksdrifta eller annen næring på landbrukseiendom eller seter. Det kan registreres fem objekter under dette temaet. Disse er: 1) driftsbygninger, 2) andre bygninger, 3) bolighus, 4) bolighus for utleie/næring og 5) andre objekter.

For tiltak under de ulike temaene gjelder det ulike regler for finansiering. For tema 1 heter det at plankostnadene bør begrenses og planene skal føre til konkrete tiltak. For tema 2 og 3 begrenses tilskuddet til 70 % av godkjent kostnadsoverslag. Fylkesmannen kan gjøre unntak på begrensningen, og kan i tillegg gi arealtilskudd dersom tiltakene forsvarer dette. For tema 4 og 5 kreves det at flere aktører bidrar til et slikt tiltak og at minst 30 % av godkjent kostnadsoverslag blir eksternt finansiert utenom jordbruket og denne tilskuddsordningen. Inntil 70 % av kostnadene kan dekkes gjennom denne ordningen. Fylkesmannen kan endre kravet til eksternt delfinansiering dersom tiltaket tilsier dette. For tema 6 kan det gis inntil 35 % av godkjent kostnadsoverslag i tilskudd. Ved spesielle tiltak kan dette økes til 50 %. Tilskuddet begrenser seg til kr 200 000 per landbrukseiendom over ti år, og beløpet inkluderer investeringstilskudd over BU-ordningen eller tilskudd til tekniske miljøtiltak.

Kriteriene i den generelle forskriften om produksjonstilskudd i jordbruket må være oppfylt for bruker og landbrukseiendom for å motta STILK-midler. Ved søknad kreves detaljerte opplysninger om planlagte tiltak som blant annet inkluderer formål, kostnadsoverslag og finansieringsplan. Områdets status i kommuneplanen og eventuell fredningsstatus skal også inkluderes i en søknad. Søknaden sendes kommunen som gir en faglig vurdering før videresending til fylkesmannen. Fylkesmannen skal prioritere mellom tiltak innenfor tildelt tilskuddsramme.

Fylkesmannen og Statens landbruksforvaltning kan fravike bestemmelsene, men ikke slik at det går ut over formålet med tilskuddsordningen. Klage sendes Statens landbruksforvaltning, som er siste klageinstans.

Tilskudd til miljørettet omlegging i kornområder (MOMLE)

Formålet med tilskudd for miljørettet omlegging i kornområder er å redusere erosjon fra utsatte arealer i kornområdene. Dette for å gi grunnlag for å prøve ut og utvikle miljøvennlig og ekstensiv planteproduksjon på erosjonsutsatte arealer som i dag brukes til korndyrking eller annen produksjon med åpen åker. Ordningen gjelder for områder med lav avkastningsevne i kornproduksjon for etablering og drift av beiter og arealer for produksjon av vekster som gir god beskyttelse mot erosjon. Ordningen omfatter ikke planting av skog.

Ordningen krever at bruket og brukeren oppfyller kravene i generell forskrift for produksjonstillegg i jordbruket. I tillegg må kravene til bevaring av kulturlandskapet gitt i forskrift om areal- og kulturlandskapstilskudd (01.07.1999 nr. 785), være overholdt. Omleggingen skal være et økonomisk alternativ til korndyrking. Årlig jordarbeiding skal normalt ikke skje, og plantedekket må være godt etablert om høsten. Gjødselbruken og kjemiske plantevernmidler skal begrenses og dokumenteres gjennom gjødselplan og godkjent skjøtselsopplegg. Arealene skal høstes eller beites.

MOMLE omfatter tre ordninger; omstillingsstøtte, årlig arealtillegg og støtte til utviklingstiltak. *Omstillingsstøtten* skal gis til nedskrivning av investeringskostnader knyttet til omleggingen. Denne engangsstøtten kan være inntil 70 % av godkjent tilskuddsgrunnlag, begrenset oppad til kr 500 per dekar. *Årlig arealtillegg* skal kompensere for økte kostnader, reduserte inntekter og stimulere til omlegging. Arealtillegget er på kr 100 per dekar, og kommer i tillegg til AK-tilskuddet, men ikke i tillegg til tilskudd for økologisk produksjon. *Støtte til utviklingstiltak* kan gis til tiltak eller prosjekter som skal utvikle og styrke produksjoner basert på ekstensiv planteproduksjon. Fylkesmannen fastsetter størrelsen på støtten i hver enkel sak.

Søknaden sendes kommunen. Det skal gis opplysninger om omfang og beliggenhet av areal som ønskes omlagt, dagens produksjon og planlagt ekstensiv produksjon. Arbeidsplan, kostnadsoverslag og utsnitt fra Statens kartverk over arealet skal vedlegges søknaden. Kommunen sender søknaden med sin uttalelse til fylkesmannen for avgjørelse. Søkeren inngår kontrakt med fylkesmannen om ekstensiv drift og kontraktsperioden skal være på 3–5 år. Fylkesmannen utbetaler tilskuddet. Fylkesmannen eller den fylkesmannen gir fullmakt, skal kontrollere at arealet blir drevet i tråd med tilskuddsgrunnlaget for berettigelse til utbetaling av årlig arealtillegg.

Investeringsstøtte til miljøtiltak (IMT)

Formålet med å gi investeringsstøtte til miljøtiltak er å verne jordbruksområder, hindre erosjon, arealavrenning og forurensning fra jordbruket og øke naturlig grønnstruktur i kulturlandskapet. Det skal legges vekt på tiltakenes betydning for kulturlandskapet, biologisk mangfold, kulturminner og opplevelseskvalitet.

Miljøtiltakene kan både være enkelttiltak og fellestiltak, og omfatter tekniske miljøtiltak (55 % av innvilgede midler i 2000), miljøplantinger (19 %) og økologiske rensetiltak (26 %). Tekniske miljøtiltak som det kan gis støtte til er, høytørkeanlegg (for produksjon av høy på erosjonsutsatt areal), oppsamling for avløp fra veksthus, og hydrotekniske anlegg. Miljøplanter og økologiske rensetiltak omfatter klimaplanting/leplanting, landskapsplanting, vegetasjonssoner, og fangdammer og våtmarker.

Investeringsstøtte til miljøtiltak krever at generell forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket er oppfylt. For fellestiltak kreves det at grunneierne/søkerne har et gjensidig forpliktende forhold nedfelt i en skriftlig avtale eller vedtekt. Fordelingen av kostnader og ansvar for vedlikehold skal være klargjort og avtalen skal tinglyses. Arealene skal normalt brukes som jordbruksareal i 15 år fremover for å være berettiget investeringsstøtte til miljøtiltak. Fristen for gjennomføringen av miljøtiltakene settes normalt til inntil tre år. Ved utbetaling av investeringsstøtte plikter søkeren å vedlikeholde anlegg i ti år fremover.

Søknad med fullstendige planer for tiltakene skal sendes kommunen som behandler søknaden og videresender saken til fylkesmannen. Der avgjøres søknaden om tilskudd, og det kan treffes vedtak om geografiske og tematiske prioriteringer. Fylkesmannen kan kreve at regnskap blir fremlagt for miljøtiltakene.

For tekniske miljøtiltak kan det gis inntil 35 % i tilskudd av godkjent tilskuddsgrunnlag. Miljøplantinger kan finansieres med inntil 60 % for enkelttiltak og 70 % for fellestiltak. Økologiske rensetiltak kan finansieres med inntil 70 %. Det godkjente tilskuddsgrunnlaget må for alle tiltakene være på minst 15 000 kroner.

Statens landbruksforvaltning og Riksrevisjonen kan iverksette kontrolltiltak og kreve opplysninger om tiltakene som mottakeren av tilskudd forplikter seg å etterfølge. Fylkesmannen skal føre kontroll med de tiltak som får støtte, og kan kreve tilleggsarbeid eller utbedringer om nødvendig. Tilskuddet kan helt eller delvis kreves innløst ved avdekking av forhold som ikke er i tråd med forutsetningene for støtten. Klager kan rettes til Statens landbruksforvaltning.

Informasjons- og utviklingstiltak (og storskalatiltak)⁴

Formålet med informasjons- og utviklingstiltak er å stimulere til, og informere om, miljøtiltak i jordbruket. Midlene skal bidra til rask og kostnadseffektiv gjennomføring av praktisk jordbruk, og omfatter både miljøvennlige driftsformer og kulturlandskapstiltak. De kan også brukes til storskalaforsøk og ulike typer informasjonstiltak med en klar miljøprofil.

Midlene skal muliggjøre utprøving av, og informasjon om, tiltak i praktisk jordbruk som i forskning og forsøk har vist seg å kunne gi miljømessige gevinster. Dette kan være bedre skjøtsel av kulturlandskap, redusert erosjon og avrenning av næringsstoffer, redusert bruk av kjemiske plantevernmidler og bedre utnyttelse av gjødsel/husdyrgjødsel.

⁴ Avsnittet er i stor utstrekning et direkte sitat fra Statens landbruksforvaltning (2001a).

Statens landbruksforvaltning forvalter midlene, som for 2001 utgjorde 5,7 mill. kr. Disse midlene blir fordelt til fylkene, og landbruksavdelingene skal innenfor formålet, disponere dem i forhold til lokale behov og prioriteringer.

Områdetiltak

Formålet med områdetiltak er å opprettholde eller forbedre miljøkvalitetene i vassdragene og i kulturlandskapet. Områdetiltak skal fremme helhetstenkning rundt miljøsatsing i et område, og gi tiltakene bedre samlet effekt. Områdetiltak skal også bidra til å skape et lokalt engasjement rundt miljøverdiene gjennom samarbeid om tiltak mellom grunneiere, den øvrige befolkningen og kommunen i det aktuelle området.

Områdetiltak går ut på at man planlegger en miljøsatsing for et område (nedslagsfelt, dalside, grend, vassdrag og lignende). Grunneiere, kommunen og eventuelt andre berørte parter, lager et prosjekt hvor de planlegger hva de ønsker å oppnå, og hvilke virkemidler de tenker seg å bruke for å nå dette målet. Miljøvirkemidler fra både landbruks- og miljøforvaltningen kan brukes, og gjennom en slik samordning ønsker man å bidra til en mer helhetlig miljøforvaltning og mer effektiv bruk av tilskuddsmidlene.

Områdetiltak skal være lokalt orientert, og det legges vekt på at det er de lokale aktørene som driver tiltakene. På landsbasis er det gitt midler til om lag 100 nye tiltak i 2000. Enkelte fylker har som målsetting å få i gang områdetiltak i alle fylkets kommuner på sikt. Tiltakene fordeler seg både på forurensnings- og kulturlandskapstiltak.

Statens landbruksforvaltning forvalter midler som skal gå til planlegging, organisering og gjennomføring av områdetiltak. For 2001 utgjør disse midlene 10 millioner kroner. Midlene fordeles til fylkene, og er blant annet tenkt brukt til informasjonsmøter lokalt, støtte til informasjonsmateriell, støtte til foredragsholdere og støtte til koordinator.

4.3.2 Sentrale miljø- og kulturlandskapsmidler

De sentrale miljø- og kulturlandskapsmidlene under LUF omfatter fem ordninger i 2001 (mens det er bevilget midler til kun fire av dem).

Informasjons- og utviklingstiltak er en sammenslåing av ordningene særskilte kulturlandskapstiltak og endra jordarbeiding. Ordningen omfatter oppstartede prosjekter som videreføres.

Utvikling av miljøplan og miljøprogram er et ettårig prosjekt som går ut i 2002.

Miljø- og ressursvern er økt med 4,5 millioner kroner, til 9,5 millioner kroner i 2002. Dette skal gå til å styrke arbeidet til Norsk landbruksmuseum og økt satsing på bevaring av genetiske ressurser. Disse midlene fordeles med 1,1 millioner kr til dokumentasjonssenter, 0,9 millioner kr til genressursutvalg, 1,0 millioner kr i tilskudd til bevaring av gamle storferaser (utbetaling med en sats på rundt 670 kr per dyr), og 2,0 millioner kr til utvikling og drift av Råd for genressurser med mer. Tilskuddet til bevaringsverdige storferaser gis til bestemte gamle raser, og det stilles krav til raserenhet.

Bevilgningen *til programmet for våtorganisk avfall*, ORIO, er økt med 1,5 millioner kroner i 2002, til 3,0 millioner kroner.

Formålet med ordningen *erosjonsforebyggende tiltak* er å gi støtte til tiltak som hindrer eller reduserer erosjon og arealavrenning fra jordbruksareal. Det gis tilskudd til fellesprosjekter med Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) der formålet er å hindre utgraving/erosjon av jordbruksareal og bebyggelse mot oversvømmelse ved flom og isgang. Det er NVE som planlegger tiltakene og som søker om tilskudd. Den jordbruksmessige nytten av tiltaket skal vurderes av kommune og fylkesmann før SLF avgjør søknaden. For 2002 er det ikke bevilget midler til ordningen.

Inntil 1 million kroner av overførte midler til Spesielle miljøtiltak kan benyttes til det såkalte 3Q-programmet som innebærer tilstandsovervåking i landbrukets kulturlandskap. Dette kommer i tillegg til de 4 millioner kroner som allerede er bevilget. Tabell 4.1 under viser fordelingen av midler innenfor LUF.

Tabell 4.1 Spesielle miljøtiltak. Fordeling på sentrale og fylkesvise midler

| Ordning | Ramme 2000 | Innvilget 2000 | Ramme 2001 | Forslag 2002 |
|---|---------------|-------------------|---------------|-----------------|
| <i>Sentrale miljø- og kulturlandskapsmidler</i> | | | | |
| Informasjons- og utviklingstiltak ¹⁾ | 21,9 | 20,2 | 15,8 | 15,8 |
| Miljø- og ressursvern | 3,0 | 3,0 | 5,0 | 9,5 |
| Utvikling av miljøplan og program | | | 1,0 | 0,0 |
| Erosjonsforebyggende tiltak | 5,0 | 4,6 | 3,5 | - |
| ORIO (våtorganisk avfall) | | | 1,5 | 3,0 |
| Sum sentrale midler | | | 26,8 | 28,3 |
| <i>Fylkesvise miljø- og kulturlandskapsmidler</i> | | | | |
| Midler til spesielle miljøtiltak | 112,0 | 135,3 | 100,5 | 98,0 |
| Informasjons- og utviklingstiltak | 6,3 | 5,8 | 5,7 | 5,7 |
| Områdetiltak | 8,0 | 10,8 | 10,0 | 10,0 |
| Sum fylkesvise midler | | | 116,2 | 113,7 |
| Totalt | | | 143,0 | 142,0 |

1) Fra 2001 er informasjons- og utviklingstiltak slutt sammen med prosjektene under IMT og prosjektet under endret jordarbeiding til en post

4.4 Tilskudd til organisert beitebruk

Formålet med tilskudd til organisert beitebruk er å legge forholdene til rette for best mulig utnyttelse av beite i utmark og redusere tap av dyr på utmarksbeite gjennom organisert tilsyn, organisert sanking og andre målrettede fellestiltak i beiteområder. Tilskuddet gjelder sau, geit og storfe som beiter i utmark i minst åtte uker. Fylkesmannen kan gjøre unntak fra minstekravet om beiting i åtte uker.

Ordningen blir ledet av styret for Tiltaksfond for småfe og fjørfe m.m. som skal se til at gjeldende forskrifter og instruksjoner gitt av Landbruksdepartementet

blir etterfulgt. Fylkesmannen godkjenner søknader om godkjenning av beitelag og tilskudd og står også for utbetalingen. Bevilgningen til Tiltaksfondet var på totalt 27,9 millioner kroner for 2001. Av dette utgjør tilskudd til organisert beitebruk om lag 14,5 millioner kroner.

Fylkesmannen skal oppnevne rådgivende utvalg for organisert beitebruk i fylket. Godkjente beitelag kan søke kommunen om ordinært tilskudd og tilskudd til investering og ymse tiltak. Det ordinære tilskuddet blir gitt etter en fast sats per storfe og småfe som kommer ned fra beite om høsten. Investeringstilskuddet kan dekke opptil 50 % av et godkjent kostnadsoverslag. Tilskudd til tilsyn med ny sau etter nedslakting på grunn av mædi eller skrapesjuka, blir behandlet i delprosjektet FOLA-katastrofe.

Beitelag som søker om tilskudd til organisert beitebruk plikter å oppgi korrekte opplysninger om driften og akseptere kontroll. Riksrevisjonen og Landbruksdepartementet har rett til å foreta den kontroll de finner nødvendig. Fylkesmannen skal føre kontroll med at oppgitte data i søknaden er korrekte, og at søknadene blir avgjort i samsvar med gjeldende forskrifter. Landbruksdepartementet kan gi dispensasjon fra forskriftene, men ikke i strid med formålet for ordningen. Klager på saker avgjort av fylkesmannen skal stiles til Tiltaksfond for småfe og fjørfe m.m. og sendes til fylkesmannen. Klage på saker som er avgjort av styret for Tiltaksfond for småfe og fjørfe m.m. skal stiles til Landbruksdepartementet og sendes Tiltaksfondet. Landbruksdepartementet er siste klageinstans.

4.5 Tiltak mot radioaktivitet

Denne ordningen har blitt behandlet i delprosjektet FOLA-katastrofe, selv om den i utgangspunktet inngikk i mandatet for FOLA-miljø.

4.6 Tilskudd til dyr på utmarksbeite

Tilskudd til dyr på utmarksbeite inngår under ordningen tilskudd til husdyr. Tilskudd til husdyr har en samlet øvre beløpsavgrensning på kr 125 000, men tilskudd til dyr på utmarksbeite inngår ikke i denne avgrensningen. Tilskuddet har også sin egen forskrift (01.07.1999 nr. 789). Bevilgningen til underpost 74.14 var på 2 234 millioner kroner for 2001, og tilskudd til dyr på utmarksbeite har for 2001 et budsjett på 226,3 millioner kroner.

Formålet med tilskudd til dyr på utmarksbeite er å stimulere til bruk og pleie av kulturlandskapet i utmarka. Tilskuddet omfatter melkekyr, ammekyr, ungdyr av storfe, hester, sauer, lam geiter og kje. Dyrene må oppholde seg minst åtte uker i utmark, og utnyttelsen av beite skal være en naturlig del av driftsopplegget på landbrukseiendommen. Søkeren må selv eie dyrene og være berettiget tilskudd for husdyr. Ved brudd på avtale om forebyggende tiltak for å redusere tapet på grunn av rovdyr på utmarksbeite, kan fylkesmannen trekke hele eller deler av produksjonstilskuddet til sau. For tilskudd ved nedslakting pålagt av veterinær myndighet gjelder spesielle ordninger.

Tilskuddet blir gitt etter satser per dyr. I følge Jordbruksavtalen 2001 er de foreløpige satsene 250 kroner per dyr for kyr, storfe og hester uavhengig av antall. For sau, lam og geit er satsen 82 kroner per dyr til og med 100 dyr og 65 kroner per dyr deretter. Strukturdiversifisering av tilskuddet ble betydelig redusert fra 2000 til 2001, og i følge St.prp. nr. 92 (2000–2001) tar man sikte på en utflating av satsene fra neste år.

4.7 Areal- og kulturlandskapstilskudd

Formålet med areal- og kulturlandskapstilskuddet (AK-tilskuddet) er å bidra til:

- å styrke og jevne ut inntektene mellom ulike produksjoner, bruksstørrelser og distrikter innenfor planteproduksjon og grovfôrbasert husdyrproduksjon
- skjøtsel, vedlikehold og utvikling av kulturlandskapet gjennom aktiv drift
- å opprettholde jordbruksarealer i drift

Innenfor AK-tilskuddet inngår følgende ordninger (vedtatt budsjett 2001):

- areal- kulturlandskapstilskudd (2 973 millioner kr)
- driftsvansketilskudd for brattlendte bruk (36,7 millioner kr)
- tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon (22,7 millioner kr)
- tilskudd til endret jordarbeiding (123 millioner kr)

Det er bevilget 3 254 millioner kroner til underpost 74.17 Areal- og kulturlandskapstilskudd for avtaleperioden 2001/2002. Dette er en økning på 44 millioner kroner i forhold til forrige avtaleperiode. Driftsvansketilskudd for brattlendte bruk, tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon og tilskudd til endret jordarbeiding vil bli flyttet til underpost 74.18; «Tilskudd til dyrking av fôr i fjellet». Endringen vil føre til at underposten 74.18 endrer navn til «Andre arealbaserte tilskuddsordninger.» Tilskudd til unge bønder (50 millioner kr) avvikles og overføres til Landbrukets utviklingsfond, underpost 50.11. NIJOS mottar 5 millioner kroner over post 74.17 til arbeid med digital markslagskartlegging (DMK).

Areal- og kulturlandskapstilskudd

Tilskuddet omfatter produksjon av grovfôr, korn, poteter, grønnsaker, frukt og bær med deres tilhørende vekster. Vekstene må ha et samlet areal på mer enn ett dekar for å være berettiget dette tilskuddet. Tilskuddssatsene avhenger av type vekst og areal, samt hvilken geografisk sone arealet befinner seg i. I AK-ordningen er Norge delt inn i syv soner. Tabell 4.2 viser tilskuddssatsene for søknadsomgangen 20. august 2001.

Tabell 4.2 Tilskuddssatser for AK-tilskuddet

| Vekst | Intervall (dekar) | Sone | | | | | | |
|--------------|----------------------|------|-----|-----|-----|-----|-------|-------|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Grovfor | 0-200 | 288 | 213 | 312 | 312 | 405 | 440 | 470 |
| | 201-400 | 190 | 150 | 190 | 190 | 220 | 220 | 220 |
| | over 400 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Korn | 0-400 | 242 | 300 | 300 | 397 | 397 | 397 | 397 |
| | over 400 | 242 | 242 | 242 | 242 | 242 | 242 | 242 |
| Potet | 0-60 | 280 | 280 | 280 | 280 | 280 | 1 109 | 1 419 |
| | over 60 | 280 | 280 | 280 | 280 | 280 | 280 | 280 |
| Grønnsaker | 0-30 | 750 | 750 | 750 | 900 | 900 | 1 900 | 1 900 |
| | 31-60 | 400 | 400 | 400 | 400 | 500 | 800 | 800 |
| | over 60 | 300 | 300 | 300 | 300 | 400 | 700 | 700 |
| Frukt og bær | 0-30 | 600 | 600 | 600 | 600 | 600 | 1 400 | 1 400 |
| | over 30 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 |

Kilde: Statens landbruksforvaltning 2001b

AK-tilskuddet blir fastsatt på grunnlag av normert areal. For innmarksareal beregnes normert areal ved at arealene multipliseres med et vekttall. Vekttallet er 1,0 for fulldyrka og overflatedyrka jord til slått og beite og 0,7 for innmarksbeite.

Tilskudd til innmarksbeite forutsetter et grovfôrbasert husdyrhold på eiendommen som står i forhold til beitearealet. Det maksimale tilskuddsarealet for innmarksbeite blir beregnet ut ifra forholdstall for dyreslag og AK-sone.

For å oppnå areal- og kulturlandskapstilskuddet må det ikke utføres store endringer eller inngrep i kulturlandskapet. Dette innebærer blant annet:

- elver og bekker skal ikke kanaliseres eller lukkes
- åpne grøfter skal ikke lukkes
- skogbryn, kantsoner og andre restarealer mot innmark skal ikke dyrkes opp
- åkerholmer, steingjerder og gamle rydningsrøyser skal ikke fjernes
- jordbruksarealer skal ikke planeres
- ferdselsårer skal ikke dyrkes eller stenges
- kantvegetasjon og åkerholmer skal ikke sprøytes med mindre dette er et ledd i skjøtselen av kulturlandskapet

Disse kravene skal derimot ikke være til hinder for:

- regelmessig bunn- og siderensking av elver, bekker og grøfter
- skjøtsel av trær og busker (hogst/tynning/skjæring m.m.)
- tiltak for nødvendig kryssing med redskap

Inngrep i kulturlandskapet som er utført uten dispensasjon fra kommunen, kan kreves reversert innenfor en gitt tidsfrist. Areal- og kulturlandskapstilskuddet kan trekkes tilbake, helt eller delvis, for inntil tre år dersom tidligere tilstand ikke blir gjenopprettet. Fylkesmannen kan i tillegg kreve at bestemte jordarbeidingsmetoder blir brukt på erosjonsutsatte arealer for å være berettiget tilskuddet.

Tilskudd til endret jordarbeiding

Ordningen gir økonomisk støtte til erosjonsreducerende tiltak. Tilskuddet har som formål å begrense omfanget av jordarbeiding om høsten og stimulere til tilsåing med vegetasjon for å redusere erosjon og arealavrenning. Det gis tilskudd til arealer som ikke jordarbeides om høsten. I tillegg gis det tilskudd til lett høstharving, direktesådd korn, høstkorn sådd etter lett høstharving, fangvekster og grasdekte vannveier/striper. Tilskuddet blir beregnet ut fra satser per dekar avhengig av jordarbeidingsmetode og erosjonsrisiko. I alt er det fire forskjellige erosjonsrisikoklasser⁵.

Ordningen gjelder for arealer med korn, oljevekster, erter, frøeng siste høstingsår, grønn gjødsling og grønnfôrvekster sådd med liten radavstand og der en bare høster overjordiske deler. Engareal og korn med gjenlegg etter at kornet er høstet, omfattes ikke av ordningen. Arealet kan ikke pløyes eller jordarbeides før tidligst 1. mars året etter at tilskuddet ble innvilget. Halm på tilskuddsarealer kan ikke brennes om høsten. Ordningen er tiltenkt å gjelde for den mest erosjonsutsatte delen av landbrukseiendommen. Det kreves også at landbrukseiendommen er i drift. Fylkesmannen kan i henhold til forskriften for AK-tilskuddet (01.07.1999 nr. 785), pålegge en bestemt jordarbeidingsmetode eller tilsåing av fangvekster der det er spesielt stor erosjonsrisiko.

Ved jordbruksoppgjøret 2001 ble det satt av 153 millioner kroner til ordningen med tilskudd til endra jordarbeiding. Satsene er i denne runden gjort justerbare dersom søknadsomfanget overstiger tilskuddsrammen. Statens landbruksforvaltning utbetaler tilskuddet. Ved brudd på forskriftene skal tilskuddet reduseres med det doble av den merutbetalingen som søkeren fikk utbetalt på feilaktig grunnlag. Endringer i forhold til tilskuddet kan derimot gjennomføres dersom det meldes fra og godkjennes av kommunen.

Minst 5 % av søknadene skal kontrolleres. På grunn av den store økningen av søknadsmengden er dette kravet redusert fra 20 % som gjaldt tidligere. Kommunene gjennomfører kontrollen ved bruk av stikkprøver. Fylkesmannen skal se til at kontrollene er gjennomført som forutsatt.

Det ble i 2000 innvilget 12 289 søknader for tilskudd til endret jordarbeiding. Dette gav en samlet utbetaling på knappe 132 millioner kroner. 2 175 eller om lag 18 % av søknadene, ble kontrollert. Det ble trukket tilbake 63 570 kroner etter kontrollene.

⁵ Erosjonsklasser (jordmasse per år):
1. < 50 kg/daa 3. 200-800 kg/daa
2. 50-199 kg/daa 4. > 800 kg/daa

Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon

Tilskuddet skal bidra til å opprettholde og gjenoppta tradisjonell seterdrift med melkeproduksjon, og skal også sørge for vedlikehold av det tradisjonelle kulturlandskapet i seterområder gjennom beiting med husdyr. Tilskuddet utbetales som en fast sats per seter. Satsene blir fastsatt av Statens landbruksforvaltning på bakgrunn av bevilgning, foreløpig sats og oppgavene i søknadene. I følge Jordbruksavtalen 2001 er satsen på 13 000 kroner per seter og uendret fra forrige periode.

Med seterdrift menes jordbruksdrift med leveranse av melk eller foredla melkeprodukter i sommerhalvåret. Driften må være knyttet til seterbygning og til helårs jordbruksdrift på en landbrukseiendom. Kvaliteten på melkeproduktene skal være i henhold til kravene fra det lokale næringsmiddeltilsynet. Hoveddelen av melkeproduksjonen må skje på setra over en periode på minst fire uker. Direktesalg må dokumenteres og være innenfor landbrukseiendommens melkekvote.

Driftsvansketilskudd for brattlendte bruk

Tilskuddet skal kompensere for ulempene ved jordbruksdrift i bratt terreng. Vilkårene er at søkeren må være berettiget areal- og kulturlandskapstilskudd og 50 % av det fulldyrka og overflatedyrka arealet må ha en hellingsgrad på 1:5 eller brattere. Kommunen fastsetter arealgrunnlaget etter samråd med søkeren. Tilskuddet er i følge Jordbruksavtalen 2001 på 210 kroner per dekar med helling 1:5 eller brattere. Dette er samme sats som i forrige periode.

4.8 Tilskudd til dyrking av fôr i fjellet

Det er bevilget 10,5 millioner kroner til tilskudd til dyrking av fôr i fjellet. Formålet er å kompensere for ekstra arbeids- og transportkostnader i forbindelse med dyrking av fôr i fjellet. Med fjellregion menes områder som ligger over verneskoggrensen og høyere enn den faste bosetningen i området, når grensen blir trukket uavhengig av spredtliggende fjellgårder. Fylkesmannen kan gjøre unntak for eiendommer som tidligere har vært regnet som fjellregion. Det settes krav til at arealet blir gjødslet og stelt på en faglig forsvarlig måte, og at avlingen blir høstet som høy eller silofôr og transportert hjem til vinterbruk. Det gis bare tilskudd til arealer over fem dekar.

Satsene differensieres i forhold til avstand opp til dyrkingsarealet i fjellet. I følge Jordbruksavtalen 2001 er de foreløpige satsene som følger:

- areal i avstand 5–15 km 59 kr/dekar
- areal i avstand over 15 km 98 kr/dekar

4.9 Handlingsplan plantevernmidler

Underpost 77.15 er posten for tilskudd til kvalitets- og salgsfremmende tilskudd. Av et totalt budsjett for 2001 på 48,6 millioner kroner, skal 17,0 millioner kroner gå til arbeidet med handlingsplan plantevernmidler. Den har som formål å redusere helse- og miljørisikoen ved bruk av plantevernmidler. Dette skal skje ved å utvikle produksjonsmåter som minsker avhengigheten av kjemiske plantevernmidler og som reduserer risikoen for rester av plantevernmidler i matvarer og i miljøet.

4.10 Tilskudd til økologisk jordbruk

Bevilgningen til økologisk landbruk øker fra 75 til 105 millioner kroner i 2002. I tillegg settes 20 millioner kroner av innsparte midler av til prosjekter, slik at den totale bruken av midler blir 125 millioner kroner. Tabell 4.3 viser fordelingen av midlene på de ulike ordningene.

Tabell 4.3 Fordelingen av tilskudd til økologisk jordbruk, mill. kr

| | 2001 | 2002 |
|--|-------------|--------------|
| Omleggingstilskudd | 27,2 | 40,0 |
| Husdyrtilskudd /Arealtilskudd | 20,5 | 21,0 |
| Tilskudd til forskning ¹⁾ | 6,0 | 8,0 |
| Regional forankring, veiledning og informasjon ²⁾ | 10,3 | 28,0 |
| Tilskudd til organisasjoner | 1,5 | 3,5 |
| Markedsstrategier (inkl. premiering) ²⁾ | 10,0 | 20,0 |
| Kontroll og informasjon ³⁾ | - | 4,5 |
| SUM | 75,5 | 125,0 |

1) Midlene går inn i potten for forskningsmidler over Jordbruksavtalen.

2) 10 mill. kr er engangsbevilgning for hver av disse postene.

3) Bevilgningen overflyttes til kapittel 1110 f.o.m. 2002

Formålet med tilskudd til økologisk jordbruk er å stimulere til omlegging til og opprettholdelse av økologiske driftsformer. Tilskuddene skal bidra til å kompensere for økte kostnader og avlingsnedgang i den økologiske driften, samt bidra til økt produksjon av økologiske landbruksprodukter. Ordningen omfatter tre tilskudd; omleggingstilskudd, arealtilskudd og tilskudd til økologisk husdyrproduksjon. Areal- og husdyrtilskuddet kommer i tillegg til andre tilskudd for konvensjonell drift.

Søknader om tilskudd til økologisk jordbruk sendes om kommunen til fylkesmannen som avgjør søknaden. Kommunen skal kontrollere at nødvendige vedlegg er korrekt utfylt og følger søknaden. Debio er av Statens landbruksstilsyn delegert ansvar for kontroll av produksjon og merking av økologiske landbruksvarer. Søkeren må akseptere inspeksjoner og frister som Debio setter. Vedtak kan påklages til Statens landbruksforvaltning.

Med økologisk landbruksproduksjon menes landbruksproduksjon som tilfredstiller produksjonskravene i forskrift om produksjon og merking av

økologiske landbruksvarer (05.05.1998 nr. 402). Areal klassifiseres i henhold til denne forskriften. Foregående vekstsesong legges til grunn. Som grunnlag for beregning av omleggingstilskudd til økologisk landbruk brukes karensareal. Arealet defineres i karenstiden som karensareal. Med karenstid menes tiden fra påbegynt omlegging av en produksjon til produksjonen kan godkjennes som økologisk drevet. Som tilskuddsberettiget karensareal regnes også brakkareal for ugrastyning og arealer med grønn gjødsling. Som grunnlag for beregning av arealtilskudd til økologisk landbruk brukes areal som er ferdig omlagt til økologisk drift. Brakkareal og arealer med grønn gjødsling som er en del av et vekstskifte, anses i forskriften som areal i drift.

Omleggingstilskudd til økologisk landbruk

Omleggingstilskuddet gis som et engangstilskudd for karensareal. Arealet må være kontrollert og klassifisert som karensareal vekstsesongen før søknadsomgangen. For leid areal må skriftlig leiekontrakt foreligge for å være berettiget omleggingstilskudd. Leieavtalen må strekke seg minst fem år utover karenstiden.

Omleggingstilskuddet blir kun utbetalt en gang. Unntak kan være når tilskuddet blir tilbakebetalt og det er gått minst ti år siden siste utbetaling. Ved eier-/brukerskifte kan det gis omleggingstilskudd forutsatt at arealet ikke er drevet økologisk de siste ti årene. Det forutsettes at arealet blir drevet økologisk i fem år etter siste karensår. Satsen for omleggingstilskudd til alle vekster er 750 kroner per dekar, med forbehold om rammen på 40 millioner kroner.

Arealtilskudd til økologisk landbruk

For at det skal gis arealtilskudd må arealet være kontrollert og klassifisert som økologisk areal vekstsesongen før søknadsomgangen. På driftsenheter med ensidig planteproduksjon kan et areal tilsvarende 50 % av arealet i vekstgruppene korn, poteter, grønnsaker, frukt og bær nyttes til grønn gjødsling. Fylkesmannen kan gi dispensasjon fra dette kravet.

Tabell 4.4 Arealtilskudd til økologisk landbruk

| Økologisk planteproduksjon | Sats, kr/dekar |
|-------------------------------|-------------------|
| Korn og andre apenakervekster | 220 |
| Grønn gjødsling | 505 ¹⁾ |

1) Avgrenset til å gjelde maksimalt 1/3 av omlagt åpent akereal

Tilskudd til økologisk husdyrproduksjon

Det blir gitt tilskudd til økologisk produksjon av husdyrslagene storfe, sau og geit. Tilskuddene blir utbetalt per dyr og beregnes i henhold til bestemmelsene i forskrift om tilskudd til husdyr (01.07.1999 nr. 784). Husdyrproduksjonen er berettiget tilskudd fra første søknadsomgang etter at karenperioden starter.

Tabell 4.5 Tilskudd til økologisk husdyrproduksjon

| Dyreslag | Sats, kr per dyr | |
|---------------------------------------|------------------|----------|
| | Sone 1–4 | Sone 5–7 |
| Melkeku, ammeku | 630 | 880 |
| Andre storfe | 190 | 280 |
| Melkegeit, ammegeit og vinterfora sau | 70 | 90 |

Det er i 2001 bevilget 75,5 millioner kroner til tilskudd til økologisk jordbruk. Prognosen for forbruk i 2001 er 53,9 millioner kroner. Underforbruket er knyttet til omleggingstilskuddet og at omleggingstilskuddet på grovfôrarealer er halvert i forhold til forrige periode. Dette gjelder for en overgangsperiode hvor arealtilskuddet på grovfôr vil blir erstattet helt av husdyrtilskudd i 2002. Det forventes av Landbruksdepartementet at en del brukere utsetter omleggingen til den nye ordningen får full virkning.

Regional forankring, veiledning og informasjon

Over denne posten bevilges det midler til å styrke innsatsen knyttet til veiledning og informasjon. For å gjøre det mulig, er det nødvendig å gi de ulike aktørene større handlingsrom. På den bakgrunn ble det satt av 28 millioner kroner til en samlet satsing. Anbefalte elementer i denne satsingen er⁶:

- Krav til at den enkelte fylkesmann i løpet av 2001 utarbeider en handlingsplan for utvikling av økologisk landbruk i sin region i samarbeid med jordbruksorganisasjonene og andre sentrale aktører.
- Midler til gjennomføring av nasjonale pilotprosjekt.
- Øke tilbudet om opplæring innen økologisk landbruk.
- Tilbud om gratis nettbasert innføringskurs i økologisk landbruk, og en ordning med etablerte økologisk bønder som faddere for de som legger om.
- Et prisnedskrivningstilskudd på om lag 3 kr per kg for økologiske settepoteter.
- Storskalaforsøkene i økologisk korndyrking foreslås videreført, med en økt innsats knyttet til informasjon og kompetanseheving i økologisk korndyrking.

Tilskudd til organisasjoner

Det gis tilskudd til de økologiske organisasjonene OIKOS og Biologisk-Dynamisk forening. Samlet tilskudd er på 3,5 millioner kr for 2002, og er satt til 3,0 millioner kr for 2003.

Markedsstrategier (inkl. premiering)

Det gis støtte til arbeidet med gjennomføring av markedsstrategier og handlingsplan for økologisk landbruk. En viktig del av dette arbeidet er knyttet til informasjon til forbrukerne.

Det opprettes en midlertidig premieringsordning rettet mot kjøttbransjen. Premieringen rettes mot aktører i foredlingsleddet som bidrar til å øke den andelen

⁶ Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2001

av den økologiske kjøttproduksjonen som når butikkene som økologisk produkt (Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2001). Ordningen er avgrenset til å gjelde perioden 2002–2005.

Kontroll og informasjon

Det gis støtte til Debio for det kontroll- og informasjonsarbeidet organisasjonen utfører. En velfungerende kontrollordning er sentralt for å skape og opprettholde tilliten til økologiske produkter. Videre er det en forpliktelse som følger av EØS-avtalen. Økende interesse for økologisk landbruk generelt medfører videre økt behov for informasjon, ikke minst til media.

5 Miljøindikatorer

Det ble gitt et særskilt mandat for en vurdering av miljøindikatorer og rapporteringssystemer. Dette mandatet er ikke direkte knyttet til mandatet for prosjektet som helhet, selv om de to skal ses i sammenheng. Dette kapitlet står derfor til en viss grad uavhengig av resten av rapporten.

Kapitlet tar for seg det arbeidet som foregår i Norge og i OECD med å utvikle miljøindikatorer. Vi vil vurdere hvilke muligheter Norge har for å bruke miljøindikatorer i større omfang, og vi vil vurdere de eksisterende rapporteringssystemene for støtteordningene i landbruket.

5.1 Teori om indikatorer⁷

Indikatorer er målbare indikasjoner på en tilstand eller utviklingstendens. Miljøindikatorer i jordbruket kan beskrives som et sett av nøkkeltall som gir en forenklet oversikt over miljøsituasjonen.

Det foregår en prosess internasjonalt der man prøver å utvikle miljøindikatorer som gir rom for offentlig reformpolitikk i landbruket, og som sikrer konsistens mellom miljø- og landbrukspolitikk. Det er ønskelig med indikatorer som kan:

- Gi oss tilstrekkelig løpende informasjon om miljøtilstanden i landbruket.
- Bidra til en bedre forståelse av sammenhengen mellom årsaker og virkninger for samspillet mellom naturmiljøet og landbruk og landbrukspolitikk.
- Medvirke til å overvåke, kontrollere og evaluere effektene av de miljøpolitiske virkemidlene i forhold til målsettingene.

⁷ Teorien om indikatorer er basert på OECD (1999)

5.1.1 Identifisere og utvikle indikatorer

Det er store utfordring knyttet til å utvikle anvendelige indikatorer. Det er derfor viktig å forstå sammenhenger mellom naturmiljø og landbruk. Følgende tre betraktninger kan tas som utgangspunkt:

- 1) *Finne karakteristiske, spesifikke sammenhenger mellom jordbruk og miljø.* Jordbruksaktivitet har både negative og positive effekter på miljøet. Den kan føre til en forringelse av jord, vann og luftkvalitet og tap av habitat og biologisk mangfold, men kan også gi en positiv miljøeffekt som bevaring og forøkning av biologisk mangfold og landskap, samt forebygge flom og jordskred. Sammenhengen mellom jordbruksaktivitet og naturmiljøet er meget kompleks og ikke-lineær. Hvilken jordbruksaktivitet som finnes, er som regel avhengig av jordbruksøkosystemer og hvilke fysiske egenskaper jorda har. Videre vil brukets økonomiske situasjon, produksjonsteknologi og gårdbrukerens driftsmåte virke inn på valg av aktivitet. Jordbrukssektoren er karakterisert av høye overføringer og høy grad av intervensjon. Landbrukspolitikken legger rammene for bøndernes adferd og valgmuligheter.
- 2) *Se jordbruket i en større sammenheng i forhold til bærekraftig utvikling*
- 3) *Bruke dynamiske modeller til å utvikle indikatorer.* Modellene skal bidra til å øke forståelsen for det komplekse i jordbrukets økosystemer og hvilke feedback-systemer som virker inn. Vi skal se nærmere på en modell som er utviklet av OECD, og hvilke kriterier den bygger på. Modellen har fått navnet Driving Force-State-Response modellen (DSR).

5.1.2 Driving Force–State–Response modellen

DSR er et arbeidsredskap som kan brukes til å øke forståelsen for sammenhenger mellom jordbruk og naturmiljø, og som gjør det enklere å ta gode politiske avgjørelser ved valg av indikatorer.

Drivkreftene bak endring (Driving Force)

Endringer i miljøet forårsakes av naturlige prosesser og faktorer slik som jordbrukets eget økosystem, klima og uforutsigbare hendelser (jordskjelv etc). Videre kan vi påvirke endringene i miljøtilstanden ved å endre mengde eller type av innsatsfaktorene slik som plantevernmidler, gjødsel, energi og vann, eller ved å endre produksjonen på bruket. Endringer i økonomiske og sosiale vilkår, slik som endring i rammevilkårene, inntekt, teknologi, befolkningsvekst eller endringer i etterspørselen etter landbruksprodukter vil også virke inn.

Tilstand (State)

Tilstand er her den tilstand som oppstår som en virkning av endringer i miljøtilstanden. Det kan være ny struktur og sammensetning i jord, luft, vann eller i økosystemet på bruket, eller det kan være en ny situasjon i forhold til folkehelsen og miljøet generelt, for eksempel fare forbundet med bruk av sprøytemidler.

Respons på endringene (Response)

Det kan oppstå respons hos bruker som for eksempel redusert bruk av en innsatsfaktor, konsumentrespons, respons fra matvarekjeder eller en politisk respons som gir utslag i endrede rammevilkår.

5.2 Valgkriterier for miljøindikatorer i landbruket

OECD har satt opp fem hovedkriterier for valg av miljøindikatorer:

- 1) *Miljøindikatorer må være politisk relevante og brukervennlige.* De må gi et representativt bilde på miljøtilstanden, være enkle og kunne vise trender over tid, og de må respondere på endringer i miljøsituasjonen i forhold til menneskelig aktivitet. I tillegg må indikatorene danne grunnlag for internasjonal sammenligning, og ha en referanseverdi som gjør sammenligning mulig.
- 2) *Miljøindikatorer må være pålitelige.* De må være basert på vitenskapelig teori, og på internasjonale standarder og internasjonal konsensus om deres validitet. De må også kunne brukes i økonomiske modeller og informasjonssystemer.
- 3) *Sammenligning av data.* Data som understøtter indikatorene må være tilgjengelige eller kunne gjøres tilgjengelig uten at det koster for mye, være tilstrekkelig dokumentert og av kjent kvalitet, og oppdateres regelmessig etter fastsatte prosedyrer.
- 4) *Indikatorer må være enkle å tolke.*
- 5) Om *gjennomføringsnivået* er nasjonalt, regionalt eller lokalt vil ha betydning for hvilke indikatorer man velger.

Valgkriteriene for miljøindikatorer vil variere etter hvilken politikk som føres. Tabell 5.1 viser de viktigste områdene som indikatorene som regel vil omfatte.

Tabell 5.1 Hovedområder for indikatorer, og indikatorer

| Hovedområde | Indikatorer |
|-----------------|--|
| Jord | Saltkonsentrasjon, giftkonsentrasjon, opphoping av giftstoffer, kompakthet, vannmetning, og innhold av organisk stoffer, jordproduktivitet og jorderosjon. |
| Vann | Grunnvann, overflatevann, påvirkning av nitrogenavrenning på nærliggende vassdrag, fosfor, opphoping av giftstoffer, jordavleiringer, bruken av overflate- og grunnvannressurser, og fordeling av vannressurser. |
| Luft | Innhold av giftstoffer i luften, forurensing i jord og fra dyr, utslipp av klimagasser fra jordbruket, landbruket som mottaker av klimagasser og forbruk av energi, bruk av kjemikalier som reduserer ozonlaget, slik som det kjemiske middelet metylbromid. |
| Natur | Det biologiske mangfoldet til dominerende planter og dyr, habitater til ville dyr på jordbruksland og naturlige habitater, landskapstrekk, klima, fordeling av biotoper, driftssystemer, og sosiokulturelle verdier. |
| Brukets økonomi | Finansielle ressurser tilgjengelig for brukeren som kan påvirke brukerens adferd sett i forhold til miljøhensyn. |
| Sosiokultur | Befolkningsbalanse mellom bygd- og bynære områder som kan ha en |

5.3 Nasjonale resultatmal, overvaking og resultatkontroll

5.3.1 Nasjonale resultatmal

De nasjonale resultatmålene skal være konkrete, tidsbestemte og etterprøvbare. De sektorvise arbeidsmålene avledes fra de nasjonale målene, og vil sammen med disse danne en helhetlig struktur ved at de ulike sektorenes arbeidsmål skal kunne aggregeres til nasjonale mål. Målene utgjør grunnlaget for innsatsen både nasjonalt, lokalt og innenfor den enkelte sektor i miljøvernpolitikken. Inndelingen i resultatområder benyttes gjennomgående i hele miljøvernforvaltningens styringssystem, og danner utgangspunkt for planlegging, rapportering, budsjett og regnskapsføring (Miljøverndepartementet 2001).

LDs mål og tiltak er sortert etter Regjeringens åtte miljøvernpolitiske resultatområder. Det er nære sammenhenger mellom flere av resultatområdene. Følgende åtte resultatområder vektlegges (Landbruksdepartementet 2000a og Miljøverndepartementet 2001):

Bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold

Resultatområdet omfatter bevaring av biologisk mangfold gjennom bærekraftig bruk, vern og restaurering. Resultatområdet omfatter derfor også arbeidet med å motvirke påvirkninger som har en negativ effekt på biologisk mangfold, med unntak av forurensning. Bevaring av verdifulle geologiske forekomster og ulike landskapskvaliteter inngår også i resultatområdet. I tillegg dekker resultatområdet internasjonalt arbeid, bl.a. oppfølging av konvensjoner og andre internasjonale prosesser og avtaler for å sikre bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold.

Resultatmålene for dette resultatområdet er som følger:

- Et representativt utvalg av norsk natur skal vernes for kommende generasjoner.
- I truede naturtyper skal inngrep unngås, og i hensynskrevende naturtyper skal viktige økologiske funksjoner opprettholdes.
- Kulturlandskapet skal forvaltes slik at kulturhistoriske og estetiske verdier, biologisk mangfold og tilgjengelighet opprettholdes.
- Høsting og annen bruk av levende ressurser skal ikke føre til at arter eller bestander utrykkes eller trues.
- Menneskeskapt spredning av organismer som ikke hører naturlig hjemme i økosystemene, skal ikke skade eller begrense økosystemenes funksjon.
- Truede arter skal opprettholdes på eller gjenoppbygges til livskraftige nivåer.

Friluftsliv

Resultatområdet omfatter ivaretagelse av befolkningens muligheter for friluftsliv gjennom sikring av arealer og rettigheter til ferdsel og opphold, tilrettelegging for bruk av disse arealene og stimulering til miljøvennlig friluftsliv.

Resultatmålene for dette resultatområdet er som følger:

- Friluftsliv basert på allemannsretten skal holdes i hevd i alle lag av befolkningen.
- Barn og unge skal gis mulighet til å utvikle ferdigheter i friluftsliv.
- Områder av verdi for friluftslivet skal sikres slik at miljøvennlig ferdsel, opphold og høsting fremmes og naturgrunnet bevares.
- Ved boliger, skoler og barnehager skal det være god adgang til trygg ferdsel, lek og annen aktivitet i en variert og sammenhengende grønnstruktur med gode forbindelser til omkringliggende naturområder.

Kulturminner og kulturmiljøer

Resultatområdet omfatter bevaring av kulturminner, kulturmiljøer og landskapets kulturhistoriske innhold gjennom vern, bærekraftig bruk og vedlikehold. Arbeidet dekker kulturminner og kulturmiljøer som fredes etter kulturminneloven, samt sikring av kulturhistoriske verdier og kvaliteter i våre fysiske omgivelser, bl.a. gjennom tilfredsstillende forvaltning og innarbeiding i det ordinære kommunale planapparatet og i forbindelse med arbeidet med by- og tettstedsutvikling. Resultatområdet dekker også internasjonalt arbeid, bl.a. oppfølging av konvensjoner og andre internasjonale avtaler for å sikre kulturminner og kulturmiljøer.

Resultatmålene for dette resultatområdet er som følger:

- Det årlige tapet av kulturminner og kulturmiljøer som følge av fjerning, ødeleggelse eller forfall skal minimeres, og skal innen år 2008 ikke overstige 0,5 % årlig.
- Det representative utvalget av kulturminner og kulturmiljøer skal bevares i en tilstand som tilsvarer 1998-nivå, og fredete bygninger og anlegg skal ha ordinært vedlikeholds-nivå innen år 2010.
- Den geografiske, sosiale, etniske og tidsmessige bredde i varig vernede kulturminner og kulturmiljøer skal bedres, slik at svakt representerte og manglende hovedgrupper er representert med flere objekter innen år 2004 (i forhold til nivået i 1998).

Overgjødsling og oljeforurensning

Resultatområdet omfatter arbeidet med å forebygge og redusere utslippene av næringssalter (nitrogen og fosfor), olje og partikler til vannforekomstene. Restaureringstiltak i vannforekomstene, samt beredskap mot akutt olje- og kjemikalieforurensning, dekkes også av dette resultatområdet. Utslippene av næringssalter og partikler kommer i hovedsak fra kommunale avløp, landbruk, fiskeoppdrett og industri. Utslippene av olje kommer fra landbasert virksomhet,

skipsfart og petroleumsvirksomhet. Resultatområdet omfatter også internasjonalt havmiljøarbeid.

Resultatmålene for dette resultatområdet er som følger:

- Utslippene av nærings saltene fosfor og nitrogen til eutrofi-påvirkede deler av Nordsjøen skal være redusert med omtrent 50 % innen 2005 regnet fra 1985 (målet er til vurdering vedrørende nitrogen).
- Operasjonelle utslipp av olje skal ikke medføre uakseptabel helse- eller miljøskade. Risikoen for miljøskade og andre ulemper som følge av akutt forurensning skal ligge på et akseptabelt nivå (det arbeides med kriterier/tidsramme for dette målet).

Helse- og miljøfarlige kjemikalier

Utslipp til miljøet av kjemikalier skjer i alle stadiene av produktstrømmen i samfunnet. Utslippene stammer fra gruvedrift, fra produksjon av råstoff og ferdigvarer i industrien, fra bruk av produkter i husholdningene og arbeidsliv, fra transportsektoren, fra landbrukssektoren og fra avfallsbehandling, i tillegg til langtransporterte tilførsler via luft- og havstrømmer.

Resultatmålene for dette resultatområdet er som følger:

- Utslipp av enkelte miljøgifter skal stanses eller reduseres vesentlig innen år 2000, 2005 og 2010 (se prioritetsliste i st.meld. nr 24 (2000–2001), kap. 7 tabell 2.7).
- Utslipp og bruk av kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel mot helse og miljø skal kontinuerlig reduseres i den hensikt å stanse utslippene innen en generasjon (25 år, dvs. rundt år 2020).
- Risiko knyttet til utslipp og bruk av kjemikalier som forårsaker skade på helse og miljø skal reduseres vesentlig.
- Forurensning av grunn, vann og sedimenter forårsaket av tidligere tiders virksomhet, feildisponering av avfall og lignende, skal ikke medføre fare for alvorlige forurensningsproblemer.

Avfall og gjenvinning

Resultatområdet omfatter arbeidet med å redusere avfallsmengdene, øke gjenvinningen og sørge for en forsvarlig sluttbehandling av avfallet med sikte på å redusere miljøproblemene forårsaket av avfall (inkludert spesialavfall). I tillegg omfatter resultatområdet arbeidet med å redusere forsøpling. Resultatområdet omfatter også internasjonalt arbeid.

Resultatmålene for dette resultatområdet er som følger:

- Utviklingen i generert mengde avfall skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten.
- Basert på at mengden avfall til sluttbehandling skal reduseres i tråd med hva som er et samfunnsøkonomisk og miljømessig fornuftig nivå, tas det sikte på at

mengden avfall til sluttbehandling innen 2010 skal være om lag 25 prosent av generert avfallsmengde.

- Praktisk talt alt spesialavfall skal tas forsvarlig hånd om, og enten gå til gjenvinning eller være sikret tilstrekkelig nasjonal behandlingsskapasitet.

Klima, luftforurensninger og støy

Resultatområdet omfatter arbeidet med å redusere utslipp og øke opptak av alle klimagasser, herunder bl.a. karbondioksid (CO₂), metan (CH₄) og lystgass (N₂O). Størsteparten av utslippene av klimagasser nasjonalt kommer fra bruk av fossil energi til ulike formål, som transport og stasjonær forbrenning. I tillegg er det betydelige utslipp fra industrielle prosesser, petroleumssektoren og fra avfallsfyllinger. Resultatområdet omfatter også internasjonalt arbeid, bl.a. oppfølging av Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen.

Resultatmålet for dette resultatområdet er at klimagassutslippene i forpliktelsesperioden 2008–2012 ikke skal være mer enn 1% høyere enn i 1990.

Internasjonalt miljøvernssamarbeid og miljøvern i polarområdene

I våre nærområder har miljøproblemene ofte en direkte og umiddelbar betydning for miljøtilstanden i Norge. På regionalt og globalt nivå er utviklingen internasjonalt avgjørende for norsk miljøtilstand når det gjelder blant annet klimaendringer, nedbryting av ozonlaget, sur nedbør, miljøgifter og tap av biologisk mangfold.

Resultatmålene for dette resultatområdet er som følger:

- Samarbeid og bistand skal bidra til å gjøre myndigheter og næringsliv i Russland og i de baltiske republikkene bedre i stand til å få forsvarlig kontroll over landenes egne miljøproblemer.
- Norge skal arbeide for at EØS-regelverket ikke svekker norske miljøvernregler eller mulighetene for å skjerpe disse, og at EØS-regelverket tar nødvendige hensyn til norsk vernenivå.
- Norge skal arbeide for at rammebetingelsene for handel og miljø innenfor WTO bidrar til en bærekraftig utvikling.
- Globale og regionale samarbeidsorganer skal utvikles til effektive redskaper for bærekraftig utvikling, oppnåelse av globale og regionale miljømål og effektiv oppfølging av internasjonale miljøkonvensjoner.
- Miljøhensyn skal integreres i norsk utviklingsarbeid. Miljørettet bistand og annet samarbeid med utviklingsland skal bidra til å styrke miljøvernforvaltningen og bedre miljøtilstanden i samarbeidslandene og til å forebygge globale miljøproblemer.

Når det gjelder indikatorer knyttet opp mot disse resultatmålene, vil vi komme tilbake til de under de respektive kapitlene senere i kapitlet, og vi vil da kun se på indikatorer som er relevant for jordbruket og som er i bruk, eller under utvikling i dag.

5.3.2 Overvåking

Det internasjonale arbeidet med indikatorer er nært knyttet til arbeidet i overvåkingsprogrammene, slik at Norge kan rapportere på internasjonalt godkjente indikatorer. Norge arbeider med å utvikle overvåkings- og resultatkontrollsystemer på alle miljøområder. To slike overvåkingsprogrammer er under utvikling i dag. Det ene er «Jordsmonnovervåkingsprogrammet - JOVÅ.» Jordforsk administrerer og gjennomfører overvåkingen i samarbeid med Planteforsk og NIVA. Sentralt i programmet står erosjon, utslipp av fosfor og nitrogen, og rester av plantevernmidler som spres til grunnvann og luft. Resultatene har vist at lokal tilpasning av miljøtiltak er viktig (Landbruksdepartementet 1999c).

Det andre programmet er «tilstandsovervåking i landbrukets kulturlandskap -3Q» (NIJOS 2000). NIJOS er ansvarlig for overvåkingen i samarbeid med NIKU. På sikt skal programmet gi grunnlag for regional, nasjonal og internasjonal rapportering om jordbruksland innen områdene arealstruktur, biologisk mangfold, kulturminner og muligheter for ferdsel.

Overvåkingen er banebrytende i internasjonal sammenheng. Det er derfor behov for forskning og utviklingsprosjekter i tilknytning til overvåkingsprogrammet for å utvikle gode indikatorer. Informasjonen fra overvåkingen vil bli brukt som et ledd i Norges rapportering om jordbruk til internasjonale organisasjoner som EU, OECD og FN.

5.3.3 Resultatkontroll (jordbruk og miljø)

Resultatkontrollen i jordbruket bygger på data fra overvåkingsprogrammer og på tiltaksstatistikk. Resultatkontrollen skal gi grunnlag for utforming av en kostnadseffektiv miljøpolitikk som når de målene som regjering og storting har satt for landbruket. Hovedelementene i resultatkontrollarbeidet er (Statistisk sentralbyrå 2001b):

«Trin 1: Samanstilling av data frå ulike kjelder om åtferd i jordbruket (arealbruk, gjødslingspraksis, jordarbeidingspraksis osv.) og tilstand i jord og vatn. Trin 2: Analyser og utslippberegninger baserte på denne informasjonen, mellom anna om miljøeffektar av ulike driftsformer og driftspraksis, samt om effektane av gjennomføring av ulike tiltak. Trin 3: Vurdering og avgjerslene til Styresmaktene er basert på kunnskap frå trin 1 og 2.»

Statistisk sentralbyrå (SSB) er ansvarlig for trinn 1. Det innebærer en årlig rapport som inneholder relevant tilgjengelig statistikk, såkalte tiltaksindikatorer. Videre skal SSB tilrettelegge data som grunnlag for modellberegning og for oppdrag fra forvaltning.

Den årlige rapporten tar for seg status og utvikling for gjennomføringen av ulike miljøtiltak innenfor jordbruket, samt en del annen miljørelatert informasjon. Hovedvekt blir lagt på tiltak mot avrenning og tap av næringsstoff fra jordbruksareal. Videre ser SSB på bruk av plantevernmidler, økologisk jordbruk, utslipp av klimagasser og ammoniakk, omdisponering av jordbruksareal, kulturlandskap og innsamling av landbruksplast. Sett i forhold til miljømålene for

jordbruket ville det være ønskelig med en resultatkontroll som også hadde som hovedmål å vurdere status og utvikling for de positive miljøverdiene i jordbruket (slik som biologisk mangfold, gammel kulturmark og kvalitative indikatorer for andre spesielle kulturlandskapstyper og –miljøer). Utvikling av mer kvalitative indikatorer for miljøtilstanden i jordbruket var også en del av mandatet for prosjektet, og vi vil senere diskutere og foreslå nye miljøindikatorer.

5.4 Indikatorer og kontrollsystemer

I dette kapitlet vil vi se på indikatorene som er utviklet i OECD, og blant de som er relevante for Norge vil vi foreta en sammenligning med de indikatorene som er utviklet, eller er under utvikling i Norge. Videre vil vi se på hvilke kontrollsystemer Norge har for de enkelte målområdene.

5.4.1 Indikatorer for bruk av gjødsel og plantevernmidler

Indikatorer for bruk av gjødsel utviklet av OECD

Tilførsel av næringsstoffer til jorda, slik som nitrogen og fosfor, er essensielle i jordbruksproduksjon og nødvendig for å øke produksjonen. Samtidig kan tilførsel av næringsstoffer være en kilde til forurensing av overflate- og grunnvann (henholdsvis eutrofiering⁸ og forurensing av drikkevann), redusert luftkvalitet og global oppvarming (økt mengde av N₂O og NH₃ til lufta).

OECD foreslår å utvikle indikatorer for *nitrogenbalanse* og *fosforbalanse*. Det er to mulige innfallsvinkler, *balanse i jorda* og *balanse på bruket*. Balanse i jorda betyr at det skal være en balanse i næringsmengde mellom innsatsfaktor og sluttprodukt. Balanse på bruket forutsetter det samme som over, men inkluderer også den naturlige tilførselen av næringsstoffer, slik som for eksempel nitrogenfiksering.

En annen indikator utviklet av OECD er *nyttevirkning av bruk av nitrogen i jordbruket*. Den sammenligner det fysiske nitrogenforholdet mellom innsatsfaktor og ferdig produkt.

Indikator for nitrogen- (og fosfor-) balanse

En indikator for nitrogenbalanse sammenligner forskjellen mellom nitrogen tilgjengelig i jordbrukssystemet (innsatsfaktorer, hovedsakelig fra dyra og handelsgjødsel) og opptak av nitrogen i vekstene (sluttprodukt, avling og fôr).

Nitrogenbalanseindikatoren beregnes ved å måle forskjellen mellom total mengde nitrogen som går inn i jordbrukssystemet og total mengde nitrogen som går ut av systemet i løpet av ett år (tilsvarende for måling av fosforbalansen). *Total mengde tilført nitrogen (fosfor)* inkluderer summen av følgende elementer⁹:

⁸ Forurensing av innsjøer og lignende, særlig fra fosfater, fører til akselerering av eutrofieringsprosessen. Økt eutrofiering vises i vannet som algeoppblomstring og underskudd på oksygen.

⁹ Listen kan eventuelt modifiseres til å passe med de dataene som er tilgjengelig.

- Mengde tilført handelsgjødsel.
- Netto nitrogentilførsel fra husdyrgjødsel: Totalt antall dyr korrigert for type, alder, kjønn, type produksjon (for eksempel melk eller kjøttfe) og vekt/melkeproduksjon, multiplisert med en koeffisient som beskriver mengden nitrogen i gjødsel pr. dyr pr. år. Det må tas hensyn til nitrogentap ved oppbevaring av gjødsel i gjødselkjeller.
- Biologisk nitrogenfiksering: Størrelsen på arealet der det høstes belgplanter og beite med belgplanter multiplisert med en nitrogenfikseringskoeffisient, pluss nitrogenfikseringen forårsaket av jordorganismer. Sistnevnte beregnes ved å ta totalt landareal multiplisert med en nitrogenfikseringskoeffisient.
- Nitrogen deponert fra atmosfæren: Totalt landbruksareal multiplisert med en koeffisient for nitrogen deponert/kg/hektar.
- Nitrogen fra resirkulert organisk materiale: Mengden kloakkslam tilført jordbruksland, multiplisert med en koeffisient for nitrogen innhold i kloakkslam.
- Nitrogeninnhold i frø og småplanter: Mengden av småplanter og frø multiplisert med en koeffisient for innhold av nitrogeninnhold i småplanter og frø.
- *Total mengde nitrogen i sluttproduktene* inkluderer summen av følgende:
- Hvor stor avling som er produsert: Høstet avling og beite multiplisert med en koeffisient for hvor mye nitrogen som plantene behøver for å produsere et kilogram sluttprodukt.

Indikatorer anvendt i Norge for bruk av gjødsel

I Norge har SSB til oppgave å rapportere status og utvikling i bruk av handelsgjødsel i jordbruket (Statistisk sentralbyrå 2001b). Indikatorene SSB bruker er *total omsetning av handelsgjødsel* (inkluderer kun nitrogen og fosfor) og *mengde handelsgjødsel pr. dekar korn, oljevekster og fulldyrka eng*.

Informasjonen om bruk av handelsgjødsel (kg nitrogen og fosfor per dekar) og antall dekar med korn og oljevekster til modning blir hentet fra utvalgstillingen for jordbruket. Informasjonen om areal fulldyrket eng på utvalgstillingsbrukene hentes fra søknad om produksjonstilskudd per 31. juli det aktuelle året. Tallene fra utvalgstillingene blir med et sett av faktorer utvidet til å gjelde for alle bruk med den aktuelle produksjonen. Det finnes i dag ingen anvendelig statistikk for gjødselpraksis for vekster som potet, grønnsaker osv.

Når det gjelde bruk av husdyrgjødsel, er det i dag ingen brukbare datakilder. Men, det blir gjort beregninger for innhold av nitrogen og fosfor i gjødselen, som er et gjennomsnitt for de ulike dyreslagene. Dette er gjort med utgangspunkt i informasjon om antall driftsenheter med husdyr, antall husdyr fordelt på husdyrslag, mengder husdyrgjødsel, antall gjødseldyrenheter, samt areal på driftsenheter med husdyr.

SSB beregner data for total mengde husdyr- og handelsgjødsel ved hjelp av tall fra SLF om produksjonstilskudd til dyr og areal, og beregner bruk av gjødsel ut fra utvalgstillingene for landbruket. Disse tallene brukes først og fremst til å vise mengder, regionale forskjeller og trender over tid.

Indikatorer for bruk av plantevernmidler utviklet av OECD

Bruk av plantevernmidler bidrar til økt planteproduksjon, men øker også risikoen for mulig skade på miljø og menneskers helse. Hvor stor risikoen er avhenger av eksponering og hvor giftig plantevernmiddelet er. Eksponering for et plantevernmiddel er avhengig av hvordan det blir brukt, mobilitet og nedbrytningstid.

Plantevernmidler kan deles inn etter hvor giftige de er, nedbrytningstid, kjemisk sammensetning og konsentrasjon av virksomt stoff. Hvilken miljørisiko de ulike plantevernmidlene representerer varierer. Mengden plantevernmiddel som tilføres til jord og vassdrag avhenger av type jord, temperatur, klima, hva som blir produsert, og når og hvor ofte man sprøyter.

Bruken av plantevernmidler avhenger av mange faktorer, som blant annet klimaforhold, typer av jordbruksvekster og miksing av disse, smitte og sykdomspress, plante- og plantevernmiddelkostnader, etc.

Medlemslandene i OECD har utviklet to typer indikatorer. Den ene indikatoren viser *bruk av plantevernmiddel og aktive verdistoff*. Disse dataene blir hentet fra opplysninger om salgsmengde av de forskjellige typer av plantevernmiddel, og opplysninger om bruk. Den andre tilnærmingen er å *klassifisere plantevernmidlene i forskjellige miljørisikokategorier*. Denne finner de ved å kombinere informasjon om mulig fare forbundet med bruk av plantevernmiddelet og eksponering for plantevernmiddelet.

Bruk av plantevernmiddel blir målt i tonn aktivt verdistoff. OECD har utviklet tre tilnæringsmetoder som kan brukes til å finne miljørisiko ved bruk av plantevernmidler. Indikatoren har følgende utforming:

Risiko ved bruk = (Eksponering/grad av giftighet)* behandlet område

Eksponering er her definert som det volumet av plantevernmiddel som vil kunne finnes i nærliggende vassdrag; *grad av giftighet* defineres som det volumet av sprøytemiddel som skal til for å skade organismer i vannet (det volumet som vil forårsake en dødelighet på 50 %); og *område behandlet* er det antall hektar der plantevernmiddelet er anvendt. Se for øvrig OECDs rapport for en utfyllende gjennomgang av denne metoden (OECD 2001).

Indikatorer anvendt i Norge for bruk av plantevernmidler

I Norge ble det i 1999 innført et system der plantevernmidler blir delt inn i klasser etter miljørisiko, der klasse 0 representerer lavest miljørisiko og klasse 7 høyest. Det ble innført avgifter på plantevernmidlene som skulle gjenspeile miljørisikoen. Målet var å få gårdbrukerne til å bruke plantevernmidler med lav miljørisiko.

SSB registrere omfang og utvikling i bruk av ulike typer plantevernmidler, og følgende data er tilgjengelig:

- Sprøyting mot rotugras i kornproduksjon (utvalgstillingen for landbruket, 1993–1998, 2000)
- Omsetning av mengde aktivt stoff og omsetningsverdi mellom importør og distributør/forhandler (SLF)

Vi mangler statistikk om sprøytepraksis. Effektene av en overgang fra et preparat som krever store doser til konsentrerte lavdosemiddel blir ikke fanget opp av statistikk som bygger på omsatt mengde verdistoff. Generelt mangler vi gode data på bruk av plantevernmidler.

Indikatorer under utvikling

I Norge foregår det utstrakt forskning på miljørisikoindikatorer¹⁰ for plantevernmidler. Målet er å danne grunnlag for et verktøy for å beregne risiko ved bruk av ulike plantevernmidler. Videre foregår det et samarbeidsprosjekt med EU, som har fått navnet «CAPER,» der man sammenlikner modeller for risikoindikatorer hvor hvert plantevernmiddel representerer en risiko, som de blir gruppert etter. Målet er å lage en «pesticidstrategi» for gårdbruker, konsument og miljø.

Modellene som utvikles, må være i tråd med dagens avgiftssystem. Man har gått bort fra omsatt mengde plantevernmiddel som indikator for bruk av plantevernmidler, og erstattet den med risikoindikatorer.

Kontrollordning for bruk av gjødsel og plantevernmidler

Alle gårdbrukerne må dokumentere bruk av gjødsel og sprøytemidler. Dette rapporteres gjennom KSL (Kvalitetsikring i landbruket) systemet. Fra 2003 er det et KSL-krav at det skal gjennomføres årlig egenrevisjon på alle bruk. Noen varemottakere, blant annet Gilde og Tine, krever dette allerede i dag for å gi et KSL-tillegg i prisen på produktene.

Det blir sendt ut brev om egenrevisjon til alle bønder i Norge som mottar produksjonstilskudd. Sammen med brevet følger materiell og veiledning for å gjennomføre KSL-egenrevisjon. Det er i dag ingen krav til slik dokumentasjon i forhold til utbetaling av tilskudd. En slik ordning vil bli innført 2004 i følge jordbruksoppgjøret i 2001.

5.4.2 Indikatorer for maling av erosjon, jord- og vannkvalitet

Indikatorer for maling av vannkvalitet utviklet av OECD

Hovedproblemene når det gjelder jordbruk og vannkvalitet er relatert til nitrogenforurensing i overflatevann og grunnvann, fosfornivå i vassdrag, rester av plantevernmidler, og skadelige effekter av jordsedimenter og mineralsalter (erosjon). Forurensing fra landbruket av vassdrag eller grunnvann kan føre til helseskader for mennesker når vannes benyttes som drikkevann, og for miljøet når

¹⁰ Pers. medd. Planteforsk 2001

forurensingen fører til endringer av den økologiske balansen i vannet og økt grad av eutrofieringen.

OECD foreslår bruk av *risikoindikatorer* og *tiltaksindikatorer* for å finne hvilken virkning aktiv jordbrukdrift kan ha på vannkvaliteten. Både risiko- og tiltaksindikatorerne forutsetter at det er gitt referanseverdier for hva som er akseptabelt nivå av for eksempel nitrogeninnhold i vann.

Risikoindikatorer estimerer den potensielle forurensingen av overflatevann/grunnvann som forårsakes av jordbruksaktivitet. Risiko forbundet med nitrogenforurensing (fosforforurensing) av vann beregnes som:

$$\text{PNC (mg/l)} = \text{PNP (mg/ha)} / \text{EW (l/ha)}$$

PNC er potensiell nitratkonsentrasjon (mg/l), PNP er potensiell nitrat tilstede (mg/ha) og EW er overskuddsvann (l/ha). Se for øvrig OECDs rapport for en utfyllende gjennomgang av denne metoden (OECD 2001).

Utgangspunktet for *tilstandsindikatorer* er nitrat- (eller fosfor-) konsentrasjon i vann i sårbare jordbruksområder. Tiltaksindikatorer sammenligner tendenser/trender i konsentrasjonen av forurensing i overflatevann eller grunnvann mot et gitt nivå.

Eksisterende ordninger for maling av vannkvalitet i Norge

For å rasjonalisere driften og utnytte arealene bedre blir vegetasjonen langs vassdragene, den såkalte kantvegetasjonen, ofte fjernet, og bekker blir lukket eller kanalisert. Slike inngrep reduserer naturens evne til selv å ta opp næringssalter på avveie, og kan indirekte bidra til mer forurensning. Ved utpeking av sårbare soner etter nitratdirektivet¹¹ er andelen jordbruksareal, regnet som prosent av totalt areal innenfor en grunnkrets, benyttet som indikator for fare for næringssaltforurensning fra landbruket. I Norge tilsvarer de sårbare sonene de samme områdene som er definert som følsomme for nitrogen etter avløpdirektivet, det vil si nedslagsfeltet til kyststrekningen fra svenskegrensen til Strømstangen fyr og Indre Oslofjord (Statens forurensingstilsyn 2000).

Kystovervåkingsprogrammet¹² har som et langsiktig mål å påvise eventuelle endringer i miljøkvaliteten langs kysten av Sør-Norge, spesielt som følge av endret tilførsel av næringssalter til Nordsjøen (jf. Nordsjøavtalen). Programmet har siden 1990 gitt miljøvernmyndighetene årlig informasjon om tilstanden i vannmassene og plante- og dyrelivet.

Kystovervåkingsprogrammet skal bidra til å:

- Gi oversikt over miljøtilstanden med hensyn til næringssalter og deres virkninger i kystområdene.
- Identifisere fra hvilke områder ulike næringssaltmengder kommer til norskekysten.

¹¹ Rådskdirektiv av 12.desember 1991 om beskyttelse av vann mot forurensing forårsaket av nitrater fra landbruket (91/676/EØF) skal bidra til å redusere utslippene av nitrogenforbindelser fra landbruket.

¹² Kystovervåkingsprogrammet, som gjennomføres av NIVA på oppdrag av SFT, omfatter overvåking av vannkvalitet og dyre- og planteliv på bløt- og hardbunn.

- Kartlegge endringer i næringssaltkonsentrasjonene over tid.
- Kartlegge effekter av næringssalter på utviklingen og tilstanden i hard- og bløtbunnsamfunnene.
- Dokumentere det biologiske mangfoldet og beskrive endringer i dette (NIVA 2002).

Et hovedmål med kystovervåkings-programmet er å samle inn serier av biologiske, fysiske og kjemiske data over lang tid for å skaffe kunnskap om tilstanden i vårt kystvann og bedre forstå de styrende prosesser.

Indikatorer for maling av avrenning:

Utgangspunktet er eutrofe innsjøer hvor eutrofieringsgraden er målt over tid. En endring i eutrofieringsgrad vil indikere en endret adferd på bruk i nærliggende jordbruksområder. Parametere her vil være konsentrasjon av fosfor, nitrogen, siktedyp eller klorofyllkonsentrasjon. Endringer i disse parametrene vil indikere spesifikke endringer eller omlegging av jordbruksdriften. For eksempel vil lavere konsentrasjon av fosfor i innsjøen indikere redusert fosforgjødsling. SSB har klassifisert hvilke endringer i eutrofieringsgraden som tilsier at det er en klar forbedring, forbedring, svak forbedring, ingen trend osv.

Kontroll og overvakning av vannkvalitet

NIVA har omfattende prosjekter med overvåking av vann og vassdrag. I Norge beregner NIVA årlig den totale tilførselen av fosfor og nitrogen til norske havområder. Resultatene baseres på en modell (TEOTIL) som beregner bla. tilførselen fra jordbruket til de ulike farvann utenfor kysten. TEOTIL modellen tar hensyn til selvrensing i vassdragene.

Statens forurensningstilsyn (SFT) leder de nasjonale programmene og legger til rette for at fylkesmannens miljøvernavdelinger kan overta ansvaret for overvåking i fylkene. NIVA vil fortsatt ha en løpende overvåking av store vannsystemer som Mjøsa og Glomma. NIVA gjennomfører overvåking både med manuell feltregistrering og med automatiserte metoder.

Indikatorer for maling av jordkvalitet utviklet av OECD

God jordkvalitet er essensielt for å bevare produktiviteten i jordbruket. Jorda kan degraderes gjennom tre typer prosesser:

- 1) Fysisk, ved erosjon og at jorda pakkes.
- 2) Kjemisk, ved at jorda tilføres for store doser giftstoffer eller for mye salter.
- 3) Biologisk, ved reduksjon i det organiske innholdet i jorda.

OECD har gitt erosjon høyest prioritet, og har derfor foreslått to indikatorer til bruk for måling av jordkvalitet: *risiko for jorderosjon forårsaket av vind* og *risiko for jorderosjon forårsaket av vann*. Jorderosjon forårsaket av vind er lite aktuelt for norske forhold og vil derfor ikke bli diskutert her.

Indeksen for risiko for erosjon forårsaket av vann beregnes etter denne formelen:

$$E_{\text{vann}} = R * K * LS * C * P / T$$

E_{vann} er risikoindeks for erosjon forårsaket av vann; R er nedbør korrigert for frekvens, varighet og intensitet; K er en faktor for hvor lett jord har for å erodere (for eksempel jordstruktur og tørkeforhold); LS er helningslengde og en faktor for hvor bratt helningen er; C er faktor knyttet til valg av planter; P en faktor knyttet til bevaring (for eksempel praksis ved dyrking); og T er grad av tolererbart tap av jord.

Eksisterende ordninger for maling av jordkvalitet i Norge

Erosjon er ikke et stort problem i Norge. Data viser at kun en ganske liten del av jordbruksarealet er berørt av moderat vannerosjon (OECD 2001). NIJOS har klassifisert jordbruksarealet etter erosjonsrisiko i hele, eller deler av Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. Totalareal er beregnet for de ulike erosjonsklassene er i hvert fylke. Risikoen for erosjon er delt inn i fire klasser: liten, middels, stor og svært stor erosjonsrisiko.

Kontroll og overvaking av jordkvalitet

Ved søknad om tilskudd for endret jordarbeiding gir brukeren selv opplysninger om jordarbeiding, utsåingsmåte for høstkorn, bruk av fangvekster og oppretting av grasdekte vannveier - i åkerarealer og i ompløyd eng. Med søknaden skal det følge kart med angivelse av tiltak og omfanget av disse. Søknaden om tilskudd sendes til kommunen. Kommunen fastsetter arealets erosjonsrisiko og avgjør søknaden. Før tilskuddet utbetales skal kommunen gjennomføre kontroll etter nærmere retningslinjer fra Statens landbruksforvaltning. Fylkesmannen skal påse at kontrollen blir gjennomført.

5.4.3 Indikatorer for maling av biologisk mangfold

Indikatorer utviklet av OECD

En stor del av landarealet i OECD-landene er landbruksareal. Biologisk mangfold er sterkt avhengig av hva slags landbruksaktivitet vi har. Effektivisering og bruk av innsatsfaktorer, blant annet bruk av handelsgjødsel og plantevernmidler, er med på å redusere det biologiske mangfoldet i landbruket. Flere indikatorer er blitt utviklet av OECD med hovedvekt på *genetisk mangfold*, *artsmangfold* og *mangfoldige økosystemer* (der sistnevnte kommer inn under indikatorer for bevaring av villdyrhabitater – et område som vi ikke kommer til å diskutere her). Begrepet biologisk mangfold er her begrenset til biologisk mangfold som enten er avhengig av jordbruksaktivitet, eller som er påvirket av slik aktivitet.

Indikatorer med utgangspunkt i genetisk mangfold:

- 1) Totalt antall av de planter og dyr som er hovedproduksjonen på bruket (for eksempel en hovedproduksjon med korn og gris).

- 2) Andelen av dominerende plantekulturer i den totale produksjonen (for eksempel hvete, havre, belgvekster).
- 3) Andelen av dominerende buskaps typer i respektive kategorier, oppgitt i antall dyr (for eksempel andelen av Jersey, Charolais etc av totalt antall dyr).
- 4) Antall av nasjonale plantevekster/husdyrraser som er utrydningstruet.

Metoden for å beregne de tre første indikatorene krever registreringer av hvilke type vekster som finnes på bruket og produksjonsmengde av disse, samt typer og antall buskap på bruket. Den fjerde indikatoren krever data for truede og utrydningstruede arter i jordbruksammenheng.

Indikatorer med utgangspunkt i artsmangfold: Disse indikatorene dekker trender i populasjonsgrupperinger og antall ville arter relatert til jordbruket. Det er et ønske om å kunne registrere artsmangfold uttrykt som antall arter, artsrikdom, fordeling av arter, nøkkelarter, utryddingstruede arter eller grupper av arter, som har tilsvarende funksjon. De fleste OECD-landene har ikke slik registrering, sannsynligvis fordi en slik registrering er både tids- og kostnadskrevende.

Indikatorer utviklet i Norge

NIJOS har som nevnt, utviklet et nasjonalt program for tilstandsovervåkning og resultatkontroll i jordbrukets kulturlandskap (3Q). Målet er blant annet å fremstille landsdekkende indikatorer for tilstand og endring i jordbrukets kulturlandskap innenfor interesseområdene arealstruktur, biologisk mangfold, kulturminner og tilgjengelighet.

NIJOS beskriver biologisk mangfold som et begrep som omfatter variasjon på tre nivåer: Økosystemnivå, artsnivå og genetisk nivå. (Flere av indikatorene vil bli dekket i kapittel 5.4.4 om landskaps- og arealstruktur.) Indikatorene inkluderer¹³:

- Arealfordeling av areal typer som antas å være av spesiell biologisk betydning.
- Fragmentering av habitattyper.
- Heterogenitet.
- Diversitet av habitattyper.
- Lengde av linjestrukturer.
- Antall punktforekomster.

NIJOS uttaler at det i dag ikke er gode data for biologisk mangfold, og ingen nasjonal registrering av artsmangfold i landbruket. For å få best mulig kvantitative og kvalitative indikatorer, er en mer detaljert registrering av arealinndeling nødvendig. Et eksempel kan være registreringer av beiteareal. For å kunne si noe om hvilke arter som vil forkomme, må man vite noe om *beitekvalitet*. Det er stor variasjon i antall og typer av arter på et beite av god kvalitet i forhold til et av dårlig kvalitet. I dag har vi ikke slike detaljerte registreringer, og mangler derfor gode data for å si noe om biologisk mangfold i jordbruket.

¹³ NIJOS 2000 og NIJOS 2002

Malemetoder og overvåking av biologisk mangfold i Norge

NIJOS står for overvåkingen av biologisk mangfold i landbruket. Det gjøres ved å gjennomføre en tilstandsovervåking av jordbrukets kulturlandskap som er basert på utvalgkartlegging ved flyfotografering av 1 500 tilfeldige uttrukne prøveflater på 1 km². Det blir foretatt en ekstensiv feltkontroll av 10 % av prøvefeltene. Flyfotografiene tolkes manuelt, og deretter blir de digitalisert. Det er opprettet en kulturlandskapsdatabase med grunnlag i data fra digitaliserte flyfoto, og denne blir vedlikeholdt. Hvert år skal 1/5 av prøveflatene flyfotograferes slik at alle landsdeler dekkes i løpet av 5 år. Etter fem år skal flatene igjen fotograferes for å registrere endringer.

Under utvikling

Når det gjelder genetisk mangfold har Landbruksdepartementet nylig opprettet tre nye genressursutvalg for henholdsvis kulturplanter, skogstrær og husdyr. Norge har også vært aktive i forhandlingene i den første internasjonale avtalen om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk, vedtatt på FAOs generalkonferanse i Roma, 3. november 2001. Formålet med avtalen er å sikre bevaring og bærekraftig bruk av plantegenetiske ressurser.

5.4.4 Indikatorer for maling av landskaps-/arealstruktur og kulturminner

Indikatorer utviklet av OECD

Jordbruket spiller en viktig rolle i formingen av landskapet. Landskap kan betraktes som en sammensetning av tre hovedelementer:

- 1) *Landskapsstruktur*. Herunder trekk i landskapet (for eksempel habitater), bruk av jordbruksland (for eksempel korndyrking), og objekter og kulturelle innslag i landskapet (for eksempel et gammelt steingjerde).
- 2) *Landskapsfunksjon*. Slik som et sted å bo, arbeide og besøke, landskapet som et system for biologisk mangfold og som et økosystem, etc.
- 3) *Landskapsverdier*. Inkluderer blant annet kostnadene som gårdbrukeren har ved å bevare landskapet, og den rekreasjons- og kulturelle verdien et slikt landskap har for samfunnet.

OECD har forslått å bruke indikatorer som måler landskapsstruktur, landskapsforvaltning (privat og offentlig forvaltning av landskapet) og landskapsverdier.

Indikatorer for landskapsstruktur:

- Miljøinnslag i landskapet, hovedsakelig landskapshabitater og økosystemer. Denne indikatoren skaffer tilveie indirekte informasjon om biologisk mangfold. Den bør derfor ses i sammenheng med indikatorer i kapittelet 5.4.3, om biologisk mangfold.
- Bruk av jordbruksareal, inkludert endringer i typer/kombinasjoner og fordeling av bruk av jordbruksarealet.

- Objekter og kulturinnslag som er et resultat av menneskelig aktivitet. Blant disse inngår punktelementer (tradisjonelle bygninger og historiske monumenter på jordbruksland, samt nye bygninger med høy økologisk og/eller arkitektoniske verdi), lineære elementer (herunder steingjerder, stier etc.), og områdelementer (slik som for eksempel gammel slåtteeng, historiske plasser, spesielle regionale driftsformer etc.).

Det må være jordbruksaktivitet på bruket for at indikatorene skal være relevante.

Indikatorer for landskapsforvaltning:

- Totalt landbruksareal i bruk i forhold til totalt areal.
- Landbruksareal pr. innbygger.

Indikator for landskapsverdier:

- Kostnader knyttet til opprettholdelse av landskapet (for eksempel bevaring av kulturlandskap, vedlikehold av gamle steingjerder etc).
- Samfunnsverdien av å bevare kulturlandskapet (for eksempel undersøkelser av betalingsvillighet for å opprettholde kulturlandskapet, betalingsvillighet for adkomst til landskapsområder, betalingsvillighet for ulike kvalitet av landskap, verdsetting av landskap som et miljøgode etc).

Indikatorer utviklet i Norge

NIJOS har laget indikatorer som stort sett samsvarer med de indikatorene som er foreslått brukt i OECD. NIJOS har utviklet indikatorene ut fra en målsetting om nasjonal måloppnåelse. OECDs indikatorer er laget for å kunne brukes i alle land tilknyttet OECD, og på den måten gjøre det mulig å sammenligne måloppnåelse på et internasjonalt nivå.

NIJOS anvender følgende indikatorer i sitt program:

Indikatorer for arealstruktur på landskapsnivå (arealstruktur beskriver både landskapets innhold i form av arealtyper, linjeelementer og punktobjekter, og den romlige fordelingen av disse landskapselementene):

- Fragmenteringsgrad av ulike arealtyper.
- Diversitet av ulike arealtyper.
- Heterogenitet/homogenitet i landskapet.
- Lengde og fordeling av ulike kanttyper mellom jordbruksareal og det øvrige landskapet.
- Areal av arealklasser ved vannkanten.
- Antall bygninger.

Indikatorer for Kulturminner:

- Gravminner.
- Steingjerder.
- Tilstand til SEFRAK¹⁴-registrerte bygninger.
- Kulturminner må registreres i felt (det kan ofte være vanskelig å oppdage kulturminner på flyfoto og derfor må de registreres fysisk på bakken), noe som fører til betydelig merarbeid.

Indikatorer for tilgjengelighet og opplevelseskvalitet:

- Antall og lengde av ferdselslinjer.
- Konnektivitetsindeks, dvs indeks for muligheter til rundturer.
- Forstyrrelser fra veier og bebygde areal.
- Andel av arealet som er tilgjengelig for ferdsel.
- Indeks for grad av visuell helhet i jordbrukslandskapet.
- Diversitetsindeks.
- Heterogenitetsindeks.
- Grunnlagsinformasjon.

Kontrollordninger og rapportering

For arealstruktur og kulturminner er viktige kontrollordninger og rapporteringssystemer knyttet til AK- og STILK-ordningen. Vi har derfor gått gjennom noen av kravene i disse ordningene, og hvilke forhold som kontrolleres, og tall som rapporteres for disse ordningene.

AK-tilskuddet

For å motta AK-tilskuddet skal det ikke foretas vesentlig endringer eller inngrep i kulturlandskapet. Arealer som avsettes til kantsoner, fangdammer og miljøplantinger skal fortsatt inngå i arealgrunnlaget for tilskuddet. For å motta produksjonstilskudd skal det settes krav til bevaring av kulturlandskapet, bl.a. er det innført krav om to meter vegetasjonssone mot vassdrag. Se kapittel 4 for en detaljert gjennomgang av AK-ordningen.

Overflatedyrket areal er viktig i forhold til kulturlandskap fordi denne arealtypen drives mindre intensivt. Arealet av fulldyrka jord utgjør hoveddelen av jordbruksarealet med ca 85 % i år 2000 (Statistisk sentralbyrå 2001b). Oppdeling av jordstykker og teiger er en fordel for kulturlandskapet. Det er en klar sammenheng mellom størrelse på driftsenhet og størrelse på jordstykker. Fra et kulturlandskapsperspektiv er det ønskelig med et areal som er noe mer oppdelt og ikke så homogent. Ved jordbrukstillingene 1999 ble det samlet inn et svært omfattende tallmateriale som gjorde det mulig å utføre analyser i forhold til kulturlandskapet gjennom å kombinere ulike variabler¹⁵. For første gang ble det stilt spørsmål om arrondering av jordbruksarealet.

¹⁴ SEFRAK- forkortelse for SEkretariatet For Registrering Av faste Kulturminner

¹⁵ Statistisk sentralbyrå 2001c.

Gårdbrukeren må oppgi tilskuddsberettiget areal i søknad om produksjonstilskudd. Krysser gårdbrukeren av for inngrep i kulturlandskapet, skal dette undersøkes nærmere. Er inngrepet i strid med krav til bevaring av kulturlandskapet kan hele, eller deler av AK-tilskuddet avslås. Alternativt kreves det at gårdbrukeren gjenoppretter inngrepet. Det er hovedsakelig kommunene som skal gjennomgå søknadene. Dersom det har forekommet brudd på lov om kulturminner skal saken oversendes fylkesmannen. Fylkesmannen foretar eventuelle utbetalinger av AK-tilskudd.

Gårdbrukeren må erklære at en rekke spesifikke krav til bevaring av kulturlandskap er oppfylt. I de fleste tilfeller vil det ikke være mulig for gårdbrukeren å bevise at kravene er oppfylt. Det er kontrollens oppgave å avdekke eventuelle forhold som er i strid med forutsetningene. Slik kontrollordningen fungerer i dag, blir fem prosent av brukene som søker om arealtilskudd kontrollert. Det er sjelden at feilrapportering eller andre mangler fører til noen form for straffereaksjon.

Spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap (STILK)

Det er FMLA som er kontroll- og rapporteringsorgan for bruk av STILK-midlene. FMLA gjennomfører tre rapporteringer i året. Disse rapporteringene inneholder blant annet opplysninger om hvor mye av midlene som til en hver tid er brukt, antall søknader og hvem som er ansvarlig for hver enkelt søknad. All rapportering går til SLF som igjen rapporterer til LD. FMLA rapporterer om grad av måloppnåelse og hvilke prioriteringskriterier for tildeling av tilskudd som er benyttet. Rapportering fra FMLA foregår via registreringer i saksbehandlingssystemet SATURN. Dette rapporteringssystemet er blitt betydelig forenklet de senere år, og i følge FMLA fungerer det godt (pers. medd. Kløve-Graue 2002).

Resultatkontrollen som blir utformet av kulturgruppen¹⁶ og består av to deler; 1) målsetting og visjoner og 2) budsjett. Planen må inn til LD for godkjenning, men den er satt opp med tanke på lokale tilpasninger.

Landbrukskontoret fyller ut søknaden om STILK-midler i samarbeid med gårdbrukeren. Landbrukskontoret besøker bruket og vurderer prosjektet, for så å komme med en tilrådning. Er prosjektet omfattende, vil en representant fra FMLA stå for vurderingen. Det har vært prøvetylker der saksbehandlingen ble delegert til kommunene, men det var ingen suksess. Årsaken var hovedsakelig manglende kompetanse og tidspres i kommunene.

FMLA, eller kommunen etter avtale med fylkesmannen, skal følge opp og føre kontroll med de tiltak som får støtte i det antall år det er satt vilkår for tiltaket. FMLA skal kontrollere at vilkårene for engangs- og årlige tilskudd blir overholdt. Mottaker av tilskudd må godta kontroll i samband med dette og er forpliktet til å gi nødvendige opplysninger. FMLA kan gi pålegg om tileggsarbeid og utbedringer. Riksrevisjonen kan føre kontroll med at tildelingen(e) er benyttet etter forutsetningene.

¹⁶ Kulturgruppen består av representanter fra NBL, NBS, Fylkeskonservatoren, FMLA, FMMA, Forsøksringene og aktuelle lokale organisasjoner.

Viser kontrollen at gårdbrukeren ikke har gjennomført prosjektet som planlagt, eller andre brudd på forutsetningene, finnes det en regel om tilbakebetaling. Denne regelen er ikke blitt brukt, etter det vi kjenner til. Årsaken til det er at slike «regelbrudd» kommer innunder en såkalt «kan» paragraf som betyr at man *kan* kreve tilbakebetaling av tildelte midler, men det er opp til saksbehandler. Det er delte meninger om en slik praksis. Mange mener slike regelbrudd ikke bør straffes fordi STILK skal være en positiv ordning som skal gi gårdbrukeren en positiv kunnskap, samt tilføre allmennheten en positiv opplevelse.

5.5 Forslag til indikatorer

Indikatorerne må være enkle og anvendelige i bruk, og må kunne brukes som et ledd i Norges rapportering om jordbruk til internasjonale organisasjoner. Med det som utgangspunkt har vi satt opp følgende indikatorer for en nasjonal miljøovervåking og måloppnåelse. Indikatorerne er ordnet etter temaområde. Alle indikatorerne er beskrevet tidligere i kapitlet.

Ressursbalanse og forurensing

| <i>Målområde</i> | <i>Indikator</i> |
|--------------------------------------|---|
| Gjødsel | Nitrogenbalanse på bruket Fosforbalanse på bruket |
| Plantevernmidler | Bruk av plantevernmidler Risiko ved bruk av plantevernmidler |
| Jordkvalitet | Risiko for jorderosjon av vann |
| Vannkvalitet | Risikoindikator for vannkvalitet Tilstandsindikator for vannkvalitet |
| Utslipp av klimagasser ¹⁷ | Bruttoutslipp av klimagasser fra jordbruket |

Miljøverdier i jordbruket

| <i>Målområde</i> | <i>Indikator</i> |
|--------------------|---|
| Biologisk mangfold | Genetisk mangfold Artsmangfold |
| Landskap | Landskapsstruktur Landskapsforvaltning Landskapsverdi |

¹⁷ Indikatoren er ikke tidligere nevnt. Vi har tatt utgangspunkt i en indikator utviklet av OECD. Brutto utslipp omfatter her metan, N₂O og karbondioksid.

Det er viktig å se indikatorene i sammenheng, da de i noen grad overlapper hverandre.

5.6 Forslag til overvaking og kontrollordninger

Rapportering og kontroll ønskes delegert til regionalt/lokalt plan dersom mulig. Det er ønskelig at gårdbrukerne driver egenkontroll/internkontroll med bakgrunn i det regelverk de må forholde seg til når det gjelder bruk av gjødsel og plantevernmidler.

For bruk av gjødsel bør det være mulig å utnytte dagens system med pålagt gjødselplan bedre. Denne planen gir gårdbrukerne mulighet til å planlegge gjødselbruken i forhold til forventet produksjon. En gjødselplan som forutsetter næringsbalanse på bruket, kan for eksempel gi økt arealtilskudd. En svakhet ved å bruke næringsbalanse som indikator, kan være lokale forhold, slik som type dyr, dyretetthet, jord og vannkvalitet. Det er derfor viktig å ta lokale hensyn.

Kontrollordninger for bruk av innsatsfaktorer bør gjennomføres av de institusjoner som i dag er aktive på området og innehar den rette kompetansen.

Det kan vanskelig settes nasjonale standarder for bruk av innsatsfaktorer pga lokale variasjoner i klima, topografi osv. Det bør derfor være opp til de lokale myndigheter å bedømme hva som er akseptabel bruk av innsatsfaktorer i deres område. Det kan diskuteres om en slik kontroll bør ha et større omfang enn dagens ordning. Økt kontroll vil være ressurskrevende og kan samtidig gi negative signaler til gårdbrukerne. En internkontroll krever et gjensidig tillitsforhold, men samtidig vil en lav kontrollrate kunne føre til økt tilbøyelighet til å oppgi uriktige opplysninger.

Forvaltningen (SLF og et utvalg av landbruksdirektørene i FMLA) har sterkt og enstemmig gitt uttrykk for at det er behov for et bedre kartverk. Et godt kartverk er et grunnlag som er av helt avgjørende betydning for å sikre en forsvarlig kontroll av arealbaserte tilskuddsordninger. Tilskudd til utvikling (og oppdatering) av kartverk (NIJOS' digitale marklagskartlegging) bør økes betraktelig.

5.7 Miljøplan som et virkemiddel for økt maloppnåelse

Miljøplan skal bli obligatorisk for alle driftsenheter i år 2004. Den vil bestå av en generell del, der bruker skal dokumentere miljøtilstand og miljøtiltak knyttet til de generelle økonomiske virkemidlene (AK-tilskudd) og en spesiell del som er rettet mot spesielle utfordringer på bruket. Den spesielle delen er derfor knyttet til frivillige tiltak på bruket som kan gi muligheter for tilskudd.

Følgende av dagens virkemidler inngår i den spesielle delen: Endret jordarbeiding, dyr på utmarksbeite, seterdrift, STILK, IMT, MOMLE, økologisk jordbruk og områdetiltak.

Miljøplanen kan bidra til økt måloppnåelse i miljøarbeidet i landbruket. Miljøplanen vil være et redskap for den enkelte bruker til å planlegge og

dokumentere miljøtiltak på gården. Den vil også stimulere til mer miljøvennlig produksjon ved at den må ligge til grunn ved søknad om tilskudd.

Miljøplanen vil være en ypperlig mulighet til å registrere miljøindikatorer direkte på det enkelte bruk, og samtidig drive en effektiv internkontroll.

6 Administrative kostnader

Administrative kostnader, eller transaksjonskostnader, er i denne sammenheng kostnader knyttet til å sette virkemidler ut i livet. Administrasjonskostnadene varierer sterkt fra virkemiddel til virkemiddel, noe vi skal se nærmere på nedenfor.

6.1 Teori om transaksjonskostnader

Transaksjonskostnader er definert som kostnaden ved å skaffe informasjon, ta avgjørelser/skrive kontrakter og kontroll/overvåking for å sikre at man oppnår ønsket resultat (Vatn 2001). Forvaltningen av virkemidlene i landbrukspolitikken er derfor å betrakte som transaksjonskostnader. Innenfor FOLA-prosjektet er det interessant å vite noe om variasjonen i transaksjonskostnader for ulike typer virkemidler – for å kunne utvikle et mest mulig kostnadseffektivt virkemiddelsystem (gitt målene man ønsker å oppnå). Variasjonen i transaksjonskostnader for virkemidler kan hovedsakelig forklares ut fra tre forhold (Vatn 2002):

- Hvorvidt det allerede finnes markedsinformasjon om transaksjonen.
- Spesifisiteten til transaksjonen.
- Frekvens, det vil si hvor ofte transaksjonen gjennomføres og hvor mange aktører som kan behandles samtidig.

Informasjon om kvantitet, type og kvalitet eksisterer for goder som omsettes i et marked. Eksempler på dette er melk, plantevernmidler og handelsgjødsel. Den ekstra kostnaden ved et virkemiddel knyttet til disse godene er derfor begrenset til å hente inn og kontrollere kvaliteten på denne informasjonen. Dette gjelder for

virkemidler som prisstøtte på råvareproduktene (melk) og avgifter eller subsidier på innsatsfaktorer (plantevernmidler eller handelsgjødsel).

Eksempler på goder som ikke omsettes i et marked, og som det derfor ikke eksisterer slik informasjon for, er biologisk mangfold og kulturminner.

Spesifisiteten til en transaksjon avhenger av hvor spesifikt godet er, og hvor komplekst godet er. Hvis godet er svært spesifikt må informasjonen samles inn og kontrakten utarbeides for hvert enkelt tilfelle. Et åpent kulturlandskap, målt som jordbruksareal i drift, er et eksempel på et lite spesifikt gode. All informasjon som kreves for å gi en arealbasert støtte knyttet til kulturlandskapsverdier generelt, er derfor opplysninger om størrelse på jordbruksarealet og hvorvidt det er drift på arealet. Dersom godet består av flere elementer, er det mye informasjon som må vurderes og kontrolleres. Det kan føre til en stor økning i transaksjonskostnadene. Et eksempel på dette er den svenske støtteordningen «bevaring av verdifulle natur- og kulturmiljøer i kulturlandskapet.» Her utbetales støtten på grunnlag av antall støtteberettigede elementer – og dermed skal i prinsippet hvert enkelt element (antall meter steingjerde, en åkerholme, areal med tradisjonelle hesjer) registreres og kontrolleres. Dersom godet i tillegg krysser rettighetsgrenser (ligger på flere gårder), vil transaksjonskostnadene øke ytterligere.

Frekvensen har betydning blant annet fordi det alltid vil være noen faste transaksjonskostnader knyttet til forvaltningen av et virkemiddel. For eksempel eksisterer det i mange tilfeller separate systemer for søknadsbehandling, dataregistreringer, kontroll og utbetaling for de ulike ordningene. Regnet per krone utbetalt i støtte vil disse faste kostnadene da utgjøre svært mye.

En hypotese er at der informasjon kan skaffes gjennom markedet, og et virkemiddel kan bygges utelukkende på denne informasjonen, har det stor effekt på transaksjonskostnadene, som da vil være lave. I tillegg vil det ofte være slik at de godene som selges gjennom ordinære markeder i store kvanta er lite spesifikke (tilnærmet identiske), og frekvensen er høy. Det vil si at det ofte vil være slik at de forhold som hver for seg fører til lave transaksjonskostnader ofte vil opptre sammen, og at situasjonen kan være motsatt for goder som ikke selges i ordinære markeder.

Basert på disse teoriene og hypotesene setter Vatn opp en tabell:

Tabell 6.1 Forventet niva på transaksjonskostnader (TK) gitt karakteristika ved transaksjonene som er involvert

| Type TK | Eksisterer markedsinformasjon? | | | | |
|-------------|--------------------------------|----------------|---------------|----------------|-----------|
| | Ja | | Nei | | |
| | Spesifisitet: | | Spesifisitet: | | |
| | Lav | | Medium | | Høy |
| | Frekvens: | | Frekvens: | | Frekvens: |
| | Høy | Medium | Medium | Lav | Lav |
| Informasjon | Lav | Lav til medium | Medium | Medium til høy | Høy |
| Kontrakt | Minimal | Minimal | Medium | Medium til høy | Høy |
| Kontroll | Lav til minimal | Lav til medium | Medium | Medium til høy | Høy |
| Sum TK | Svært lav til lav | Lav (+) | Medium | Medium til høy | Høy |

Konsekvensen er at en kan forvente at de administrative kostnadene knyttet til forvaltningene av flere av de spesielle miljøvirkemidlene (slik som STILK og IMT), vil være høye. Dette skyldes at de godene som brukerne skal få støtte til å forvalte eller produsere, er spesifikke, frekvensen er lav og det finnes ikke noe marked for dem (det vil si at de befinner seg langt til høyre i tabellen). Som vi vil se senere i kapitlet, samsvarer de faktiske tallene/anslagene i stor grad med teorien.

6.1.1 Verdier i kulturlandskapet¹⁸

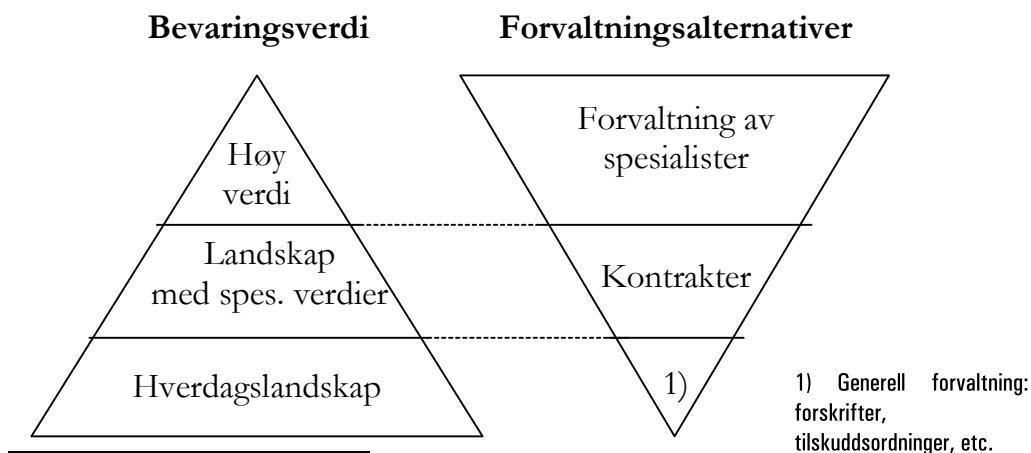
Mange av støtteordningene i norsk landbrukspolitikk har formål som er knyttet til å bevare eller øke verdier i kulturlandskapet. Kulturlandskapet har verdier knyttet til:

- biologisk mangfold
- kulturelle og historiske elementer
- landskapsgoder; estetikk og et produktivt landskap
- rekreasjon og tilgjengelighet
- vitenskap og utdanning

Landskapet kan deles inn i ulike kategorier basert på disse verdiene og kriterier som sjeldenhet, representativitet, autentisitet og egenverdi. Nordisk Råd deler landskapet inn i tre kategorier:

- 1) Kulturlandskap med en spesielt høy bevaringsverdi.
- 2) Kulturlandskap med spesielle verdier.
- 3) Ordinært jordbrukslandskap.

Denne inndelingen er illustrert i figur 6.1 (modifiserte etter Romstad m.fl. 2000). Figuren illustrerer også hvordan landskapstype eller landskapsverdi er knyttet til forvaltning.



¹⁸ Avsnittet er i sin helhet basert på Romstad m.fl. (2000)

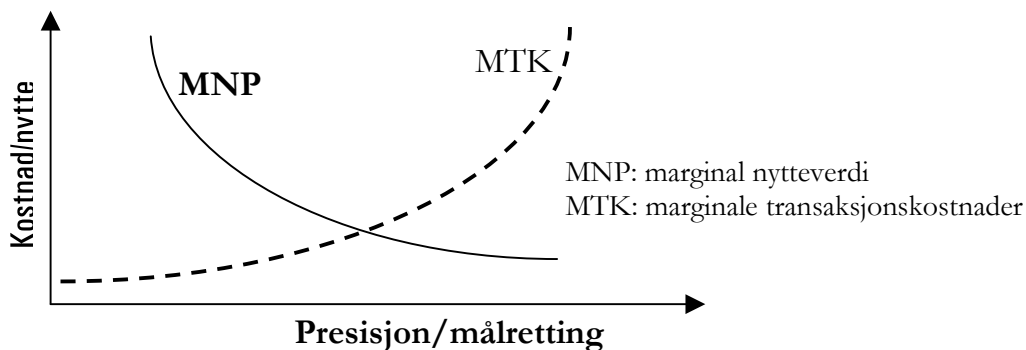
Figur 6.1 Klassifikasjon av landskaper basert på differanser i bevaringsverdi

Bredden på trekanten til venstre illustrerer at målt i areal er det en større andel av landskapet som kan kalles «hverdagslandskap» enn landskap av spesielt høy verdi. Dette har videre implikasjoner for forvaltningen av disse landskapstypene – noe som er reflektert i trekanten til høyre (Romstad m.fl. 2000). Å bevare de høye verdiene i svært spesielle landskap krever i henhold til denne figuren forvaltning av eksperter, mens forvaltningen av hverdagslandskapet ikke krever mer enn «generelle» virkemidler. Bredden på denne trekanten representerer hvor mye tid og ressurser som i prinsippet burde brukes på forvaltning. Dette impliserer at det er flere forvaltningsalternativer for landskap av spesielt høy verdi enn det er for ordinære landskap. De landskapstypene som er av spesielt høy verdi, og som bør forvaltes av eksperter, slik som nasjonalparker, faller i mange tilfeller utenfor landbrukspolitikken. I diskusjonene om landbrukspolitikk forholder vi oss derfor som oftest til de to nederste nivåene i pyramidene.

En implikasjon av at ikke alle jordbruksarealer har samme kulturlandskapsverdi er (i henhold til de ideene som har blitt presentert) at arealene må forvaltes på ulike måter. Det kan ikke finnes noe generell ordning som kan bevare både det ordinære og det spesielle kulturlandskapet samtidig. Forvaltning av landskap med spesielle verdier må være mer spesifikk og tilpasset (hvilket medfører lav frekvens). Dette har igjen implikasjoner for forvaltningskostnader; vi har allerede sett hvordan høy spesifisitet og lav frekvens er knyttet til høye transaksjonskostnader.

6.1.2 Malretting og transaksjonskostnader

I utformingen av et virkemiddel vil det være en avveining mellom målretting (presisjon) og transaksjonskostnader. Vatn (2001) har illustrert denne avveilingen:



Figur 6.2 Avveining mellom presisjon og transaksjonskostnad

I figuren står MNP for marginal nytteverdi av økt presisjon, og MTK står for marginal transaksjonskostnad. Figuren illustrerer at de marginale transaksjonskostnadene øker med økt presisjon, mens den marginale nytteverdien minsker med økt presisjon. Det vil si at den ekstra kostnaden med større presisjon øker med økende presisjon, og tilsvarende at den ekstra nytteverdien en oppnår med større presisjon avtar jo høyere presisjonen er. Det vil også eksistere et krysningspunkt der $MNP = MTK$. I følge standard økonomisk teori vil dette være et optimalpunkt som gir maksimal nytteverdi for minimal transaksjonskostnad. I praksis er det imidlertid svært vanskelig å skulle finne et slikt punkt, og det skyldes at vi ikke kjenner kurvene for MNP og MTK.

6.1.3 Implikasjoner for prosjektet

Teorien som er diskutert i dette kapitlet kan danne et grunnlag for å definere noen prinsipper for utformingen av virkemidler, og vurdere noen konsekvenser av målene i landbrukspolitikken.

Ulike typer kulturlandskap har ulik verdi og krever ulik forvaltning. Å bevare kulturlandskap med spesielle verdier krever en mer spesialisert forvaltning, og derfor mer målrettede virkemidler. Generelle virkemidler er tilstrekkelig for å forvalte det ordinære landskapet. Fordi vi har mål i landbrukspolitikken knyttet til både generelle og spesielle verdier i kulturlandskapet, må vi ha både generelle og spesielle virkemidler. Det vil være høyere forvaltningskostnader knyttet til de spesielle virkemidler enn til de generelle.

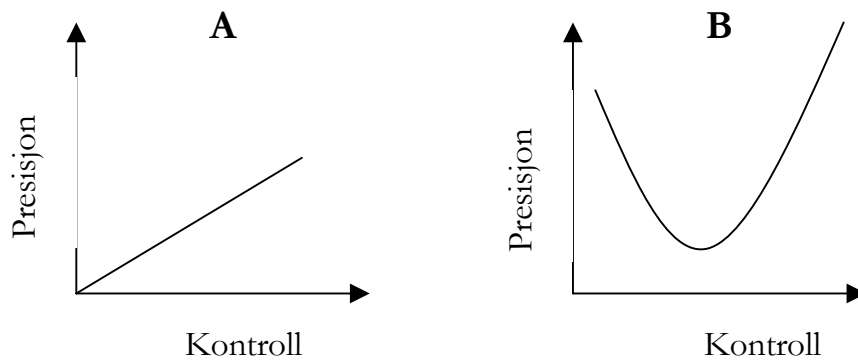
Målene vi setter for hvilke verdier som skal bevares, har konsekvenser for forvaltningskostnadene. Vi står ikke fritt til å bruke de mest generelle og minst kostnadskrevende virkemidlene når vi samtidig har mål om å bevare spesielle verdier i kulturlandskapet. I arbeidet med å utforme et nytt virkemiddelsystem har vi derfor fokusert på en inndeling i generelle og spesielle virkemidler. Hvorvidt det er generelle eller spesielle verdier vi ønsker å bevare, eller fremme, med virkemidlene avgjør om vi bør ha generelle eller spesielle virkemidler.

6.2 Presisjon og kontroll

Vi har så langt forutsatt (implisitt) at det eksisterer et entydig forhold mellom kontroll og presisjon. Et slikt forhold er illustrert i figur 6.3 A. Vi har heller ikke sett på kontroll spesifikt, men kontroll har inngått som en viktig del av forvaltningskostnadene. Det kan også intuitivt være lett å godta at større presisjon krever mer kontroll. Det kan imidlertid være slik at kontroll ikke nødvendigvis er ensbetydende med presisjon.

Kontroll vil kunne ha sideeffekter som medfører en lavere presisjon, for eksempel ved at kontrollen i seg selv reduserer viljen til å utføre en oppgave. Dette kan knytte seg til uvilje ved tap av tillit og en følelse av å bli «tittet over skulderen». Presisjon kan derfor til et visst punkt bli negativt påvirket av kontroll (pers. medd. Vatn 2002). Ved en tilstrekkelig høy grad av kontroll vil imidlertid presisjonsnivået kunne øke igjen. Dette vil medføre ekstra administrasjonskostnader. Dette forholdet

mellom kontroll og presisjon er illustrert i figur 6.3 B. Poenget er at man i visse tilfeller vil kunne oppnå like høy grad av presisjon ved liten kontroll, som ved en høyere grad av kontroll. Dette er et argument for å basere (enkelte) ordninger på tillit og egenkontroll.



Figur 6.3 Mulige forhold mellom presisjon og kontroll (pers. medd. Vatn 2002)

Behovet for kontroll avhenger av hvor sammenfallende målene til kontrollør og den kontrollerte er – i denne sammenhengen bonden og samfunnet. Dersom målene er motstridende, vil behovet for kontroll kunne være stort og motviljen brukerne vil kunne føle ved kontroll vil kunne være betydelige. Dersom bondens mål og adferd er mer i tråd med samfunnets mål, vil behovet for kontroll være mindre¹⁹. Et eksempel på at bondens og samfunnets mål ikke er i samsvar, finner vi i tilknytning til AK-ordningen. Mange bønder ser i første rekke på AK-tilskuddet som en betaling per dekar og oppfatter ordningen i stor grad som et bidrag til bondens inntekt. Samfunnet på sin side gir dette tilskuddet (delvis) som en betaling for produksjon av et kollektivt gode.

6.3 Administrative kostnader for dagens virkemidler

6.3.1 Beregninger utført ved Norges landbrukshøgskole

Norges landbrukshøgskole (NLH) arbeider med et prosjekt der de beregner transaksjonskostnadene for ulike tilskuddsordninger (pers. medd. Kvakkestad 2002). Vi har fått tilgang til de foreløpige resultatene, og kan på grunnlag av disse si noe generelt om størrelsesorden på transaksjonskostnadene (forvaltningskostnadene) for enkelte av de eksisterende ordningene. Vi tar forbehold for at det kun er snakk om foreløpige resultater, og vi har derfor valgt å oppgi størrelsesorden i stedet for eksakte verdier.

Transaksjonskostnadene er blant annet beregnet som en prosentandel i forhold til størrelsen på tilskuddet. Denne prosentatsen (% TK) er derfor lik forvaltningskostnadene ved ordningen delt på den direkte støtten som utbetales til bonden over ordningen. Beregningsmetoden gir et godt grunnlag for å sammenligne forvaltningskostnadene for ulike ordninger.

¹⁹ For mer om målsettinger på bruksnivå og i samfunnet se kappittel 2.6 i hovedrapporten.

De ordningene som er behandlet i NLH-prosjektet og som er av interesse i denne rapporten, er husdyrtilskuddet, AK-tilskuddet, areal- og omleggingstilskuddet for økologisk jordbruk, tilskudd til endret jordarbeiding, tilskudd for bevaring av gamle storferaser, og STILK-ordningen.

AK-tilskuddet er ikke overraskende den ordningen som har lavest forvaltningskostnader. Disse er i størrelsesorden 1 % TK. Også husdyrtilskuddet er relativt lite kostnadskrevende å forvalte med 2–3 % TK. STILK-ordningen, som krever behandling av enkeltsøknader, har forvaltningskostnader som ligger i overkant av 50 % TK. Disse resultatene er i tråd med hva vi kunne forvente ut fra teorien om transaksjonskostnader.

De spesielle miljøordningene (STILK) er svært kostnadskrevende å forvalte, mens ordningene som involverer transaksjoner med lav spesifisitet og høy frekvens (AK og husdyrtilskudd), er mye mindre kostnadskrevende. Det teorien derimot ikke kan si noe om, er det absolutte nivået på transaksjonskostnadene. De kanskje mest interessante resultatene kommer derfor for de ordningene som ikke representerer ytterpunktene av hva en kunne forvente av forvaltningskostnader.

Tilskudd til bevaring av gamle husdyrraser kunne kanskje forventes å være en relativt enkel ordning å forvalte, fordi den utbetales med en flat sats per dyr. Men, blant annet fordi den krever et registreringsarbeid, og fordi ordningen er svært liten i økonomisk omfang (og det dermed blir lite å fordele de «faste kostnadene» på), er denne ordningen svært kostnadskrevende. Forvaltningskostnadene er beregnet til over 60 % TK.

Tilskudd til endret jordarbeiding blir beregnet ut fra satser per dekar avhengig av jordarbeidingsmetode og erosjonsrisiko. I alt er det fire forskjellige erosjonsrisikoklasser. Tilskuddet krever derfor noe relativt «billig» informasjon om arealstørrelse, samt opplysninger om erosjonsrisiko og jordarbeidingsmetode. TK er beregnet til 6–7 %.

Tilskuddene til økologisk jordbruk forutsetter kontroll og godkjenning av Debio. Dersom vi i første omgang holder forvaltningskostnadene til denne kontrollen og godkjenningen utenfor, har både arealtilskuddet og omleggingstilskuddet noe i underkant av 20 % TK. Tar vi derimot inn kostnadene knyttet til kontrollen og godkjenningen, øker TK for arealtilskuddet til over 60 % og TK for omleggingstilskuddet til opp mot 30 %.

6.3.2 Anslag fra SLF og FMLA

Det finnes ingen samlet oversikt over forvaltningskostnadene knyttet til de enkelte støtteordningene. Statens landbruksforvaltning (SLF) og et utvalg av landbruksdirektørene i Fylkesmannens landbruksavdeling (FMLA) har vært hjelpelige med å gi et bilde av størrelsesorden og fordeling av forvaltningskostnadene, samt hvilken type oppgaver som er spesielt ressurskrevende.

Miljø og kulturlandskap

De fylkesvise LUF-midlene til spesielle miljøtiltak og tilskudd til endret jordarbeiding, hører inn under denne overskriften. Flere av disse ordningene innebærer behandling av søknader om støtte til engangstiltak. Slik saksbehandling er tidkrevende, og søknadspågangen for disse ordningene er stor. I 1999 kom det inn 3 106 søknader om STILK-midler, 166 søknader om MOMLE-midler og det ble gitt tilsagn for 449 søknader innen ordningen IMT. Ressursbruken på ordningene STILK og IMT blir betegnet som stor, spesielt i FMLA. Områdetiltak er også en arbeidskrevende ordning, men dette varierer avhengig av i hvilken grad FMLA engasjerer seg i prosjektene.

Dette er fullt ut i samsvar med teorien om transaksjonskostnader. Spesielt STILK og IMT er ordninger som er innrettet mot spesielle verdier eller tiltak, og forvaltningen av ordningene er tilsvarende spesialisert. De relativt sett høye kostnadene impliserer derfor ikke nødvendigvis at ordningene ikke forvaltes effektivt.

Tilskudd til endret jordarbeiding er den største ordningen innenfor denne gruppen, og den ordningen der det behandles flest søknader. Dette er imidlertid en sentral og generell ordning, og er derfor betydelig enklere å forvalte.

Et fordyrende og kompliserende forhold er etterbetalinger for ordninger som er lagt ned. For eksempel er ordningen tilskudd til erosjonsforebyggende tiltak lagt ned, men det vil bli utbetalt midler over denne ordningen i minst seks år til. Dette skyldes at det gis relativt langvarige arbeidsfrister, og at disse også kan utsettes. Det har vært tilsvarende problemstillinger knyttet til tilskudd til grøfting.

Direkte tilskudd

De fleste av disse tilskuddene er basert på husdyr eller areal. Det betyr at de i teorien burde være enkle og lite kostnadskrevede å forvalte, siden de er generelle ordninger der utbetalingen er knyttet til goder det finnes markedsinformasjon for.

Anslått arbeidsforbruk for forvaltningen av ordningene for produksjonstilskudd samlet, er 54 årsverk. Av dette står kommunene for rundt 18 årsverk, FMLA for 23 og SLF for 13. I tillegg kommer kostnader til IT-støtte, søknadsmateriale og porto på rundt 12 millioner kroner. Dette gir totale forvaltningskostnader på om lag 45 millioner kroner for å forvalte tilskuddsordninger på til sammen 6 773 millioner kroner (pers. medd. Selnesaunet 2002). Det tilsvarer 5,8 % i forvaltningskostnader for ordningene totalt, og det må betegnes som svært lavt. Det er anslått at AK-tilskuddet og husdyrtilskuddet hver står for rundt 30 % av forvaltningskostnadene, mens de andre produksjonstilleggsordningene står for 3–6 % hver.

Blant disse ordningene er det spesielt den uklare og problematiske definisjonen av innmarksbeiteareal som fører med seg store administrative kostnader og problemer. Innmarksbeite er definert i generell forskrift om produksjonstilskudd på grunnlag av definisjonen av gjødsla beite i marklagsklassifikasjonen i økonomisk kartverk. Gjødsla beite er definert som²⁰ «areal som årleg blir gjødsla og brukt som beite, men som ikkje kan haustast maskinelt. Minst 50 % av arealet skal vere dekt av grasartar.»

²⁰ Marklagsklassifikasjon i økonomisk kartverk, NIJOS 1985

I praksis er det vanskelig å skille innmarksbeite fra beitearealer i utmark (unntatt mht inngjerding), og ordningen medfører utstrakt bruk av skjønn. Dette oppleves som problematisk av forvaltningen blant annet fordi innmarksbeitearealet har økt sterkt de siste årene (samtidig som antall beitedyr har gått ned). Innmarksbeitearealene må kontrolleres ved fysisk kontroll blant annet fordi det eksisterende kartverket ikke gir gode nok muligheter for kontroll.

Beregningen av reduksjon ved svak drift oppfattes som problematisk og lite formålstjenlig.

Ordningen med støtte til beitelag (en ordning under Organisert beitebruk) er i følge FMLA en svært arbeidskrevende ordning å administrere.

Kostnader ved enkeltordninger (besparelse ved å kutte ordninger)

Vi har forsøkt å beskrive nivået på forvaltningskostnadene i SLF og FMLA for støtteordningene under kapittel 1150. Men et anslag for hvor store ressurser forvaltningen av en ordning legger beslag på, sier ikke nødvendigvis noe om hva en sparer på å legge ned ordningen, eller hva det koster å opprette en tilsvarende ordning. Dette gjelder spesielt for produksjonstilskudd der forvaltningen av ordningene er sterkt integrert (bl.a. felles søknadsskjema). De marginale kostnadene knyttet til en ordning for produksjonstilskudd, blir av SLF beskrevet som lave. Det er først og fremst driften av hele systemet som krever ressurser, og man bør derfor vurdere kostnadene for enkeltordninger med en viss varsomhet.

7 Vurdering av virkemidler

I dette kapitlet vil vi vurdere både de enkelte miljøvirkemidlene, og miljøvirkemidlene som helhet. Vi vil også vurdere forslag til nye virkemidler som har kommet fram i tidligere utredninger. Kapitlet er basert på tidligere utredninger, arbeidet i referansegruppene, intervjuer med enkeltpersoner i forvaltningen, kontakt med bondeorganisasjonene og innspill fra ulike grupper og enkeltpersoner.

Kapittel 7.1 tar for seg generelle utfordringer knyttet til virkemidlene. Kapittel 7.2 til 7.8 tar for seg (grupper) av de ulike enkeltordningene som eksisterer i dag.

Administrative kostnader er vurdert i kapittel 6 på et til dels generelt grunnlag. Vi vil ikke gå nærmere inn på disse for enkeltordninger, ut over det vi gjør i kapittel 6, med henvisning til hvor vanskelig det er å fordele administrative kostnader på enkeltordninger.

7.1 Generelle utfordringer

Mal og formal for virkemidlene

Et viktig aspekt av målretting er å sikre samsvar mellom målene i landbrukspolitikken og formålene til virkemidlene. Dette handler både om at virkemidlene skal bidra til å oppnå de faktiske målene i landbrukspolitikken, men også om at de uttrykte formålene stemmer overens med den faktiske effekten av virkemiddelet. Dette er et viktig poeng i forhold til å øke legitimiteten til virkemidlene gjennom større gjennomsiktighet (samsvar mellom formål og effekt).

Vi vil foreta en enkel sammenligning av målene i landbrukspolitikken og formålene til de ulike miljøvirkemidlene i en matrise. Dette gir en forenklet framstilling av realiteten i virkemiddelutformingen – men sier til gjengjeld mye om gjennomsiktigheten til systemet. Vi har valgt å se på formålene som er uttrykt direkte i forskriftene for de ulike ordningene, og indirekte formål (ønskede

virksomheter av ordningene), i forhold til målsetningene i landbrukspolitikken. Det er selvsagt ikke slik at alle ordningene er ment å være rene miljøordninger (spesielt AK-tilskuddet har et sterkt innslag av å også være et distrikts- og inntektspolitisk virkemiddel). Derfor har vi satt opp et samlepost i matrisen for andre ikke-miljørelaterte mål («andre målsetninger»).

I matrisen tar vi kun for oss ordninger med direkte støtte til bønder, og dette utelukker derfor ordninger som informasjons- og utviklingstiltak og handlingsplan plantevernmidler. I matrisen er direkte mål betegnet med d, og indirekte mål med i.

| Formål \ Virkemiddel | Redusert erosjon (og N-/P-arealavrenning) | Biologisk mangfold | Kulturlandskapet | Kulturminner (inkl. bygninger) | Økologisk drift | Tilgjengelighet og re-kreasjon (opplevelses-kvalitet) | Bruk av utmarka | Jordbruksarealer i drift | Andre målsetninger |
|-----------------------|---|--------------------|------------------|--------------------------------|-----------------|---|-----------------|--------------------------|--------------------|
| STILK | | d | d | d | | d | d | | |
| MOMLE | d | | | | | | | | |
| IMT | d | d | d | d | | d | | | |
| Gamle storferaser | | i | | | | | | | |
| Organisert beite-Bruk | | | i | | | | d | | |
| Utmarksbeite | | | d | | | | d | | |
| AK | | | d | (i) | | | | d | d |
| Brattlendte bruk | | | i | | | | | | |
| Seterdrift | | i | d | i | | | i | | |
| Endret jordarbeiding | d | | | | | | | | |
| Fôr i fjellet | | | (i) | | | | | i | |
| Økologisk jordbruk | i | | | | d | | | | |

Denne framstillingen gir nyttig informasjon til tross for at den er forenklet. Blant annet går det tydelig fram hvilke mål som blir synliggjort gjennom formålene, og det viser hvilke mål som dekkes opp av en eller flere ordninger. For eksempel kommer det fram av det finnes tre ulike ordninger som retter seg mot erosjon og arealavrenning. Dette er kanskje mer enn hva som er formålstjenlig, og er definitivt ikke kostnadssparende administrativt eller enkelt for bonden å forholde seg til. Matrisen viser også at det finnes noen ordninger som retter seg mot flere ulike mål – slik som AK, STILK og IMT. En ordning som dekker flere mål kan være effektiv, men denne matrisen sier ikke noe om måloppnåelse og målretting. Det matrisen heller ikke sier noe om er målkonflikter – det vil si ordninger som har negative miljøvirkninger, eller negative effekter i forhold til andre mål i landbrukspolitikken.

Formuleringen av formålene i forskriftene er ofte ikke godt presiserte i forhold til gjeldende landbrukspolitikk. For eksempel er formålet for driftsvansketilskudd for brattlendte bruk å «kompensere for ulempene ved jordbruksdrift i bratt terreng.» Tilskuddet kan bidra til å opprettholde aktiv drift i en særegen type kulturlandskap av spesielt stor verdi. Men, når dette ikke går klart fram av formålet i forskriften, bidrar det ikke til å styrke legitimiteten til dette tilskuddet, og gjør virkemiddelsystemet mindre gjennomsluktig.

Klage- og dispensasjonssaker

Ved FMLA er klage- og dispensasjonssaker blant de mest arbeidskrevende forvaltningsoppgavene.

Tabell 7.1 viser antall klage og dispensasjonssaker som ble innvilget, delvis innvilget eller avslått ved FMLA i 2000. Tilskudd til husdyr og AK-tilskuddet står for en stor del av søknadene om dispensasjon for tilskuddsordningene. Det er i tillegg verdt å merke seg at forskrift om husdyrgjødsel alene står for rundt 1/3 av alle søknader om dispensasjon. Når det gjelder antall klagesaker er det avløsertilskuddene som utmerker seg - til sammen står de for 401 av 783 klagesaker.

Tabell 7.1 Behandling av klage- og dispensasjonssaker ved FMLA i 2000

| Ordning | Antall saker | | | | |
|--|--------------|------------------|---------|-----------|---------|
| | Dispensasjon | | | Klage | |
| | Innvilget | Delvis innvilget | Avslått | Innvilget | Avslått |
| Tilskudd til avløsning ved ferie og fritid | 11 | | 5 | 312 | 9 |
| Tilskudd til avløsning ved sykdom | 75 | 2 | 13 | 9 | 19 |
| Administrasjonstilskudd til avløserlag | | | | 52 | |
| Tilskudd til landbruksvikarvirksomhet | 1 | | | | |
| Tidligpensjonsordningen for jordbrukere | 11 | | 3 | 1 | 4 |
| Tilskudd til unge bønder | 24 | | | 4 | 2 |
| Tilskudd til samdrifter | | 1 | | 7 | |
| Katastrofeordningene i planteproduksjon | | | | 19 | 2 |
| Katastrofeordningene i honningproduksjon | | | | | |
| Erstatning etter offentlig palegg som følge av planteskade | | | | | |
| Tilskudd til husdyr | 146 | 1 | 5 | 31 | 7 |
| Areal- og kulturlandskapstilskudd | 159 | 10 | 30 | 94 | 35 |
| Tilskudd til dyrking av for i fjellet | 2 | | | | |
| Driftsvansketilskudd for brattlendte bruk | 25 | | | 3 | |
| Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon | 5 | | | 2 | 1 |
| Tilskudd til dyr på utmarksbeite | 82 | | 11 | 13 | |
| Omleggingstilskudd til økologisk landbruk | 7 | 1 | 2 | 22 | 4 |
| Arealtilskudd til økologisk landbruk | 3 | | | | 5 |
| Tilskudd til endret jordarbeiding | 5 | | 2 | 9 | 22 |
| Generell forskrift om produksjonstilskudd | 401 | 10 | 53 | 22 | 48 |
| Forskrift om gjødselsplanlegging | 227 | | 2 | 10 | |

| | | | | | |
|----------------------------|------|----|-----|-----|-----|
| Forskrift om husdyrgjødsel | 643 | 11 | 21 | 14 | 1 |
| Sum | 1827 | 36 | 147 | 624 | 159 |

Kilde: Pers. medd. Selnesaunet 2002

7.2 LUF – Spesielle miljøtiltak

De spesielle miljøtiltakene under LUF representerer de kanskje mest målrettede ordningene blant miljøvirkemidlene. Vurderingen av STILK- og IMT-ordningen hviler i stor utstrekning (spesielt miljøfaglig) på en rapport fra de ytre miljøvernetater (1995).

7.2.1 STILK

Tilskuddets ramme er svært liten sammenlignet med AK-tillegget. Det har likevel stor verdi ved at ordningene er mer målrettet mot miljøverdier, virker motiverende og gjør det mulig for brukerne å sette i gang med ulike kulturlandskapstiltak.

STILK krever initiativ fra brukeren, og det i seg selv kan bety at midlene når fram der de anvendes mest effektivt.

Tiltakstyper

I 1999 ble det bevilget totalt 79,5 millioner til STILK, mens fylkene til sammen hadde 93,8 millioner kr til disposisjon (pga overførbare bevilgninger og mer). Fordelingen på tiltakstyper er gitt i tabell 7.1.

Tabell 7.2 Fordeling av STILK-midler på tiltakstyper (1999)

| Tiltakstype | Mill. kr | % |
|-------------------------------------|----------|------|
| Planlegging av fellestiltak | 1,758 | 2,0 |
| Biologisk mangfold | 4,266 | 5,0 |
| Gammel kulturmark | 22,769 | 26,5 |
| Tilgjengelighet/opplevelseskvalitet | 7,630 | 8,9 |
| Kulturminner/-miljøer | 18,948 | 22,0 |
| Freda/verneverdige bygninger | 30,559 | 35,6 |

Kilde: LD 1999b

Det bevilges forholdsvis lite midler til tiltakstypen biologisk mangfold sett i forhold til hvor sentralt målsetninger om biologisk mangfold står i landbrukspolitikken. Det er også interessant at fylkene bevilger midler til biologisk mangfold i svært ulik grad – fra 0 % av totalt innvilget i Finnmark og 0,2 % i Troms til 13,7 % i Hedmark. Den absolutte eller relative fordelingen sier selvfølgelig ikke alt om innsatsen rettet mot en tiltakstype – blant annet er det ulike kostnader knyttet til ulike tiltak, og FMLA er avhengig av å få inn gode søknader som de kan støtte.

Det er behov for informasjon om ordningen, og veiledning av søkerne. Det er viktig med offensiv oppmuntring til å sende inn søknader, blant annet ved å

informere kommuner og grunneiere om områder med spesielle verdier knyttet til biologisk mangfold.

Indikatorer og rapportering

Det er viktig med god kontroll med måloppnåelsen til de spesifikke miljøvirkemidlene. Det skal blant annet sikres gjennom gode systemer for rapportering fra FMLA til den sentrale forvaltningen. Men, forutsetningen for god rapportering er god informasjon, og det vil ofte bety gode indikatorer. Indikatorer og rapportering ble diskutert i kapittel 5. Informasjon er også mer enn bare indikatorer. Et svært viktig grunnlag for å kunne prioritere STILK-søknadene slik at midlene innvilges til de mest målrettede tiltakene, er en god nasjonal oversikt over spesielt verdifulle miljøelementer, for eksempel Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap. Derfor er det viktig med registreringer av verdifulle kulturmarkstyper og kulturminner. Norges internasjonale miljøforpliktelser burde også være en del av grunnlaget for prioriteringen av STILK-søknadene. Trolig er seterområder i indre dalstrøk og kystbeiter/kystlyngheier på Vestlandet blant de mest spesielle og interessante kulturlandskapene vi har - og kan ha internasjonal verdi.

7.2.2 Investeringsstøtte til miljøtiltak i jordbruket (IMT)

Mye av midlene går til gjødsellager og silo- og pressaftanlegg. Grovt sett anslås det at over halvparten av utbedringsbehovet som ble registret i 1988, er dekket opp (1995). Det gjenværende utbedringsbehovet er i lavere prioriterte områder og på mindre bruk. Investeringsbehovet for de gjenværende aktuelle bruk er vesentlig mindre. For en større del av de gjenværende mindre brukene er det lav kost/nytte ved omfattende utbedringer/utvidelser av gjødsellager på konvensjonelt vis.

Tekniske miljøtiltak: Erfaringene med ordningen er at det velges tradisjonelle løsninger som ikke nødvendigvis har optimal miljøeffekt og er kostnadseffektive. Nye, billigere lagerløsninger vurderes ikke (for eksempel basert på armert jord – laguner med tak).

Miljøplantinger og økologiske rensiltak: Tilskuddet til leplantinger er mye brukt i kyststrøkene, bl.a. på Jæren. Forventninger om redusert erosjon, økt planteproduksjon og et mer variert og dyrevennlig landskapsinnhold innfris. Økt plantevekst medfører mindre utlekking av næringsstoffer.

7.2.3 Miljørettet omlegging i kornområder (MOMLE)

Jordforsk og NILF evaluerte MOMLE-ordningen på oppdrag fra LD i 1999 (Jordforsk og NILF 1999). Hovedformålet med ordningen er å redusere erosjon gjennom omlegging til vekster som gir bedre erosjonsbeskyttelse enn korn. Analyser som ble gjort indikerte at en har lykket rimelig godt i forhold til formålet. Beregninger viste et næringsoverskudd av nitrogen og fosfor før omlegging, og at dette overskuddet ble redusert etter omlegging. Resultatene blir betegnet som en betydelig miljøgevinst i form av redusert næringsoverskudd. Det var normal bruk av plantevernmidler på 96 % av de omlagte arealer før omlegging, og ingen bruk

etter omlegging (noe som var et kontraktsvilkår for mange brukere). I forhold til kulturlandskap og biologisk mangfold er den viktigste virkningen at arealet av grasmark øker i områder hvor jordbruket domineres av ensidig kornproduksjon.

Deltakerne i ordningen oppga at det viktigste grunnen til omlegging var ønsket om mer fôr til egne dyr. Ordningen har truffet mange brukere som ellers ikke ville ha lagt om.

I gjennomsnitt ga omleggingen et positivt økonomisk resultat. Men, et positivt resultat avhenger blant annet av at arbeidsinnsatsen ikke øker for mye. Omleggingen fra korn til gras slår ulikt ut i forhold til årlige tilskudd totalt på grunn av arealavhengige tilskudd (AK) som er distrikts- og strukturdifferensiert.

Evalueringen slår fast at det er mest kostnadseffektivt å satse på de områdene der det er stort potensial for omlegging, slik at administrative kostnader kan holdes lave per arealenhet. Det viste seg vanskelig å få i gang utviklingsprosjekter under denne ordningen. Oppfatningen blant FMLA og kommunene var relativt entydige i at ordningen var for krevende å administrere. Det ble blant annet lagt ned betydelige ressurser i å etablere rutiner for søknadsbehandling, -vurdering og kontraktsopplegg. I rapporten står det at dette burde ha vært gjennomtenkt fra Landbruksdepartementet, enten ved å utarbeide ferdige rutiner, eller ved et koordinert opplegg for å etablere disse rutinene. Kontroll av at brukerne oppfyller vilkårene for ordningen er krevende og dels umulig.

Samlet konklusjon for evalueringen er god måloppnåelse, men at det er brukt for mye administrative ressurser til gjennomføring. Det ble foreslått at ordningen burde knyttes til en eventuell miljø- og ressursplan for enkeltbruk (som nå er vedtatt). I tillegg ble det foreslått styring av ressursinnsatsen mot arealer med større erosjonsrisiko. Dette kan oppnås ved å gradere satsene for arealtilskudd etter erosjonsrisiko, eller å styre midlene mot fellestiltak og utviklingsprosjekter som ser større områder i sammenheng.

7.2.4 Erosjonsforbyggende tiltak

I Statusoversikten over de enkelte ordningene foran Jordbruksoppkjøret i 2001 skrev landbruksdepartementet om ordningen (Landbruksdepartementet 2001):

«Midlene over ordningen med tilskudd til erosjonsforebyggende tiltak brukes til å dekke (delvis) landbrukets interesser i forebyggingssaker som NVE planlegger og gjennomfører. Det er økende interesse for erosjonsforebyggende tiltak og etterspørselen etter midler har siste året langt overgått det som er stilt til rådighet.»

Vi har ikke foretatt noen videre vurdering av denne ordningen, som er av svært begrenset omfang (og som ikke ble bevilget midler for 2002).

7.2.5 Informasjons- og utviklingstiltak (og storskalatiltak)

SLF forvalter midlene, som blir fordelt til fylkene. Fra flere fylker blir det pekt på at gode søknader innenfor denne ordningen må avslås grunnet utilstrekkelig økonomisk ramme.

7.2.6 Områdetiltak

Formålet med ordningen er å stimulere til samordning av kulturlandskapstiltak og tilpasninger mellom flere grunneiere/bruk. Det skal bidra til å sikre helhet og ønsket landskapsutvikling i større områder.

Områdetiltak er et virkemiddel som benytter seg av flere strategier for å oppnå en miljøeffekt. Det er mange aktører som skal samarbeide mot et miljømål. Miljømålet er ofte komplekst, og kan omfatte flere ulike mål samtidig – som redusert erosjon og forbedret kvalitet på kulturlandskapet. Ordningen er lokalt forankret og samarbeid mellom aktørene er et krav for at områdetiltak skal lykkes. Samarbeid og et sosialt nettverk er ofte et viktig bidrag til at grunneiere tar initiativ i forhold til miljøutfordringer.

Telemarksforskning gjennomførte i 1997 en evaluering av «områdetillegg i kulturlandskapet» (Skår og Blomquist 1997), en prøveordning som var grunnlaget for det som ble ordningen for områdetiltak. Administrasjonskostnadene utgjorde 28 % av forsøksprosjektets totale ressurser (14,5 millioner kroner). Administrasjonsbehovet lokalt og regionalt var langt høyere enn det som var forutsatt av sentrale myndigheter. Både økonomisk og organisatorisk fungerte det best der prosjektet var forankret i en lokal organisasjon, og der FMLA ikke var sterkt inne som deltaker i prosjektet. Rapporten anbefalte blant annet tilknytning til lokale organisasjoner, at FMLA ikke burde delta i prosjektstyringa, at det skulle utarbeides lokale delmål, og en øvre grense for utgifter til administrasjonen. Siden evalueringen omhandler en prøveordning som ikke er helt den samme som den ordningen som ble innført, er de mer spesifikke konklusjonene ikke lengre relevante.

7.3 Tilskudd til organisert beitebruk

Organisert beitebruk omfatter tre ordninger – tilskudd per dyr (til beitelag), tilskudd til investeringer og til ny sau på beite. Den siste ordningen er behandlet i delprosjektet FOLA-katastrofe, og er derfor ikke vurdert i miljøprosjektet.

Formålet med ordningen er å stimulere beitebrukerne til å gå inn i forpliktende samarbeid om beiteslipp, tilsyn, sanking, installasjoner i beiteområdene, forebyggende tiltak mot tap av dyr, samarbeid med kommunen og andre interesser i utmarksområdene. Formålet er ikke direkte knyttet til noe konkret mål i landbrukspolitikken, men kan åpenbart knyttes til mål for kulturlandskap og spesielt mål for utnyttelse av utmarka.

Tilskuddet per dyr har som formål å stimulere til forpliktende samarbeid om beiteslipp, tilsyn, sanking og andre fellesløsninger. Ordningen omfatter om lag 80 %

av sau som slippes på beite, og storfe og geit. Tilskuddet har stor effekt på samarbeidet i beitelaga, og virker positivt i forhold til pleie av kulturlandskapet i utmarka. Tap av dyr på beite er 1 % lavere for lam og 0,5 % lavere for sau som er med i organisert beitebruk. Midlene som utbetales gjennom ordningen, er små, men midlene stimulerer til aktivitet som bidrar til effektiv drift og rasjonelle løsninger for beitebruken. Rapporteringen gjennom søknadsskjemaet for ordningen er grunnlaget for den nasjonale oversikten over beiteområder, tap av dyr på beite og mer. Tilskuddet ble kuttet i 1990, men gjeninnført året etter på grunn av negativ effekt på aktiviteten i beitelaga og manglende innrapportering.

FMLA har gitt uttrykk for at denne ordningen er ressurskrevende å forvalte. Blant annet finnes det et eget dataprogram for dette tilskuddet – som brukes kun en gang i året, og som derfor må «læres på nytt» hver gang det skal brukes. Dette er en dyr løsning sett i forhold til beløpet som forvaltes (rundt 14,5 millioner kroner).

Stortingets næringskomité har uttalt om ordningen at de forutsetter at en eventuell samordning av beiteordningene ivaretar de positive sidene ved dagens samarbeidsordning. Vi anser det derfor for å være viktig å videreføre formålet med ordningen, men ønsker samtidig å se nærmere på organiseringen og utformingen.

7.4 Tilskudd til dyr på utmarksbeite

Ordningen tilskudd til dyr på utmarksbeite har som formål å stimulere til bruk og pleie av kulturlandskapet i utmarka. Beitepress er av avgjørende betydning for å opprettholde kulturlandskapet i utmarka. Beiting er videre av særskilt betydning for noen av de mest særpregede og verdifulle kulturlandskapene i Norge – blant annet lyngheiene langs kysten og seterområder i fjell og skog. I St.meld. nr. 19 (1999–2000) slås det fast at det legges større vekt på utnytting av utmarksressursene.

NILF vurderer det som viktig at tilskudd til dyr på utmarksbeite videreføres (i en form eller en annen).

7.5 Areal- og kulturlandskapstilskuddene

7.5.1 Areal- og kulturlandskapstilskuddet

AK er det største og viktigste tilskuddet blant miljøvirkemidlene både når det gjelder miljøeffekt, arealer og økonomisk omfang. Slik ordningen er utformet i dag, setter den ikke svært strenge miljøkrav, og miljø (kulturlandskap) er bare ett av tre mål for ordningen. Ordningen ble opprettet som delvis kompensasjon for kutt i priser og prisstøtte, og fungerer derfor i stor grad som inntektsstøtte.

AK-tilskuddet er en stor og omfattende ordning som det knytter seg mange ulike problemstillinger til. Vi ønsker å ta opp noen av disse til diskusjon, som et grunnlag for eventuelt senere forslag til endringer i ordningen.

I 1999 avleverte en partssammensatt arbeidsgruppe en rapport om produksjonsuavhengige virkemidler (partssammensatt arbeidsgruppe 1999).

Mandatet fra jordbruksforhandlingene var å utrede mer produksjonsuavhengige virkemidler som kunne supplere tilskuddsordningene som betales ut pr dyr og areal. I denne rapporten ble AK-tilskuddet gått grundig gjennom, og denne rapporten er derfor et viktig grunnlag for en vurdering av AK-tilskuddet. For enkelhets skyld vil vi kalle rapporten for PuV-rapporten.

Innmarksbeite

Innmarksbeitearealet i landet har økt betydelig. Fra 1995 til 2001 økte arealet fra 1,007 millioner dekar til 1,311 millioner dekar, en økning på 30 % (Statens landbruksforvaltning 2002). Arealet økte spesielt mye i 1999 og 2000, med henholdsvis 96 000 og 75 000 dekar. En av årsakene til denne økningen er trolig de økte tilskuddssatsene for innmarksbeiteareal (en annen viktig årsak er kravet til spredeareal). Økningen skjer i stor grad ved at beitearealer i utmark gjøres om til innmarksbeite. Samtidig som innmarksbeitearealene har økt, har antall beitedyr gått ned. Det betyr at grovfôrproduksjonen i dag skjer med en større arealinnsats enn tidligere.

Det som trekkes fram som det største problemet i forvaltningen, er klassifiseringen av innmarksbeitearealer. Dette problemet blir også tatt opp i PuV-rapporten. Fra 1996 til 1998 økte det registrerte innmarksarealet i Norge, og hoveddelen av denne økningen ser ut til å være at arealer tidligere klassifisert som utmark, nå blir registrert som innmark. Omdisponeringer av denne typen er ikke omfattet av jordloven, og det er problemer forbundet med å knytte tilskuddet til en faktor som er uklart definert, skiftende og vanskelig å kontrollere. Dette gjelder både forvaltningen, som skal kontrollere og godkjenne arealoppgavene, og den enkelte gårdbruker, som skal fastslå hvilke arealer som skal eller kan oppgis i en tilskuddssøknad. Å knytte tildelingen av areal- og kulturlandskapstilskuddet til en «uklar» faktor som innmarksbeite, kan på sikt svekke legitimiteten til ordningen.

Fordi det er vanskelig å skille mellom utmarks- og innmarksbeite, oppstår det forskjeller i hvordan søkerne blir behandlet i ulike kommuner (fordi det varierer hvor grensen mellom inn- og utmark trekkes).

På grunn av størrelsen på tilskuddet til innmarksbeite, og fordi utvidelsen av innmarksbeite som regel går på bekostning av utmarksbeite, kan tilskuddet føre med seg noen negative miljøvirkninger.

Leiejord, entreprenørdrift mm

PuV-rapporten tar opp problemstillinger knyttet til leiejord og entreprenørdrift m.m.; Det kunne være naturlig å forvente en prisøkning på leiejord som en følge av AK-tilskuddet. I følge rapporten har det ikke blitt observert noen slik prisøkning, men det ble regnet for sannsynlig at den kunne komme. I tillegg ble det pekt på at strukturdifferensieringen, med store sprang i satser, kan forstyrre markedet for jordleie. For eksempel vil ikke brukere med mer enn 100 dekar gras ha samme betalingsvillighet som brukere med mindre enn 100 dekar – jf. satsene for de ulike intervallene. Det har blitt foretatt en utflating av AK-tilskuddet etter at rapporten kom, og omfanget av dette problemet burde derfor være noe redusert.

En annen mulig virkning er større omfang av entreprenørdrift i jordbruket. Det vil si at eieren av jorda bestyrer bruket selv, men leier inn alle arbeidsoppgavene. Eieren velger en ekstensiv og lite arbeidskrevende produksjon, med grovfôrproduksjon for salg eller kornproduksjon. Det er også hevdet at for å utnytte strukturen i tilskuddet, har entreprenørdrift i noen grad erstattet utleie av jord. En person står da bak drifta på flere bruk, mens eieren mottar AK-tilskuddet.

Et annet og relatert problem er oppdeling av driftsenheter. Dette har vært et tilbakevendende tema i klagesaker vedrørende tilskuddsforvaltningen. Deling blir lønnsomt fordi satsen per dekar er større for et lite areal enn for et stort. Dessuten åpner det for å fordele dyr slik at maksimalavgrensningen unngås. Det har vært tilfeller hvor en søker driver flere eiendommer sammen, men forsøker å dele dette opp ved at for eksempel foreldre eller barn søker tilskudd for en eller flere av grunneiendommene.

Vilkår for å motta AK-støtte

Miljøkravene i AK-tilskuddet ble gjennomgått av en arbeidsgruppe nedsatt etter jordbruksforhandlingene i 1997. Foran jordbruksforhandlingene i 1998 leverte de rapporten «Gjennomgang av miljøkravene i Forskrift om areal- og kulturlandskapstilskudd» (Arbeidsgruppe nedsatt etter jordbruksforhandlingene i 1997, 1998). Rapporten identifiserte administrative utfordringer og utfordringer i landskapet i tilknytning til kulturlandskapsarbeidet.

Rapporten påpeker at det er en utfordring å synliggjøre bedre sammenhengen mellom overføringene til landbruket og verdien av et aktivt landbruk, og at tilskuddssatsene i AK-tilskuddet ikke er fastsatt etter miljøkvaliteter og skjøtselsbehov på det enkelte bruk, men ut fra mer overordnede inntekts- og miljømål, og distriktshensyn. AK-tilskuddet må utformes slik at det ikke er tvil om realiteten i miljøeffekten av tilskuddet nasjonalt og internasjonalt. En må også sørge for at miljøinnsats og resultater lar seg dokumentere og kontrollere. Arbeidsgruppa mente at resultatene ikke kunne dokumenteres tilstrekkelig, men pekte på at det var utarbeidet systemer for saksbehandling og stikkprøvekontroll.

Intensiv arealutnyttelse fører med seg utfordringer i kulturlandskapet. Målet om å sikre bonden inntekt koblet til et arealavhengig tilskudd kan komme i konflikt med ønsket om å ta hensyn til de mer spesifikke miljøkvalitetene i kulturlandskapet. For eksempel kan utvidelse og sammenslåing av jordbruksarealer, fjerning av restareal og endringer i driftsform føre til tap av naturlige biotoper. Ved oppdyrking kan også kulturhistoriske elementer som steingjerder og rydningsrøyser forsvinne. Undersøkelser viser at jordbruksaktivitet har vært en av de viktigste årsakene til ødeleggelse av automatisk fredete kulturminner (for eksempel kulturminner som gravhauger, gravrøyser, rydningsrøyser, tufter, gamle gjerder og vegfar på restarealer som dyrkes opp). Kravene i AK-tilskuddet er utformet slik at det ikke skal skje inngrep i slike områder, og gruppa mener at de fleste av kravene er svært relevante for bevaring av biologisk mangfold og kulturminner.

Forekomsten av kantsoner/restarealer har avtatt sterkt etter krigen. Studier synes å kunne vise at dette også skjer etter innføring av miljøkravene i AK-tilskuddet. Når det gjelder biologisk mangfold, er det ikke bare et problem at kantsoner forsvinner,

men også at de reduseres i kvalitet. «Myke» kantsoner blir «harde,» kantsoner/restarealer blir påvirket av gjødsling og av sprøytemidler. Resultatene fra forskningsprogrammet om jordbrukets kulturlandskap konkluderer med at artsmangfoldet i dag først og fremst avhenger av størrelse og kvalitet på restarealene. «Kulturbetinget plante- og dyreliv er truet fordi arealet av ugjødslet engmark har avtatt sterkt.»

Av mer spesifikke utfordringer knyttet til den eksisterende utformingen av AK-tilskuddet (1997–98) pekte arbeidsgruppa fra 1998 blant annet på at det ikke stilles krav om aktiv skjøtsel av vegetasjon i kantsoner, restarealer, åkerholmer, skjøtsel av lynghei og annen kulturmark, og at bonden kan anlegge nye åpne grøfter uten å komme i konflikt med miljøkravene.

Arbeidsgruppa fra 1998 kom blant annet med disse forslagene til endringer i kravene:

- Miljøkravene bør fortsatt være grovmaskete, men AK-tilskuddet og annet regelverk bør på sikt utformes slik at det er mer attraktivt å beholde og skjøtte restarealer, kantsoner med mer enn å dyrke dem opp.
- Arbeidsgruppa foreslo at jordbruksarealer i innmark med kantsoner, åkerholmer mindre enn 0,5 da og arealer avsatt til økologiske rensetiltak og miljøplantinger bør regnes med i grunnlaget for AK-tilskudd. Det kan forsvares at slike arealer inngår i spredearealgrunnlaget fordi arealene reduserer erosjon og tap av næringsstoffer.
- Arbeidsgruppen vurderte et forslag om at bonden bør få mulighet til å få velge (eventuelt krav om å avsette) en egen kategori som kalles miljøareal. Dette forslaget gjelder arealer i innmark som er avsatt blant annet til fangdammer, leplantinger, våtmark og andre restarealer hvor en ønsker noe skjøtsel kombinert med visse miljøkrav. Arbeidsgruppa vurderte det slik at forslaget lå utenfor mandatet for arbeidet.
- Av miljøhensyn bør restarealer og kantsoner i innmark oftest ikke gjødsles med handels- eller husdyrgjødsel, og det er ønskelig å stille krav om dette.
- Miljøkravene bør fortsatt være grovmaskete, men AK-tilskuddet og annet regelverk bør på sikt utformes slik at det er mer attraktivt å sette av arealer til miljøtiltak og likedan å beholde og skjøtte restarealer, kantsoner med mer. Dette vil også kunne redusere antall søknader om dispensasjoner fra miljøkravene.

Det kan være grunnlag for å hevde at det er for enkelt å få dispensasjon fra vilkårene i AK-ordningen. Tabell 7.1 (over), viser at av totalt 199 søknader om dispensasjon, ble 159 innvilget, og 10 delvis innvilget. Det betyr at kun 30 søknader, eller 15 % av søknadene, ble avslått. Denne statistikken kan selvsagt ikke fortelle oss noe om hva det ble gitt dispensasjon for, eller i hvilken grad søker har latt være å søke om dispensasjon fordi de har fått signaler om at en søknad ikke vil bli innvilget.

Var samlede vurdering av AK-tilskuddet

AK-tilskuddet bidrar i stor grad til å holde arealer åpne og i drift over hele landet. Ordningen er delvis miljøbegrunnet, men etter vår oppfatning kan miljøprofilen til, og miljøbegrunnelsen for, ordningen styrkes. Blant annet er miljøkravene i forskriften for ordningen relativt svake.

I et WTO-perspektiv er det ønskelig å få ordningen, eller i hvert fall deler av den, over i grønn boks. Ordningen har stort økonomisk omfang, og den er allerede i dag til en viss grad miljøbegrunnet. Det gjør ordningen spesielt interessant i forhold til en mulig notifisering i grønn boks.

7.5.2 Driftsvansketilskudd for brattlendte bruk

Det antas at tilskuddet bidrar positivt til å opprettholde et mangfoldig kulturlandskap – men dette er en antakelse som vi ikke har informasjon til å underbygge videre. Tilskuddet kan bidra til fortsatt jordbruksdrift i marginale områder. Denne brukstypen oppfattes som karakteristisk for norsk landbruk, og kan i noen grad betraktes som ett av Norges bidrag til mangfoldet i kulturlandskapet internasjonalt. Tabell 7.2 viser antall brukere og areal med brattlendte bruk i hvert fylke. Utbetalingene til hvert fylke er ikke basert på regnskapstall, men er et anslag ut fra en fordeling av den totale bevilgningen på arealet i hvert fylke.

Tabell 7.3 Antall brukere og areal med brattlendte bruk i hvert fylke

| | Antall brukere | Areal (daa) | Anslatt kostnad (mill. kr) ¹⁾ |
|------------------|----------------|-------------|--|
| Østfold | 9 | 197 | 0,03 |
| Akershus | 57 | 2 187 | 0,35 |
| Oslo | 0 | 0 | 0,00 |
| Hedmark | 79 | 3 716 | 0,60 |
| Oppland | 1 084 | 64 101 | 10,40 |
| Buskerud | 210 | 6 793 | 1,10 |
| Vestfold | 13 | 439 | 0,07 |
| Telemark | 218 | 8 158 | 1,32 |
| Aust-Agder | 15 | 315 | 0,05 |
| Vest-Agder | 21 | 429 | 0,07 |
| Rogaland | 80 | 2 521 | 0,41 |
| Hordaland | 1 064 | 36 983 | 6,00 |
| Sogn og Fjordane | 1 389 | 56 498 | 9,17 |
| Møre og Romsdal | 411 | 18 008 | 2,92 |
| Sør-Trøndelag | 237 | 13 287 | 2,16 |
| Nord-Trøndelag | 116 | 6 786 | 1,10 |
| Nordland | 54 | 1 730 | 0,28 |
| Troms | 76 | 3 870 | 0,63 |
| Finmark | 4 | 118 | 0,02 |
| Sum | 5 137 | 226 136 | 36,70 |

- 1) SLFs tilskuddsstatistikk viser ikke faktiske utbetalinger, og beløpet for hvert fylke er derfor anslatt ved å fordele totale utbetalinger for hele landet på støtteberettiget areal i hvert fylke

Mange av de arealene som mottar denne støtten har særskilte miljø- og kulturlandskapsverdier. Men, det er i utgangspunktet ikke det å bidra til å ivareta disse verdiene som er formålet med den eksisterende ordningen, og ordningen er ikke målrettet i forhold til å treffe disse arealene. Disse arealene er kostnadskrevende å drive, og der de ikke har særskilte miljø- og kulturlandskapsverdier, kan tilskuddet sikre fortsatt drift av ulønnsomme arealer og bidra til økt kostnadsnivå i landbruket. Mange av de arealene som i dag mottar driftsvansketilskuddet, burde fortsatt motta støtte – men dette kan skje mer målrettet gjennom regionale midler.

7.5.3 Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon

Det er knyttet svært verdifulle natur- og kulturmiljøer til seterområdene, men bygninger og landskap er sterkt truet av forfall og gjengroing. Gjengroing av seterlandskapet fører til tap av kulturhistoriske verdier og av biotoper med betydning for et stort antall dyre- og plantearter. Seterdrifta er en del av den ustrakte bruken av utmarksressurser som har særpreget det tradisjonelle norske landbruket, og har i de aller fleste områder vært en integrert og nødvendig del av gårdsdrifta. Ved siden av spesielle kulturmarkstyper (som lyngheiene ved kysten), er seterlandskapet Norges viktigste bidrag til mangfoldet av kulturlandskapstyper internasjonalt. Vi har derfor både et nasjonalt og et internasjonalt ansvar for å ta vare på slike områder.

Ser vi på utviklingen i antall driftsenheter med seter, kan det se ut som ordningen er relativt vellykket i forhold til målet om å opprettholde seterdrift. Det var en svært sterk nedgang i antallet setre i forrige århundre, fra 44 000 i 1907 (Olsson og Rønningen 1999), til 2 608 i 1995. Mens denne store reduksjonen er trenden for århundret, har antallet setre vært ganske stabilt i perioden 1995 (2 608 setre) til 2000 (2 620 setre) som helhet (BFJ 2001). Innenfor denne perioden var det imidlertid en økning fra 1995 til 1998, og en nedgang fra 1998 til 2000. Disse tre siste årene har antallet driftsenheter med seterdrift gått ned med rundt 100 hvert år. Hva disse endringene skyldes, har vi ingen oversikt over.

Tradisjonen med seterdrift er ikke like fremtredende i alle distrikter. Tabell 7.3 nedenfor viser den geografiske fordelingen. Ikke alle fylker er registrert med seterdrift. Oppland med Valdres og Gudbrandsdalen er de områdene der det foregår mest seterdrift.

Tabell 7.4 Geografisk fordeling av seterdrift

| Antall driftsenheter med seterdrift | Alene | To eller flere sammen | Totalt |
|-------------------------------------|-------|-----------------------|--------|
| Hedmark | 286 | 106 | 392 |
| Oppland | 619 | 250 | 869 |
| Buskerud | 170 | 49 | 219 |

| | | | |
|-------------------|-------|-----|-------|
| Telemark | 20 | 66 | 86 |
| Østlandet | 1 095 | 471 | 1 566 |
| Agder og Rogaland | 6 | 5 | 11 |
| Hordaland | 53 | 21 | 74 |
| Sogn og Fjordane | 80 | 65 | 145 |
| Møre og Romsdal | 18 | 227 | 245 |
| Vestlandet | 151 | 313 | 464 |
| Sør-Trøndelag | 116 | 299 | 415 |
| Nord-Trøndelag | 13 | 37 | 50 |
| Trøndelag | 129 | 336 | 465 |
| Nordland | 2 | 57 | 59 |
| Troms | 20 | 30 | 50 |
| Finnmark | 0 | 5 | 5 |
| Nord-Norge | 22 | 92 | 114 |

Kilde: BFJ 2001

Ordningen er svært enkel å forvalte, men den er ikke alltid målrettet. Seterdriften er noe av det mest særegne ved norsk landbruk, og setermiljøene har stor verdi både nasjonalt og internasjonalt. Men det er ikke slik at alle setre representerer den tradisjonelle seterdriften, eller at det er spesielle kulturlandskapsverdier knyttet til disse. Derfor burde støtten til seterdrift videreføres, men den burde målrettes ved at støtten gis til setre som det knytter seg spesielle miljø-, kulturlandskaps- eller historiske verdier til. Slik NILF vurderer det, er det langt fra sikkert at alle fellessetrene representerer spesielle og store miljøverdier.

7.5.4 Tilskudd til endret jordarbeiding

Tilskudd til endret jordarbeiding er et viktig tilskudd med en klar miljøprofil. Det er også en ordning som ser ut til å fungere i henhold til formålet (begrense omfanget av jordarbeiding om høsten og stimulere til tilsåing med vegetasjon for å redusere erosjon og arealavrenning); Korn- og oljefrøarealet som høstpløyes har blitt redusert fra 82 % i 1989/1990 til 57 % i 1997/1998 (Budsjettnemnda for jordbruket 2001).

En negativ miljøeffekt av redusert jordarbeiding er at det kan føre med seg økt bruk av plantevernmidler. For å holde kveke i sjakk når det ikke lenger pløyes, er alternativet ofte å bruke plantevernmidler for å bekjempe ugraset.

Ordningen har likevel utvilsomt en tydelig miljøprofil. Derimot finnes det mer prinsipielle innvendinger mot ordningen. Sett i forhold til forurenseren-betaler-prinsippet, kan det oppfattes som problematisk å belønne den som lar være å forurense.

De ytre miljøetater mente at et stort problem med denne ordningen er at den er frivillig, det vil si at den ikke inneholder krav om at visse typer arealer (vendeteiger, soner langs bekker, svært erosjonsutsatte arealer) ikke skal jordarbeides om høsten. De mente at et slikt krav burde innføres, og burde da vurderes å tilknyttes det

generelle AK-tillegget. Det er ikke definert mål for hvor stort areal i de ulike erosjonsklasser som ikke bør høstpløyes.

Dersom økt bruk av forbud mot høstpløying skal vurderes, kan ordningen eventuelt videreføres som en kompensasjon for brukere som får et slikt forbud. Dette kunne for eksempel fungere ved at Fylkesmannen hadde muligheten til å forby høstpløying på arealer med spesielt stor erosjonsrisiko (og der avrenning fra jordbruket skaper problemer i lokale vassdrag), og at fylkesmannen samtidig disponerer over midler som kan brukes til å kompensere brukere for de driftsmessige ulempene et slikt forbud medfører. Et generelt forbud kan imidlertid være problematisk, blant annet med hensyn til ugrasbekjempelse og jordstruktur. En løsning på dette kunne være at et forbud blir gitt i form av at det må gå, for eksempel, minst tre år mellom hver gang arealet pløyes.

7.6 Produksjonstilskudd til dyrking av for i fjellet

Ordningen har som formål å «kompensere for ekstra arbeids- og transportkostnader i forbindelse med dyrking av fôr i fjellet.» Formålet er ikke knyttet til noe bestemt mål i landbrukspolitikken. Ordningen kunne ha vært knyttet til mål for kulturlandskapet, men fôr dyrking i fjellet er ikke blant de kulturlandskapstypene som nevnes som spesielt verdifulle i St.meld.19 (1999–2000). Det finnes heller ikke noe faglig grunnlag for å påstå at dette er en spesielt verdifull kulturlandskapstype.

Totalt omfatter ordningen et areal på 140 000 dekar (Statens landbruksforvaltning 2002). Tilskuddsordningen er knyttet til full- og overflatedyrka areal i fjellet. Tilskudd gis ikke til areal som bare benyttes som beite. Tilskuddet gir trolig positive virkninger for opprettholdelse av gårdsbruk i marginale områder som bidrar til mangfoldet i kulturlandskapet. Nydyrking av arealer i fjellet er ikke ønskelig.

Tabell 7.4 viser antall brukere og antall dekar som mottar tilskuddet, fordelt på avstand over og under 15 km for hvert fylke.

Tabell 7.5 Tilskudd til dyrking av for i fjellet

| Fylke | Avstand 5-15 km | | Avstand > 15 km | | Kostnad (mill. kr) |
|------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|-----------------------|
| | Antall brukere | Areal (daa) | Antall brukere | Areal (daa) | |
| Østfold | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Akershus | 3 | 126 | 1 | 40 | 0,01 |
| Oslo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0,00 |
| Hedmark | 403 | 15 741 | 117 | 2 642 | 1,19 |
| Oppland | 1 198 | 46 228 | 895 | 32 819 | 5,94 |
| Buskerud | 291 | 9 321 | 164 | 7 047 | 1,24 |
| Vestfold | 2 | 42 | 0 | 0 | 0,00 |
| Telemark | 36 | 1 287 | 18 | 364 | 0,11 |
| Aust-Agder | 9 | 473 | 0 | 0 | 0,03 |

| | | | | | |
|------------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| Vest-Agder | 26 | 875 | 2 | 59 | 0,06 |
| Rogaland | 48 | 1 620 | 5 | 218 | 0,12 |
| Hordaland | 47 | 749 | 19 | 605 | 0,10 |
| Sogn og Fjordane | 93 | 2 293 | 6 | 137 | 0,15 |
| Møre og Romsdal | 88 | 2 643 | 11 | 222 | 0,18 |
| Sør-Trøndelag | 222 | 6 270 | 141 | 3 467 | 0,71 |
| Nord-Trøndelag | 33 | 1 336 | 13 | 708 | 0,15 |
| Nordland | 17 | 615 | 9 | 377 | 0,07 |
| Troms | 28 | 1 336 | 4 | 163 | 0,09 |
| Finnmark | 18 | 991 | 8 | 323 | 0,09 |
| Sum | 2 562 | 91 946 | 1 413 | 49 191 | 10,25 |

Kilde: Statens landbruksforvaltning 2002

Forskriften for produksjonstilskudd til dyrking av fôr i fjellet inneholder krav om at «arealet årlig blir gjødslet og stelt på en faglig forsvarlig måte» (01.07.1999 nr.786). Kravet om gjødsling er underlig sett i sammenheng med at en mer «kretsløpsbasert produksjon» er ønsket, og at det må tolkes i retning av generelt redusert gjødsling. Bruk av gjødsel kan medvirke til å redusere det biologiske mangfoldet.

En del av formålet med tilskuddet er å kompensere for transportkostnader, og satsene for tilskuddet er differensiert ut fra veiavstanden mellom bruket og dyrkingsområdet. Ordningen belønner eller kompenserer dermed for lang avstand mellom bruk og jord. Fra et generelt miljøperspektiv er dette uheldig. I tillegg stimulerer ordningen til drift av kostnadskrevenende arealer, og bidrar til et høyere kostnadsnivå i fôrproduksjonen.

7.7 Handlingsplan plantevernmidler

Handlingsplanen har som formål å redusere helse- og miljørisikoen ved bruk av plantevernmidler. Hvordan bevilgningene til handlingsplanen blir forvaltet og brukt har ikke blitt nærmere vurdert.

7.8 Tilskudd til økologisk jordbruk

Antall bruk med økologisk drift økte fra 19 i 1986 til 263 i 1990, og 1 823 i 2000 (Statistisk sentralbyrå 2001a). Økologisk drevet jordbruksareal var 180 800 dekar i 2000, og ytterligere 24 400 dekar var under omlegging til økologisk drift.

En forutsetning for å drive økologisk, er at det ikke skal være noen bruk av handelsgjødsel eller kjemiske plantevernmidler, og det skal være en balanse mellom dyretall og areal. Sammenlignet med andre driftsformer kan økologisk drift ha miljømessige fortrinn som mer variert dyrkingslandskap og større artsrikdom, og ingen rester av plantevernmidler i jord eller i produkter.

ECON gjennomførte i 2000 en evaluering av støtteordningene for økologisk landbruk for Statens landbruksforvaltning (ECON 2000). Evalueringen skulle

kartlegge og vurdere virkningen av tilskuddene til økologisk landbruk. ECON kom også med en rekke forslag til endringer.

Evalueringen identifiserte nøkkelfaktorer som kan være begrensende for omlegging fra konvensjonell til økologisk produksjon. Blant annet fører redusert avling til at det blir interessant å utvide arealet for å kompensere for avlingsnedgangen, men enkelte steder er det lite tilgjengelig areal for utvidelse. For økologisk kornproduksjon er tilgangen på husdyrgjødsel og mulighetene for å drive et tilfredsstillende vekselbruk med nitrogenfikserende planter, avgjørende. Spesielt i kornområdene på Østlandet kan tilgangen på husdyrgjødsel være en kritisk faktor.

Omstillingsfasen fra konvensjonell til økologisk drift er ofte preget av usikkerhet, og det er spesielt vanskelig med redusert avling og inntekter i karenstiden. Hyppige endringer i regelverket skaper ytterligere usikkerhet.

De nødvendige investeringer (maskiner og anlegg) i omstillingsperioden er relativt lave. I tillegg kommer reduserte inntekter på grunn av avlingsnedgang eller lavere ytelse på husdyr. Det kan være nødvendig med noe ekstra arbeidsinnsats. Men, samtidig blir kostnadene redusert som en følge av reduserte innkjøp av kraftfôr, kunstgjødsel og plantevernmidler. ECON beregnet netto omstillingskostnader for et bruk med melkeproduksjon til 1 120 kroner per dekar. Omstillingskostnadene var dermed høyere enn omstillingstilskuddet.

Evalueringen så nærmere på tilskuddene til økologisk drift og den økonomiske situasjonen på bruk med økologisk kornproduksjon og melk/storfekjøttproduksjon.

Beregningene for kornproduksjon viste en til dels betydelig netto inntektsøkning ved overgang fra konvensjonell til økologisk drift med husdyrgjødsel. Dette forutsatte en arealstøtte på 220 kr/dekar og en merpris for økologisk dyrket bygg på 120 øre/kg. Med 30 % avlingsnedgang, ble netto inntektsøkning beregnet til 370 kroner per dekar. Det er merprisen for kornet som er mest kritisk for totaløkonomien ved en omlegging. Kornproduksjon uten husdyrgjødsel medfører høyst sannsynlig både høyere kostnader og lavere avling.

Det er vanskelig å vurdere støttenivå i forhold til merkostnader for melk/storfekjøttproduksjon. Men, gitt visse forutsetninger, ble det beregnet endring i dekningsbidrag ved omlegging fra konvensjonell drift til ulike alternativer for økologisk drift. Dekningsbidraget ble redusert med 8–18 % for de ulike alternativene. Reduserte inntekter på grunn av redusert ytelse per ku var den viktigste årsaken til denne reduksjonen. For at totaløkonomien ikke skal bli dårligere etter omlegging til økologisk drift, må merprisen for melk ligge mellom 0,35 og 1,10 kr per liter. Denne beregningen utgjør trolig en «nedre grense» for lønnsomheten, og de fleste bruk ville komme bedre ut økonomisk.

Opptrappingen av støtten til økologisk produksjon har hatt en klar effekt på omfanget av økologisk produksjon i Norge. Det var spesielt stor økning i antallet fra 1995, et år da blant annet tilskuddene til økologisk jordbruk økte. Arealer med økologisk produksjon har naturlig nok også økt, og godkjent økologisk areal og areal under omlegging utgjorde i 1999 1,5 % av det totale jordbruksarealet i drift i Norge. Fordelingen av økologiske arealer på fylker viser en relativt bra spredning.

Samtidig synes det klart at denne økningen ikke kan forklares ut fra økonomiske virkemidler alene. En undersøkelse av motivene for omlegging viste at hensynet til matvarekvalitet var desidert viktigst, fulgt av forsvarlig bruk av ressurser, hensyn til miljø og hensyn til dyrka jord. Økonomiske motiver kom sist. Omleggingen har dessuten skjedd på gårder hvor det har ligget godt til rette for det, dvs. der det har vært beskjedne investeringsbehov og variert produksjon. For å få en fortsatt økende oppslutning om økologisk jordbruk, kan det være en hypotese at økonomiske hensyn etter hvert kommer til å spille en større rolle.

ECON konkluderer med at ambisiøse mål for økologisk produksjon antakelig gjør det nødvendig med en sterk virkemiddelbruk. Økonomisk støtte vil fortsatt være nødvendig, men antakelig ikke tilstrekkelig til å oppnå målene (blant annet at 10 % av jordbruksarealet skal være økologisk i løpet av 10 år fra 1999).

ECON konkluderer videre med at mye er oppnådd på produksjonssiden, men at hovedutfordringen på kort sikt er i markedet. ECON mener at nivå og omfang på støtten bør vurderes etter at en har skaffet bedre regnskapsdata for sammenligning av lønnsomheten i konvensjonell og økologisk produksjon, og foreslår å etablere økologiske referansebruk. ECON foreslår også å satse mer på veiledning og å øke innsatsen på forskning på dyrking av korn uten husdyrgjødsel.

ECON mener det burde vurderes å konsentrere den økologiske produksjonen i geografiske områder (klynger). En konsentrasjon av primærproduksjonen kan gi kostnadsbesparelser i videreforedlings- og omsetningsleddene. Det vil gjøre det letter å ta ut stordriftsfordeler knyttet til transport, og gjøre det mulig for enkelte anlegg å spesialisere seg på videreforedling av økologiske produkter. Dette vil kreve en prioritering av slike klynger ved tildeling av tilskudd, noe som igjen vil kreve en mer individuell behandling ved tildeling av tilskudd.

ECON anbefaler en kombinert areal- og dyrestøtte. Arealstøtte gir incentiver til å øke grovfôrarealet, mens husdyrstøtte kan motvirke tendensen mot manglende omlegging av husdyrholdet til økologisk drift.

ECON konkluderer også med at det er viktig å sørge for mest mulig stabilitet og forenkling av regelverket. Hyppige endringer skaper usikkerhet og ofte også økte kostnader.

8 Miljøprogram i andre land

I dette kapitlet vil vi ta for oss miljøprogrammene som er innført i et utvalg av andre land. Vi har valgt land som det er naturlig å sammenligne oss med (Sverige, Finland og Sveits), og land med spesielt interessante miljøprogrammer (England, Irland og USA). Formålet med denne gjennomgangen av miljøprogrammene i andre land, er å hente ideer til utformingen av miljøvirkemidler i Norge.

8.1 EU og EU-land

Alle medlemsland i EU er underlagt EUs felles landbrukspolitikk, Common Agricultural Policy (CAP). Landbrukspolitikken ble reformert som en del av Agenda 2000 (mer om reformen i kapittel 2.5 i rapporten fra hovedprosjektet). Agenda 2000 er en videreføring av landbruksreformen fra 1992, med reduksjoner i priser og økt direkte støtte som delvis kompensasjon for prisreduksjonene. Reformen skal sikre at CAP bidrar til et multifunksjonelt, bærekraftig og konkurransedyktig landbruk i EU. CAP skal også bidra til å opprettholde landskapet og distriktene, bidra til livskraftige distrikter og reflektere forbrukernes bekymringer for og krav til matkvalitet og –trygghet, miljøvern og dyrevelferd.

I Agenda 2000 er de to pilarene i CAP distriktsutvikling og markedsorientering. Distriktsutviklingen inkluderer støtte til miljøtiltak. Støtte til miljøtiltak er obligatorisk i alle programmer for distriktsutvikling, og er basert på frivillig deltakelse fra bøndene.

Miljøtiltakene utformes av hvert enkelt medlemsland, men finansieres (fullt eller delvis) av EU. Miljøtiltakene i EU omfatter 900 000 bruk og til sammen 27 millioner hektar (20 % av samlet jordbruksareal i EU). EU-midler kan gis som støtte til bønder som (EU 2002):

- Reduserer bruken av gjødsel og/eller plantevernmidler betydelig, holder seg til reduksjoner som allerede er gjennomført, eller starter eller fortsetter med økologisk produksjon.
- På andre måter enn de nevnt ovenfor, legger om til mer ekstensiv dyrking (inkludert fôr) eller produksjon, eller fortsetter med ekstensive produksjonsmetoder, eller som legger om dyrket jord til ekstensiv grasmark.
- Reduserer tettheten av sau eller storfe på beiteområdene.
- Bruker andre driftsmetoder som er forenlig med kravene til beskyttelse av miljøet og naturressurser, og vedlikehold av kulturlandskapet, eller som avler lokale husdyrraser som er utrydningstruede.
- Sikrer vedlikehold av jordbruksjord og skogsområder som er tatt ut av drift.
- Tilsidesetter (brakklegger) jordbruksarealer for minst 20 år av miljøhensyn, spesielt for å etablere biotoper eller naturreservater, eller for å beskytte hydrologiske systemer.
- Forvalter arealer på en måte som legger til rette for offentlig tilgjengelighet og rekreasjon.

I tillegg kan det gis støtte til utdanning av bønder i miljøvennlig drift i jord- og skogbruket.

Sverige, Finland og England har i stor grad opprettholdt sin egen nasjonale virkemiddelbruk, mens Irland i større grad har bygd sine virkemidler rundt EUs felles politikk. Vi vil undersøke miljøprogrammene i disse fem landene i noe større detalj.

8.1.1 Sverige

Informasjonen om miljøprogrammet i Sverige er basert på et besøk i jordbruksverket 17. desember 2001, og informasjon fra Jordbruksverkets hjemmesider (Jordbruksverket 2001).

I Sverige er miljøprogrammet en del av «Miljö- och landsbygdsprogrammet» (LBU-programmet). Programmet har som mål å bidra til en økologisk, økonomisk og sosialt bærekraftig utvikling på den svenske landsbygda. Programmet er bygd rundt to EU-direktiv som er en del av Agenda 2000 og reformen av CAP. LBU-programmet er et samlet program, det vil si at det regulerer utformingen av samtlige støtteordninger. Programmet gjelder for 2000–2006, men det var ikke mulig å søke miljøtilskudd fra LBU-programmet før i 2001.

Følgende støtteordninger inngår i programmet:

- Støtte til investeringer i jordbruks-, hagebruks- og reindriftsforetak.
- Etableringsstøtte til unge bønder.
- Kompetanseutvikling.
- Kompensasjonsbidrag.
- Miljøtilskudd.
- Støtte til forbedret bearbeiding og markedsføring av jordbruksprodukter

- Prosjektstøtte for distriktsutvikling.

Ordningene for miljøtilskudd og kompensasjonsbidrag gjelder for hele landet. De øvrige støtteordningene gjelder for hele landet unntatt Östersund og Luleå län (som har sine egne særskilte program).

Alle ordningene i LBU-programmet finansieres av Sverige og EU i fellesskap. I programperioden vil EU bidra med i gjennomsnitt 149 millioner euro per år (ca. 1,19 milliarder norske kroner). Alle kronebeløp er svenske kroner dersom ikke noe annet framgår av teksten.

Miljøprogram (Stod for miljøvanligt jordbruk)

Riksdagen i Sverige har vedtatt 15 miljøkvalitetsmål. Disse målene beskriver hvilken miljøtilstand som skal oppnås i løpet av en generasjon. Formålet med miljøprogrammet er å bidra til å oppnå miljømålet «Et rikt kulturlandskap.» Flere av støtteordningene skal også bidra til å oppfylle miljøkvalitetsmålene «giftfritt miljø,» «ingen overgjødning,» «kun naturlig forsuring,» og «mangfoldige våtmarker.»

Miljøtilskuddene avtales for en periode på fem år. For enkelte ordninger er det lengre avtaleperioder. Brukeren må søke om utbetaling for hvert enkelt år etter å ha blitt deltaker i ordningen. Det utbetales ikke støtte på under 1 000 kr, og heller ikke til bruk på under 0,10 hektar.

De fleste støtteordningene i LBU-programmet forvaltes av fylkesstyret (länsstyrelsen). Støtte til utrydningstruede husdyrraser forvaltes av Jordbruksverket. Følgende miljøordninger inngår i LBU-programmet:

- Bevaring av beitemarker og slåtteeeng.
- Bevaring av verdifulle natur- og kulturmiljøer i kulturlandskapet.
- Bevaring av verdifulle natur- og kulturmiljøer i reindriftsområder.
- Bevaring av utrydningstruede husdyrraser.
- Åpent og variert kulturlandskap.
- Økologisk produksjon.
- Skjøtsel av våtmarker og småvann.
- Tiltak mot avrenning av næringsstoffer.
- Vernesoner.
- Miljøvennlig produksjon av brune bønner på Öland.
- Miljøvennlig produksjon av sukkerbeter på Gotland.

Bevaring av beitemarker og slatteeenger

Bonden kan få støtte for skjøtsel av beitemark, slåtteeeng, seterbeite og skogsbeite. Bonden må oppfylle visse generelle vilkår for å motta grunnstøtte. Disse vilkårene er blant annet at gjenvækst i form av trær og busker skal fjernes i løpet av det første året, og deretter holdes borte i hele støtteperioden. Beitemarker skal beites hvert år, og på slatteeenger skal vegetasjonen slås og fjernes hvert år. Gjødning, kjemisk plantevern og andre tiltak som kan skade miljø- og kulturmiljøverdiene, er forbudt. Grunnstøtten er på 1 000 kr per hektar per år.

Dersom fylkesstyret mener at det er et behov for særskilt skjøtsel av natur eller kulturmiljø, kan brukeren i tillegg få en tilleggsstøtte for beitemarker og slåtteenger med spesielle biologiske eller kulturhistoriske verdier. Søknad om tilleggsstøtte avgjøres av fylket, som også bestemmer hvilke arealer som er berettiget støtte og fastsetter skjøtselsvilkår i en tiltaksplan for hvert bruk. Tilleggsstøtten kan være på opp til 1 400 kr per hektar per år.

Det kan også utbetales støtte til ekstratiltak i form av lauving, lieslått eller håbeite. Det kan utbetales støtte for ekstratiltak også for arealer som mottar tilleggsstøtte. Årlige støttebeløp er opp til 100 kr per tre for lauving (men maksimalt 500 kr per hektar), opp til 3 000 kr per hektar for lieslått, og opp til 700 kr per hektar for håbeite.

Bevaring av verdifulle natur- og kulturmiljøer i kulturlandskapet

Formålet med støtten er å bevare miljøer som er rike på levninger fra tidligere jordbruksdrift. Det gis støtte for å skjøtte landskapselementer etter bestemte regler. Blant annet skal det ikke forekomme noe gjengroing. I tillegg finnes det regler for hva som ikke er tillatt, for eksempel uttak av jord og stein. Fylket kan fastsette ytterligere regler for skjøtsel.

Støtten utbetales på grunnlag av antall støtteberettigede landskapselementer på åkerarealet. Landskapselementene er delt inn i seks ulike grupper. Dersom samlet verdi av verdifulle landskapselementer overstiger 3 000 kr på bruket, kan det gis støtte. Det gis en basisstøtte på 100 kr per elementtype. Deretter beregnes det støtte for hvert enkelt element, for eksempel 26 kr per 10 meter steinmur, 180 kr per åkerholme, og 1 000 kr per hektar for tradisjonelle hesjer.

Bevaring av verdifulle natur- og kulturmiljøer i reindriftsområder

Formålet med ordningen er å synliggjøre og bevare spor av samisk tradisjon, arbeid og liv. Støtten gis for skjøtsel av innhengningsområder og innhengninger for rein (som hovedsakelig er oppført før 1960). Støtten gis i utgangspunktet til områder der det drives reindrift året rundt. Støtten utbetales til samisk bosettinger eller innbyggere i samiske bosettinger. Årlig støttesats er 4 200 kr per hektar for innhengningsområdet (men maksimalt 16 800 kr per område), og 20 kr per meter for vedlikeholdt innhengning (tradisjonelle reininnhengninger).

Bevaring av utrydningstruede husdyrraser

Formålet med ordningen er å sikre et tilstrekkelig antall voksne dyr av ren rase av svenske utrydningstruede husdyrraser, for på den måten å sikre rasenes overlevelse og det biologisk mangfoldet. Et krav for å motta støtten er at brukeren følger en plan for avl som er godkjent av Jordbruksverket. Støtten gis for fem år for et totalt antall dyreenheter, og brukeren er forpliktet til å ha minst 50% av dette dyretallet i hele perioden. Støtten gis for bestemte raser av storfe, svin, sau og geit. Årlig støttebeløp er 1 000 kr per dyreenhet (omtrent tilsvarende storfeenheter).

Apent og variert kulturlandskap

Formålet med ordningen er å bevare kulturlandskapet og å forhindre omfattende nedleggelse av jordbruksarealer. På den måten bevares det biologiske mangfoldet og verdifulle kulturmiljøer.

Brukeren kan motta støtte for å skjøtte slåtteeing og overflatedyrka eng på åkerarealer. Arealet skal brukes aktivt gjennom beite eller slått, og avlingen skal føres bort. Kjemisk plantevern er ikke tillatt. I enkelte soner er støtten knyttet til krav om husdyrhold. Arealet som er støtteberettiget, beregnes for disse sonene ut fra antall dyreenheter per hektar.

Støttesatsen er geografisk differensiert (soneinndeling), og varierer fra 400 kr per hektar til 2 050 kr per hektar.

Økologisk produksjon

Det gis støtte til økologisk produksjon og for å øke omfanget av den økologiske produksjonen. Avtale om økologisk produksjon gjelder for fem år, eller seks år for brukere som inngikk avtale i år 2000 eller senere. Det er ikke noe krav om at hele brukets produksjonsareal skal være omlagt til økologisk drift. Det årlige støttebeløpet varierer for ulike typer arealer, men er ikke geografisk differensiert. Støttesatsene er gitt i tabell 8.1.

Tabell 8.1 Støttesatser for økologisk produksjon

| Arealtype | Årlig støttebeløp (kr/hektar) |
|------------------------|-------------------------------|
| Grasmark og grønnfôr | 500 |
| Korn og proteinvekster | 1 300 |
| Oljefrø | 2 200 |
| Potet | 2 200 |
| Øvrige vekster | 2 200 |
| Grønnsaker | 5 000 |
| Frukt og bær | 7 500 |

Støtte til økologisk husdyrhold gis i form av en ekstra arealstøtte til økologisk drift av eng og grønnfôrvekster. Grønnfôr inngår ikke i grunnlaget for å beregne økologisk arealstøtte. Alle dyr av samme art må være i økologisk produksjon (med unntak av purker). Støtten til husdyr er basert på antall husdyreenheter, og 1,00 dyreenhet kvalifiserer til støtte for 1,00 hektar. Støttesatsen for husdyrhold er 1 700 kr per hektar.

En bruker som mottar støtte til økologisk produksjon, har ikke automatisk rett til å markedsføre sine produkter som økologiske. Den retten er knyttet til at produksjonen kontrolleres og godkjennes av KRAV eller Demeterforbundet.

Skjøtsel av våtmarker og smavann

Formålet med støtteordningen er å stimulere til en økning i arealet av våtmarker og smavann på jordbruksmark, noe som vil øke det biologiske mangfoldet og redusere

avrenning av næringsstoffer. For å gi en langsiktig miljøeffekt er avtaleperioden for denne ordningen 10 år, men våtmarker og småvann som det gis støtte til skal eksistere i til sammen minst 20 år. Etter at avtaleperioden på 10 år utløper, har brukeren rett til å forlenge avtalen med ytterligere 10 år.

Den årlige basisstøtten er på 3 000 kr per hektar. I tillegg til basisstøtte kan det gis tilleggsstøtte på opp til 800 kr per hektar for slått av vegetasjon og for beite.

Tiltak mot avrenning av næringsstoffer

Det gis støtte til tiltak som har som mål å redusere avrenning av næringsstoffer i vinterhalvåret. Det gis støtte for å så fangvekster eller for jordarbeiding om våren. For å motta støtte for fangvekster må disse dekke minst 20% av arealet som sås om våren. For å få tilskudd til jordarbeiding på våren må brukeren avstå fra høstjordarbeiding på et areal som tilsvarer minst 20% av arealet det sås på om våren. Det kan gis støtte for begge tiltakene for det samme arealet.

Ordningen gjelder for Kalmar, Gotlands, Blekinge, Skåne, Halland og Västra Götaland län. Støttebeløpet er 900 kr per hektar for fangvekster, og 400 kr per hektar for jordarbeiding om våren.

Vernesoner

Det gis støtte til tiltak som begrenser tap av næringsstoffer og erosjon fra åkermark. Støtten gis for vernesoner ved vassdrag, innsjøer, hav eller dammer. Vernesonene skal være minst 6 meter bred, og det gis støtte for maksimalt 20 meter bredde. I tillegg må lengden mot vann være minst 20 meter, og samlet areal av alle vernesoner minst 0,1 hektar. Det er visse vilkår for skjøtsel knyttet til vernesonene. Årlig støttesats er 3 000 kr per hektar.

Miljøvennlig produksjon av brune bønner på Öland

Det gis støtte til tradisjonell produksjon av lokale slag av brune bønner på Öland. Formålet med ordningen er å redusere avrenning av plantevernmidler og næringsstoffer til Østersjøen. Det gis støtte bare til bestemte lokale slag, og det er krav knyttet til skjøtsel. Årlig støttesats er 2 700 kr per hektar.

Miljøvennlig produksjon av sukkerbeter på Gotland

Bønder på Gotland kan søke støtte for miljøvennlig produksjon av sukkerbeter. Formålet med ordningen er å redusere avrenning av plantevernmidler og næringsstoffer til Østersjøen. Satsen for støtten er 1 350 kr per hektar, og det er skjøtelsvilkår knyttet til denne støtten.

8.1.2 Finland²¹

Tilskuddsordningene i Finland inngår i EUs felles jordbrukspolitik, CAP. Den viktigste støtten er inntektsstøtten for plante- og husdyrproduksjon som dekkes over EU-budsjettet, og kompensasjonsbidraget (Less Favoured Areas). Kompensasjonsbidraget og miljøstøtten inngår i EUs «horisontale regionprogram.»

²¹ All informasjon er hentet fra Ministry of Agriculture and Forestry (2001a og 2001b)

Kompensasjonsbidraget skal forbedre lønnsomheten og sikre fortsatt drift i områder med dårlige produksjonsforutsetninger (Less Favoured Areas). Hele Finland faller inn under denne ordningen. Til sammen utgjorde støtten til finsk jordbruk 1,68 milliarder Euro (13,3 milliarder kr) i 2000.

For programperioden 2000–2006 deles miljøstøtten i Finland inn i basis- og tilleggsstøtte, som er tilgjengelig for alle brukere, og spesialtilskudd knyttet til bestemte miljøtiltak med strengere krav til deltakerne. Formålet med miljøstøtten er å opprettholde og forbedre produksjonskapasiteten, redusere presset mot miljøet og skader som skyldes bruk av plantevernmidler, fremme det biologiske mangfoldet og forvalte landskapet. Støtten skal kompensere for økte utgifter og tapte inntekter knyttet til vilkårene for å motta støtten, men inneholder også et incentiv – som kan anses som inntektsstøtte.

Over 71 000 bruk, det vil si 91 % av alle bruk i Finland som søkte om støtte, mottok miljøtilskudd. Disse brukene står for 96 % av arealet blant alle bruk som søkte om noen form for tilskudd. I februar 2001 var det til sammen 13 170 virksomme kontrakter angående spesielle tiltak, noe som omfattet 198 900 hektar og 2 400 husdyrenheter. De fleste kontraktene var knyttet til økologisk produksjon, kontrollert drenering og forvaltning av tradisjonelle biotoper. I 2000 ble det utbetalt 1 638 millioner finske mark (2 180 millioner kr) i miljøstøtte. EU bidrar med i gjennomsnitt 56% av midlene til miljøstøtten.

Basis- og tilleggsstøtte

Basis og tilleggsstøtten utbetales til bønder som går med på følgende basistiltak for en periode på fem år:

- miljøplanlegging og –overvåking
- balansert gjødsling av åkervekster
- forsvarlig bruk av plantevernmidler
- vegetasjonssoner mot vassdrag
- bevaring av biologisk mangfold og (kultur-) landskapet

I tilknytning til miljøplanlegging er det fire tiltak bonden burde følge opp:

1. jordanalyser (minst en prøve per fem hektar, helst en per 1-2 hektar)
2. forvaltningsplan (vekster, vekstskifte, gjødsling)
3. kart (og journal) over miljøverdier på bruket (jordart, jordarbeiding, fangvekster, rydningsrøyser, åkerholmer etc.)
4. utdanning (minst to kurs av en dags varighet i løpet av kontraktsperioden)

Det er i tillegg visse tilleggskrav knyttet til bruk med husdyrproduksjon. Bruket må gjennom hele den femårige forpliktelsesperioden ha minst 10 storfeenheter, eller minst 0,4 storfeenheter per hektar. Det stilles krav knyttet til håndteringen av husdyrgjødsel.

I tillegg til å gjennomføre basistiltakene, må brukeren i løpet av femårsperioden gjennomføre ett av de følgende ekstratiltakene, og velge det i løpet av det første året:

- mer balansert gjødsling (maksimumsnivåer)
- plantedekke om vinteren og redusert jordarbeiding
- reduksjoner i ammoniakkutslipp (bruk med husdyrproduksjon)
- forbedret dyrevelferd (bruk med husdyrproduksjon)
- behandling av vaskevann fra melkerom
- biologisk mangfold på bruket

For hagebruk kan en velge mellom ytterligere tre ekstratiltak:

- kontroll med næringsstoffer
- mer nøyaktig N-gjødsling gjennom målinger av vannløst nitrogen.
- Bruk av tildekking (halm, flis, plast) i ugrasbekjempelsen for flerårige hagebruksplanter

Satsene for basisstøtten er:

- 93 euro/hektar/år for arealer med konvensjonelle vekster, eller 117 euro/hektar/år for bruk med husdyrproduksjon
- 333 euro/hektar/år for arealer med grønnsaker på friland, prydvvekster, aromatiske urter eller medisinske planter
- 484 euro/hektar/år for arealer med frukt, bær eller planteskolevekster.

Støtte utbetales bare til bruk med godkjent areal på over 0,5 hektar, og som dyrkes i henhold til aksepterte prinsipper for god jordbrukspraksis.

Utbetalt støtte til ekstratiltak varierer fra 13,46 euro/hektar/år (forbedret dyrevelferd, biologisk mangfold etc.) til 243,87 euro/hektar/år (bruk av tildekking i ugrasbekjempelsen for flerårige hagebruksplanter).

Spesialtiltak

Det skrives kontrakter mellom brukeren og staten for spesialtiltak for en periode på fem eller ti år. Brukeren forplikter seg til å gjennomføre tiltak som er spesifisert i kontrakten. Spesialtiltakene som det gis støtte for er:

- etablere og skjøtte vannkantsoner
- etablere og skjøtte våtmark og sedimenteringsbasseng
- andre metoder for å behandle avrenningsvann
- økologisk produksjon
- åkerbruk i områder med grunnvann
- effektiv bruk av gjødsel
- skjøtsel av tradisjonelle biotoper
- andre tiltak for å fremme biologisk mangfold

- forbedring og forvaltning av landskapet
- hold av lokale husdyrraser
- kultivering av lokale planteslag (kulturvekster)
- kalking i visse områder med sur jord (vestkysten)

Utbetalt støtte for spesialtiltakene avhenger av de økte kostnader og reduserte inntekter knyttet til tiltaket, men det legges også et ekstra incentiv inn i støttebeløpet. Maksimal støtte per hektar eller husdyrenhet er bestemt ved forskrift. Avtalevilkårene for spesialstøtte fastsettes også ved forskrift.

Økologisk jordbruk

Økologisk produksjon har mottatt støtte over miljøprogrammet siden 1995. I 2000 var arealet med økologisk produksjon, eller under omlegging, til sammen 117 000 hektar, eller 5% av all dyrket jord i Finland. Mer enn 5 200 bruk hadde økologisk drift.

Det meste av den økologiske produksjonen er planteproduksjon, men nesten halvparten av brukene med økologisk drift har også husdyr. 41% av det økologiske arealet brukes til å dyrke gras til storfe, og 40% er kornareal. Til tross for omfattende dyrking av økologisk gras, er det fortsatt relativt få økologiske husdyrprodukter på markedet.

Det gis støtte til økologisk produksjon, og til omlegging til økologisk produksjon. Som for andre spesialtiltak må alle vilkårene knyttet til å få basis- og tilleggsstøtte være oppfylt for å få støtte. Størrelsen på støtten avhenger av om arealet tidligere var i konvensjonell drift (875 mark/hektar) eller om det tidligere var i økologisk drift eller er nydyrket areal (610 mark/hektar). Støttenivået er det samme for hele avtaleperioden, og utbetalingen kan starte det året omleggingen til økologisk produksjon starter. Omlegging skal være fullført i løpet av to år, eller tre år på bruk med storfe, sau eller geit. Avtalen skal i utgangspunktet gjelde for hele bruket, men det gjøres unntak for mindre arealer på bruket som kan drives konvensjonelt. Avtalen berører ikke husdyr, selv om den sammen med kravene til basis- og tilleggsstøtte legger begrensninger på maksimalt antall dyr.

Brukeren står fritt til å inngå andre avtaler om spesialtiltak i tillegg til økologisk produksjon, unntatt ordningen for åkerbruk i områder med grunnvann.

Bønder som får støtte til økologisk produksjon, er underlagt kontroll, blant annet gjennom besøk av inspektører. Det finnes tre økologiske merkeordninger som garanti for kontrollert økologisk produksjon: departementets offisielle merke, mariehøne-merket til Foreningen for økologisk jordbruk, og Demeter-merket til foreningen «Biodynaaminen yhdistys.» Vilkår for økologisk husdyrproduksjon er fastsatt av Foreningen for økologisk produksjon²² (som derfor ser ut til å ha en lignende rolle som Debio i Norge). Den lovpålagte overvåkingen gjelder imidlertid bare for planteproduksjon.

²² Disse vilkårene er den nasjonale implementeringen av EUs forordninger for økologisk produksjon.

8.1.3 England²³

Funksjonene til det tidligere Ministry of Agriculture, Food and Fisheries (MAFF) ble i 2001 overført til det nye Department for Environment, Food & Rural Affairs (DEFRA).

Tilskuddsordningene ble også nylig lagt om i forbindelse med Agenda 2000 og reformen av CAP, og miljøtilskuddene, sammen med alle andre tilskudd til landbruket, ble lagt under programmet for regional utvikling (England Rural Development Programme). Det betyr blant annet at ordningene er åpne for alle som forvalter landskapet, og ikke bare for bønder.

De miljøordningene som finnes under programmet for regional utvikling er:

- Countryside Stewardship Scheme.
- Environmentally Sensitive Areas.
- Organic Farming Scheme.
- Energy Crops Scheme.
- Hill Farm Allowance Scheme.
- Farm Woodland Premium Scheme.
- Woodland Grant Scheme.

Deltakelsen i alle disse ordningene er frivillig, og ofte er opptaket av deltakere begrenset (geografisk og/eller tidsmessig).

Countryside Stewardship Scheme

Countryside Stewardship er den viktigste grønne tilskuddsordningen. Bønder, og andre landskapsforvaltere (alle som eier og forvalter passende arealer), mottar støtte for å forbedre og bevare de engelske landskap, deres dyreliv og historie, og for å tilrettelegge for at befolkningen kan benytte seg av disse. Ordningen gjelder utenfor de områdene som omfattes av ordningen Environmentally Sensitive Areas (se neste underpunkt).

Ordningen har som mål å bevare det tradisjonelle landskapet i distriktene, og spesielle elementer i dette landskapet. Dette målet søkes nådd gjennom å:

- Bevare skjønnheten og mangfoldet i landskapet.
- Forbedre og utvide leveområder for dyrelivet.
- Bevare steder og elementer av arkeologisk og historisk verdi.
- Forbedre mulighetene for å benytte landskapet.
- Gjenopprette forsømte arealer og elementer.
- Skape nye leveområder og landskap.

Hvert fylke (county) setter egne mål for landskap og elementer som er av spesiell betydning, og prioriteringer og mål blir avtalt sammen med partnere som

²³ All informasjon er hentet fra Department for Environment, Food and Rural Affairs (2001)

naturforvaltning og nasjonalparker. Ut fra prioriteringene blir midler tildelt de prosjektene som gir best miljøeffekt i forhold til pengebruken. Utbetalingene er avhengig av hva slags forvaltning som blir avtalt, og varierer fra £4 til £525 (50-6 800 kr) per hektar. Satsingen er rettet mot seks landskapstyper, og fem landskapstrekk som skal prioriteres (mye knyttet til tradisjonelle driftsformer og det landskapet de former – eng, hekker, steingjerder etc). Det blir lagt stor vekt på tilgjengelighet for offentligheten til rekreasjonsområder, og til informasjon om jordbruk og kulturlandskap.

14 000 bønder og andre landskapsforvaltere deltar i programmet. Det inngås kontrakter med en varighet på 10 år. Over en periode på seks år skal £500 millioner (6,5 milliarder kroner) fordeles på prosjekter under dette programmet. Planen er at arealet som forvaltes gjennom programmet, skal øke med over en halv million hektar.

Environmentally Sensitive Areas

Ordningen Environmentally Sensitive Areas (ESA) er rettet mot tiltak i områder med spesielle landskaps-, natur- eller historiske verdier. Formålet er å opprettholde, og ofte forbedre disse verdiene i ESA-områdene, og (hvor det er mulig) også den offentlige tilgangen til disse områdene. Ordningen er åpen for bønder, og andre personer som forvalter jordbruksjord innenfor ett av de 22 prioriterte områdene. Søkerne inngår tiårige kontrakter, med mulighet for å trekke seg etter fem år. I 2000 ble til sammen 532 000 hektar forvaltet under denne ordningen gjennom nærmere 11 000 kontrakter.

For hvert av de 22 ESA-områdene er det mulig å skrive kontrakt for ulike trinn i programmet, med strengere krav til forvaltning for de høyere trinnene. Støttesatsene varierer fra £5 til £500 (90–6500 kr) per hektar.

Organic Farming Scheme

Formålet med ordningen er å øke den økologiske produksjonen. Ordningen gir støtte til bønder som konverterer fra konvensjonell til økologisk produksjon (tilsvarende omleggingsstøtten i Norge).

Energy Crops Scheme

Ordningen gir støtte til etablering av dyrking av trær/busker med kort rotasjonstid, og til produsentgrupper som støtter denne dyrkingen. Formålet er å øke produksjonen av biobrensel, men er begrenset til de energivestene som har best utviklet kommersielt potensial. Ordningen er åpen for jordbruksarealer, og for noen arealer der det ikke er jordbruksproduksjon.

Hill Farm Allowances

Formålet med ordningen er å opprettholde jordbruket i høytliggende områder, som er et Less Favoured Area. Ordningen skal kompensere for de særskilte driftsvanskene i disse områdene. Ordningen er motivert av hensynet til den unike rollen jordbruket har i distriktene, og den forvaltningen av miljøressurser som jordbruket står for. Støtten utbetales som en arealstøtte. Ordningen er åpen for bruk med sau eller ammeku med ekstensiv drift i et Less Favoured Area, og med

minimum 10 hektar grovfôrareal. Det er ingen spesielle krav knyttet til driften foruten at generelle krav for «fornuftig driftspraksis» må følges. Budsjettet for denne ordningen var £41 millioner (530 millioner kr) i 2001.

8.1.4 Irland²⁴

Som i England er miljøprogrammet knyttet til distriktpolitikken, og kalles Rural Environment Protection Scheme (REPS). Programmet består av en basisdel og flere ekstratiltak. Programmet skal belønne bønder for miljøvennlig drift, og bidra til miljøforbedringer på eksisterende bruk. Formålet er å etablere miljøvennlig praksis i jordbruket, beskytte habitater/leveområder og truede plante- og dyrearter, og å sikre at matproduksjonen finner sted på en ekstensiv og miljøvennlig måte. I programperioden 2000–2006 er det ventet at antallet REPS-bønder vil øke til 70 000, og den samlede utbetalingen vil bli på £1,5 milliarder (om lag 15 milliarder kroner). Under det forrige miljøprogrammet som gjaldt for perioden 1994–1999, deltok 45 500 bønder med til sammen rundt 33 % av jordbruksarealet. EU finansierer 75 % av programmet, mens Irland bidrar med de resterende 25 %.

Basisprogram

Basistøtten for brukerne som deltar i REPS er 151 euro (1 200 kroner) per hektar, som utbetales for opp til 40 hektar. Det kan utbetales ekstra støtte for spesialtiltak, eller for bruk som ligger i bestemte prioriterte områder. Utbetalingen øker også til 165 euro (1 300 kroner) for bruk med et samlet areal under 20 hektar.

For å være berettiget støtte må deltakerne følge en avtalt miljøplan for bruket i en periode på fem år. Miljøplanen for bruket skal være utarbeidet av et plankontor som må være godkjent av Landbruksdepartementet. Bonden må i tillegg oppfylle disse 11 kravene:

- Følge en plan for næringsbalanse for hele arealet på bruket.
- Ta i bruk en passende plan for forvaltning av grasarealer.
- Beskytte og vedlikeholde alle vassdrag og brønner.
- Opprettholde habitater.
- Vedlikeholde bruks- og åkergrenser.
- Unngå bruk av plantevernmidler og gjødsel i og rundt hekker, vassdrag og dammer, unntatt med særskilt tillatelse.
- Beskytte elementer av historisk og/eller arkeologisk interesse.
- Vedlikeholde og forbedre synsinntrykket av gården og gårdstunet.
- Produsere avlinger uten å brenne strå eller stubb, og med kantsoner som ikke kultiveres og der det ikke brukes plantevernmidler eller gjødsel.
- Gjøre seg kjent med miljøvennlige driftsmetoder.

²⁴ All informasjon er hentet fra Department of Agriculture, Food and Rural Development (2001)

- Utarbeide, overvåke og oppdatere miljøplanen, og føre den dokumentasjonen som departementet krever.

Departementet har laget et opplegg for utdanning av deltakerne i REPS, og for plankontorene som har ansvaret for å utarbeide miljøplanene.

Brudd på vilkårene kan føre til motreaksjoner i form av bøter, eller utelukkelse fra miljøprogrammet (REPS), og tilskudd som allerede er mottatt kan kreves tilbakebetalt.

Tiltak A

Alle bruk som deltar i REPS i utpekte områder, må i tillegg gjennomføre Tiltak A, som det gis ekstra tilskudd for. Det skal utarbeides en REPS-plan for bruket, og i denne skal følgende opplysninger inngå:

- Dyrebestand, inkludert tak på antall dyr.
- Betingelser for vern av landskapet og andre miljøverdier.
- Begrensninger på bruk av innsatsfaktorer og kontroll med ugras.
- Tiltak for å gjenopprette arealer som har vært overbeitet, og overvåking.
- Ved behov kan det legges inn ekstra betingelser knyttet til å dekke bestemte miljøhensyn.
- Passende tiltak for å beskytte fredede fugler.

Ekstratiltak

Brukerne kan også gjennomføre ekstratiltak. For å få støtte til ekstratiltak må brukeren delta i basisdelen i REPS, og det gis støtte bare for et ekstratiltak for hvert bruk. De ekstratiltakene som kvalifiserer til støtte er:

- Hold av sjeldne husdyrraser (engangsutbetaling på 3 200 kroner per storfe eller hoppe, eller 480 kroner for småfe).
- Langsiktig tilsidesetting av soner langs vassdrag (5 800 kr per hektar for inntil 2,5 hektar).
- Økologisk produksjon (1 450/1 950 kr/hektar i omleggingsstøtte og 750/950 kr/hektar i arealstøtte for bruk over/under 3 hektar).

8.2 Sveits

Den landbrukspolitiske situasjonen i Sveits er på mange måter likeartet med situasjonen i Norge. Store områder i landet er lite egnet for landbruk, landbrukspolitikken er sterk og tett koblet opp mot regionalpolitiske mål. Sveits har en lang tradisjon med ulike former for inntektsstøtte til bønder. I tillegg står Sveits, som Norge, utenfor EU, og opplever stor handelslekkasje til EU-land²⁵. De store

²⁵ Handelslekkasjen, særlig til Frankrike, men også til andre naboland, er langt større enn for Norge.

forskjellene mellom de to landene ligger i folketetthet og areal (landbruksarealet er om lag 50% større enn i Norge, men utgjør hele 38,3 % av landets totale areal), og i konstitusjonelle forhold. Spesielt det siste forholdet betyr mye for utformingen av landbrukspolitikken.

Informasjonen om landbrukspolitikken i Sveits er basert på en studietur til Sveits 6–7 desember 2002, og besøk hos Schweizerischer Bauernverband, organisasjonen Agrofutura, og Dr. Thomas Maier ved Federal Office for Agriculture.

Institusjonelle forhold

I Sveits er det en egen paragraf i grunnloven som definerer blant annet målene for jordbrukspolitikken. I 1996 var det en folkeavstemning over ny grunnlov med en artikkel 104 om landbruk, og den ble godkjent med 77,6 % flertall. Konføderasjonen skal sikre at landbruket bidrar til en bærekraftig og markedsorientert produksjon som

- sikrer matforsyningen til befolkningen
- bevarer naturressurser og forvalter kulturlandskapet
- opprettholder en desentralisert bosetting

Dette skal konføderasjonen sikre blant annet ved å supplere markedsinntektene i landbruket med direkte tilskudd, og disse tilskuddene skal fremme en miljø- og dyrevennlig produksjon. Konføderasjonen skal videre gi lover for merking av opprinnelsessted, kvalitet, produksjons- og videreforedlingsmetoder.

Landbrukspolitikken blir, innenfor rammene av grunnloven, styrt ut fra fireårige planer (som nedfelles som en landbrukslov). I denne loven blir det fastsatt hva slags tilskudd som skal gis (for eksempel tilskudd til areal, til dyrehold, til forskningsinstitusjoner), og det gis en finansiell ramme for landbruket for fireårsperioden. Det bevilges en total sum for de fire årene, en sum for hvert av årene, og en sum for de tre typene tilskudd (utviklingstiltak, produksjon og marked, og direkte tilskudd). Det er et sterkt press for å holde seg innenfor disse rammene og ikke gjøre noen større justeringer i løpet av de fire årene. Den totale rammen for 2000–2003 er 14 milliarder sveitsiske frank (om lag 77 milliarder kroner), og av dette vil direkte tilskudd utgjøre i snitt 2,4 milliarder frank (13 milliarder kroner) per år. Velferdsordningene, som i Norge finansieres over jordbruksavtalen, finansieres i Sveits av sosialdepartementet (Federal Office for Social Insurance).

Tilskudd²⁶

For å være berettiget direkte tilskudd må visse vilkår være innfridd. Bruket må være på minst 1 hektar, og det må legges ned minst 0,3 standard årsverk på bruket. I praksis er det dette andre kravet som oftest vil være begrensende.

Det er videre en rekke miljøkrav som må oppfylles for å kunne motta direkte tilskudd. Disse kravene er knyttet til:

²⁶ Bundesamt für Landwirtschaft (2001)

- dyrevennlig husdyrhold
- næringsstoffbalanse (gjødselbruk maksimalt 10% over det som gir næringsstoffbalanse for nitrogen og fosfor)
- vekstrotasjon
- jordvern
- bruk av plantevernmidler
- miljøareal

Det siste kravet er et krav om at 7 % av arealet på hvert bruk (3,5 % på bruk med spesialkulturer) skal være miljøareal. På dette miljøarealet skal det ikke drives normal jordbruksproduksjon, og det er definert en rekke ulike typer forvaltning som er tillatt på dette miljøarealet. Det er ingen krav til hvor på gården dette miljøarealet skal ligge, men det må tegnes inn på et kart hvor arealet ligger.

Det finnes generelle regler for avkorting av tilskudd. Full tilskuddssats gis opp til 30 hektar og 45 dyreenheter. Mellom 30 og 60 hektar, og 45 og 90 dyreenheter, reduseres satsen med 25 %. Mellom 60 og 90 hektar, og 90 og 135 dyreenheter, reduseres satsen med 50 %. For areal over 90 hektar og dyr ut over 135 dyreenheter gis det ikke ytterligere tilskudd (100% avkorting). Det er i tillegg regler for avkorting ved høy inntekt og høy formue.

De tilskuddene som er distriktsdifferensiert er delt inn etter sonene Ackerbauzone (åkerbrukssonen/flatmark), Übergangszone (overgangssone), Hügelzone (bakkesson) og Bergzone 1–4 (fjellsoner).

Generelle tilskudd

De generelle direkte tilskuddene er:

- *Arealtilskudd*. Tilskuddet er på 1 200 frank (6 600 kr) per hektar og gis for alt areal (med en definisjon av jordbruksareal der beite ikke inngår). Det gis et tilskudd på ytterligere 400 frank (2 200 kr) per hektar for åpenåker og flerårige vekster.
- *Arealtilskudd til åkerbruk* for juridiske personer (ikke bønder). De generelle avkortingsreglene gjelder ikke for dette tilskuddet.
- *Tilskudd til hold av grovføretende husdyr*.
- *Tilskudd til dyrehold under vanskelige produktjonsforhold* (distriktsdifferensiert).
- *Tilskudd til brattlendte bruk*.
- *Tilskudd til brattlendte bruk med vinranker*.

Økologiske tilskudd

De økologiske direkte tilskuddene er:

- *Tilskudd til ekstensiv utnyttelse av eng, hekker, kantskog med mer*. Tilskuddet er distriktsdifferensiert med satser som varierer fra 1 500 frank (8 250 kr) per hektar i «Ackerbau- und Übergangszonen» til 450 frank (2 475 kr) per hektar i

Bergzonen 3 og 4. På disse arealene er det ikke tillatt å bruke gjødsel eller plantevernmidler (unntatt for på enkeltflekker), og det er vilkår knyttet til når første slått tidligst kan finne sted (15. juni eller 1. juli), og for høstbeite (fra 1. eller 15. september til 30. november).

- *Tilskudd til lite intensivt utnyttet eng.* Tilskuddet er distriktsdifferensiert og varierer fra 650 frank (3 575 kr) per hektar i Ackerbau-, Übergangs- und Hügelzonen, til 300 frank (1 650 kr) per hektar i Bergzonen 3–4. På disse arealene er det ikke tillatt med noen bruk av plantervernmidler (igjen med unntak for enkeltflekker). Det er tillatt å gjødsle, men det er vilkår knyttet til gjødslinga.
- *Tilskudd til brakklegging med skjøtsel.* Tilskuddet kan gis til brakklegging av åpne åkerarealer og arealer med flerårige kulturer i dalområdene. Bruk av gjødsel og plantevernmidler er ikke tillatt (med samme unntak som før). Arealet må være minst 3 meter bredt, og skal ligge på samme sted minst to år, og maksimalt seks år. Slått er tillatt fra år to – men bare mellom 1.oktober og 15.mars, og på under halve arealet. Tilskuddet er på 3 000 frank (16 500 kr) per hektar.
- *Tilskudd til rotasjonsbrakklegging.* Tilskuddet kan gis til åpne åkerarealer og arealer med flerårige kulturer i dalområdene. Arealet må være minst 6 meter bredt og på minimum 20 mål. Tiltaket kan gjennomføres for en eller to vekstsesonger. Arealet kan brakklegges på nytt tidligst fire vekstsesonger senere. Det skal ikke brukes noe gjødsel eller plantervernmidler på arealet. Tilskuddssatsen er 2 500 frank (13 750 kr) per hektar.
- *Tilskudd til åkerstriper.* Tilskuddet gis til ekstensive kantsoner i åkerbruket i dalområdene. Stripen skal være minst tre, og maks tolv meter bred. Satsen er 1 500 frank (8 250 kr) per hektar. Åkerstripen må være på plass i minst to påfølgende vekstsesonger. Det er ikke tillatt å bruke kunstgjødsel eller insekticider på dette arealet.
- *Tilskudd til høystammede frukttrær.* Det gis et tilskudd på 15 frank (83 kr) per høystammet frukttræ. Stammen skal være minst 1,2 meter for stenfrukttrær, og minst 1,6 meter høy for andre frukttrær. Bruket må ha minst 20 frukttrær for å kunne motta denne støtten.
- *Tilskudd til ekstensiv drift.* Tilskuddet gis for dyrking av korn (unntatt maiskorn) og raps uten noen bruk av vekstregulatorer, plantevernmidler og midler som styrker plantenes naturlige motstandskraft. Tilskuddet er på 400 frank (2 200 kr) per hektar.
- *Tilskudd til økologisk produksjon.* Bruket må drives økologisk i henhold til krav i forskrifter, og driften må kontrolleres i følge et godkjent sertifiseringsorgan. Tilskuddet per hektar er på 1 200 frank (6 600 kr) for spesialkulturer, 800 frank (4 400 kr) for åpenåker, og 200 frank (1 100) for øvrig jordbruksareal. Det gis ikke noen føderal støtte til omlegging – men enkelte kantoner gjør det.
- *Tilskudd til dyrevennlig husdyrhold (løsdrift).* Tilskuddet per dyreenhet og per år er på 90 frank (495 kr) for storfe, geit og kanin, 155 frank (853 kr) for gris og 180 frank (990 kr) for fjørfe.
- *Tilskudd til «lufting av dyr.»* Tilskuddet per dyreenhet og per år er på 155 frank (853 kr) for gris og 180 frank (990 kr) for fjørfe, storfe og en rekke andre

dyreslag. Grovfôrdyr skal være utendørs minst 26 dager per måned om sommeren, og minst 13 dager per måned i vinterfôrperioden. Gris skal være utendørs minst 3 dager per uke, og fjørfe og kaniner skal være utendørs daglig.

- *Tilskudd til dyr på sommerbeite.* Tilskuddet er på 120 frank (660 kr) per sau (unntatt melkesau), 300 frank (1 650 kr) per storfeenhet for melkekyr, melkesau og melkegeit (for 56-115 beitedager), og 260 frank (1 430 kr) for øvrige grovfôrdyr og melkekyr, melkesau og melkegeit på beite under 56 dager, eller over 115 dager. Støtten beregnes ut fra en normal på 100 beitedager med diverse avkortingsregler.

Ikke-statlige tilskudd og ordninger

Tilskuddsordningene forvaltes av kantonene, og kantonene kan også finansiere egne ekstratilskudd til jordbruket. Ett eksempel på dette er organisasjonen Agrofutura i kantonen Aargau. Organisasjonen forvalter en frivillig ordning der bøndene får ekstra støtte for å forvalte det pålagte miljøarealet (7 % av jordbruksarealet) på bestemte miljøvennlige måter. Agrofutura analyserer næringsstoffbalansen, fôrbalansen og struktur på bruket, og vurderer miljøhensyn som spesielle objekter (hekker, frukttrær, dammer), enger og behov for nettverk av habitater og fremming av landskapet. Ut fra denne analysen foreslår Agrofutura hvor på gården miljøarealet burde ligge, og hvordan det burde forvaltes.

Organisasjonen kan da inngå en kontrakt på seks år med brukeren. Ekstratilskuddet som gis av kantonen, er på opp til 2 700 frank (14 850 kr) per hektar. Sammen med de føderale midlene blir tilskuddet for miljøarealet da 800–5 000 frank (4 400–27 500 kr) per hektar. Ordningen er finansiert av miljøavdelingen i kantonen.

8.3 USA²⁷

The Federal Agriculture Improvement and Reform (FAIR) Act ble vedtatt i 1996. Loven gir et rammeverk for hvordan jordbruksprogrammer skal forvaltes fra 1996 til 2002. Loven, som også ble kalt «Freedom to Farm,» skulle gjenspeile endringer i mer markedsorientert retning. De viktigste virkemidlene i amerikansk landbrukspolitik er PFC-støtte (Production Flexibility Contract), minimumspriser og eksportstøtte. Miljørelatert direkte støtte utgjør en økende andel av støtten til amerikansk landbruk. Det er også en del betingelser på miljøområdet knyttet til PFC-støtten. De viktigste miljøtiltakene (lover og støtteordninger) er samlet under hovedprogrammene «Highly Erodible Land Conservation,» «Wetland Conservation,» «Environmental Conservation Acreage Reserve Program» og skogbruks- og andre miljøtiltak.

²⁷ Informasjonen er hentet fra Nersten (2000) og USDA (2001)

Highly Erodible Land Conservation og Wetland Conservation

Highly Erodible Land Conservation og Wetland Conservation er forskrifter med miljøformål. Forskriftene setter vilkår og retningslinjer for bruk som ligger i henholdsvis områder med en definert høy erosjonsrisiko og i våtmarksområder. Dersom vilkårene knyttet til forskriftene ikke etterfølges, har myndighetene mulighet til å gjøre trekk i en rekke ulike støtteordninger. Trekk i utbetalinger skal stå i forhold til hvor alvorlig bruddene på vilkårene er.

Environmental Conservation Acreage Reserve Program (ECARP)

ECARP bestod før FAIR Act av støtteordningene Conservation Reserve Program (CRP) og Wetlands Reserve Program (WRP). Den nye loven beholder ECARP som en paraplyordning, men legger til en ny støtteordning – «Environmental Quality Incentives Program.» Departementet utpeker prioriterte områder for miljøetsatsing, og det er bruk i disse områdene som er kvalifisert til støtteordningene under paraplyen ECARP.

Conservation Reserve Program er et frivillig program for grunneiere i landbruket. Gjennom CRP betales det årlig leie for arealene og det gis bidrag til kostnadsdeling for å etablere langsiktig, ressursbevarende plantedekke på jordbruksarealer. Leieinntekten avhenger av verdien på arealet, og CRP kan dekke opp til 50 % av investeringskostnadene for godkjent miljøverntiltak. Deltakerne inngår kontrakter på 10–15 år. Maksimalt 14,7 millioner hektar kan til en hver tid inngå i programmet.

Wetland Reserve Program er et frivillig program som tilbyr grunneiere muligheten til å beskytte, sette i stand og forbedre våtmarker. Det gis faglig og økonomisk hjelp til grunneierne. Maksimalt 435 000 hektar kan til en hver tid inngå i programmet.

Environmental Quality Incentives Program har som formål å oppmuntre bønder til å innføre driftsmetoder som reduserer miljø- og ressursproblemer. Programmet må gjennomføres slik at det gir maksimal miljøeffekt per dollar. Bønder inngår 5- til 10-års kontrakter der de utarbeider EQIP verneplaner. Disse planene skal inkludere endringer i dyrking, beiting, gjødsling, skadedyrkontroll, irrigasjon og/eller endringer i bruken av arealet. Planen skal ha som mål å forbedre jord, vann og tilknyttede naturressurser, inkludert beiter, våtmarker og naturområder. Departementet bidrar med faglig hjelp, utdanning, kostnadsdeling, og økonomisk belønning til deltakerne i programmet. Årlig budsjett for programmet er \$200 millioner.

Skogbruks- og andre miljøtiltak

Andre tiltak inkluderer kontrakter for redusert flomrisiko, støtte til beite, støtte til grunneiere som oppretter habitater for dyreliv, og støtte til unike arealer, og til gjenopprettingen av Everglades-økosystemet²⁸.

²⁸ Everglades er et stort våtmarksøkosystem i Florida av spesiell internasjonal betydning.

8.4 Miljøprogram i andre land og i Norge

Som denne gjennomgangen har vist, finnes det en rekke fellestrekk mellom miljøvirkemidlene i Norge, og i de landene vi har valgt å sammenligne oss med. Arealbaserte ordninger utgjør en bunnplanke i de fleste miljøprogrammene. Det er imidlertid forskjeller mht i hvilken grad arealstøtten gis på generelt grunnlag, eller er knyttet til mer spesielle tiltak. Sverige, Finland og Sveits har store og relativt generelle arealordninger på linje med Norge. England, Irland, og spesielt USA har mer spesielle arealordninger som er av mindre omfang.

Den mest åpenbare forskjellen fra det norske virkemiddelsystemet, er graden av langsiktighet. De fleste land har innført miljøprogrammer som gjelder for 4–6 år, og inngår kontrakter med brukere for opp til 20 år. Dette gir en stor grad av forutsigbarhet for bonden, og gjør planleggingen av driften enklere – for støttebeløpet vil i stor grad være kjent, og bonden vet også hvilke krav som settes til driften. Fra et miljøfaglig perspektiv er denne mer langsiktige tenkingen svært ønskelig.

En annen forskjell (som i ulik grad kan være reell eller kun en papirøvelse) er omleggingen fra tilskudd til bønder til bruk av kontrakter der det inngår betaling for miljøtiltak, og der opptaket til programmene ofte er begrenset tidsmessig eller geografisk (og da ikke kan tolkes som noen form for generell «fordekt» inntektsstøtte). Bruken av (flerårige) kontrakter er et egnet virkemiddel for å sikre skjøtsel av både generelle og mer spesielle miljøverdier. I det norske systemet er det støtten til økologisk produksjon og STILK-ordningen som er nærmest å kunne sammenlignes med slike kontrakter – fordi støtten utbetales på grunnlag av at bonden oppfyller spesifikke krav til driftsmetoder. Bruk av kontrakter representerer et alternativ til støtte basert på innsatsfaktorer (arealtilskudd eller husdyrtilskudd) og tilskudd per bruk. I et WTO-perspektiv kan derfor bruk av kontrakter blir mer aktuell fordi det ikke er nødvendig med produksjonskrav i en slik kontrakt, og at kontraktene derfor kan notiseres som grønn støtte.

9 Forslag til nytt system

9.1 Hovedstruktur

Inndelingen av ordningene i kapittel 1150 i hovedposter er behandlet i hovedprosjektet. Forslaget der er å dele inn ordningene i kapittel 1150 i statsbudsjettet i følgende hovedposter:

- Miljø
- Bosetting og distrikt
- Marked
- Utviklingstiltak
- Velferdsordninger

For en mer inngående diskusjon av inndelingen som sådan, begrunnelsen for å opprette hovedposten miljø, og argumentene for hvilke ordninger som burde inngå i denne hovedposten, viser vi til rapporten fra hovedprosjektet.

Den nye hovedposten miljø omfatter alle ordninger som har miljøformål knyttet til seg, eller som uavhengig av dagens formål kan eller bør ivareta miljøhensyn. I forslaget inngår følgende eksisterende ordninger under hovedposten Miljø:

- 50.11 LUF Spesielle miljøtiltak
- 50.13 Tilskudd til tiltaksfondet for småfe og fjørfe m.m., beitetilskudd (deles på utvikling, miljø og katastrofe)
- 74.14 Produksjonstilskudd husdyr, tilskudd til dyr på utmarksbeite
- 74.17 AK, Areal- og kulturlandskapstilskudd.
- 74.17 AK, Tilskudd til endret jordarbeiding.
- 74.17 AK, Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon.

- 74.17 AK, driftsvansketilskudd for brattlendte bruk.
- 74.18 Tilskudd til dyrking av fôr i fjellet.
- 77.15 Tilskudd til kvalitets- og salgsfremmende tiltak, handlingsplan plantevernmidler.
- 77.16 Tilskudd til økologisk jordbruk, tilskudd til omlegging, arealtilskudd, dyretilskudd.

Følgende ordninger og delordninger inngikk i mandatet for FOLA-miljø, men har blitt behandlet i delprosjektet FOLA-katastrofe.

- *Tiltak mot radioaktivitet*
- *Gåseskadeerstatningen* (som ligger under fylkesvise LUF-midler til spesielle miljøtiltak).
- *Tilskudd til ny sau på beite etter nedslakting på grunn av mædi eller skrapesjuke* (en ordning under Organisert beitebruk, Tiltaksfondet for småfe og fjørfe m.m.).

Dette er ordninger som naturlig hører sammen med de andre katastrofeordningene fordi dette er ordninger som gir erstatning etter skade forvoldt av forhold utenfor bondens kontroll, og der det er stor årlig variasjon i utbetalingene.

9.2 Forenkling, målretting og delegering

9.2.1 Malene for prosjektet

Målet med FOLA-prosjektet er forenkling, målretting og effektivisering. I tillegg skal det i miljøprosjektet sees spesielt på mulighetene for å delegere virkemiddelbruk til det regionale eller kommunale nivået. Det er åpenbart at dette er mål som kan være motstridende, spesielt forenkling og målretting, eller regionalisering når det gjelder forvaltningen av virkemidlene. Denne diskusjonen er tatt opp mer inngående i rapporten fra hovedprosjektet. Her vil vi kun gi en kort redegjørelse for hvordan vi har tolket, og forsøkt å sikre oppnåelse av de ulike målene.

Forenkling og effektivisering: Det er gitt i mandatet at forenkling skal forstås som færre ordninger og enklere ordninger. Vi foreslår å legge ned flere ordninger, og vi foreslår endringer som kan gjøre de resterende ordningene enklere å forvalte.

Et annet aspekt ved forenkling er gjennomsiktighet. Det vil si at det skal være enklere å se sammenhengen mellom mål og virkemidler. Det vil i dette tilfellet si at det burde framgå tydelig og enkelt hvordan midlene over jordbruksavtalen brukes, og hva som er formålet med de ulike ordningene. Gjennomsiktige ordninger bidrar også til å styrke deres legitimitet i befolkningen generelt, i landbruket og blant politiske myndigheter. Dette kan oppnås gjennom mer fullstendige og gjennomsiktige formålsparagrafer i forskriftene til de ulike ordningene, og ved å skille tydeligere mellom miljøpolitiske og andre mål.

Målretting: Vi har søkt å oppnå større målretting av ordningene ved å foreslå endringer i vilkårene for å motta støtte. I tillegg er det våre vurdering at målretting ofte vil kunne være

koblet til forvaltning på lavere nivåer, slik at mye av innsatsen på målretting er lagt inn i arbeidet med regionalisering av virkemiddelbruken. En del av arbeidet med målretting ligger også i en tydeliggjøring av målene gjennom nye formuleringer av formål i forskriftene, samt at ordninger med formål og praktiske konsekvenser som ikke er i samsvar med målene for landbrukspolitikken, er foreslått nedlagt. I tillegg gir forslagene til utvikling av indikatorer bedre muligheter til å føre kontroll med måloppnåelsen.

Regionalisering: Vi foreslår delegering av virkemiddelbruk til det regionale nivået gjennom opprettelsen av en ordning med midler til spesielle tiltak som skal forvaltes regionalt. Hvert fylke skal stå relativt fritt til å utforme virkemidlene og prioritere mellom ulike tiltak innenfor rammene av de politiske målsetningene og generelle vilkår for tildeling av midler.

Vi foreslår også endringer i begrepsbruken. Endringene i begrepsbruken skal reflektere den endringen i motivasjonen for å gi støtte til landbruket som har funnet sted – med gradvis mindre fokus på inntektspolitiske mål, og mer fokus på det multifunksjonelle landbruket og betaling for produksjon av fellesgoder. Dette er viktig for legitimiteten i overføringene til norsk landbruk internasjonalt, det reflekterer i større grad de faktiske forhold, og det skal også synliggjøre ovenfor bøndene hva det er de mottar støtte for (hvorfor de mottar støtte).

9.2.2 Generelle og spesielle virkemidler

Den strategien vi har valgt for å kunne inkorporere både forenkling, målretting og regionalisering i vårt forslag til nytt virkemiddelsystem, er inndelingen i generelle og spesielle virkemidler. Generelle virkemidler er ordninger som gjelder for hele landet, og som alle har krav på dersom de oppfyller vilkårene for å motta godtgjøring (rettighetsordninger). Spesielle virkemidler er ordninger der det prioriteres mellom søknader, og der kun enkelte søknader mottar støtte – på bakgrunn av fastsatte kriterier og tilgjengelige midler.

Gitt det som tidligere er presentert av teori og betraktninger omkring transaksjonskostnader (kap. 6 administrative kostnader), har vi forsøkt å skape en kombinasjon av virkemidler som er generelle og lite kostnadskrevende, og virkemidler som er spesielle og forvaltningsmessig dyrere. Målretting, eller presisjon, koster og vi må akseptere at vi må betale mer for virkemidler med høyere presisjon. Men, vi mener at mye kan oppnås ved å kombinere målretting med regionalisering. Regionalisering er en del av mandatet for prosjektet, men det er også generelt ønskelig ut fra tanken om at forvaltningen på regionalt nivå kjenner lokale (miljø-) utfordringer bedre, og er nærmere brukerne, enn den sentrale forvaltningen.

Regionalisering er videre ønskelig på grunn av regionalt differensiert mål, eller rettere, nasjonale mål der ulik faktisk situasjon gjør at de regionale målene må bli svært ulike. Som et eksempel kan vi nevne at mens nedlegging og gjengroing av verdifulle arealer er store problemer i mange distrikter, er intensiv drift og erosjon større problemer i sentrale strøk. I tillegg er nasjonalt (og internasjonalt) viktige miljø- og kulturlandskapsverdier ulikt fordelt over landet. Spesielt verdifulle landskaper kan for eksempel være kystlyngheiene på Vestlandet og seterdriften i dalstrøkene på Østlandet. Det kan være vanskelig å konstruere sentrale, og i hvert fall generelle, virkemidler som

er målrettet mot disse særskilte verdiene. Ofte er det ønskelig å prioritere helt konkrete geografiske områder. Ideen er at virkemidler for å bevare slike verdier best kan utformes regionalt.

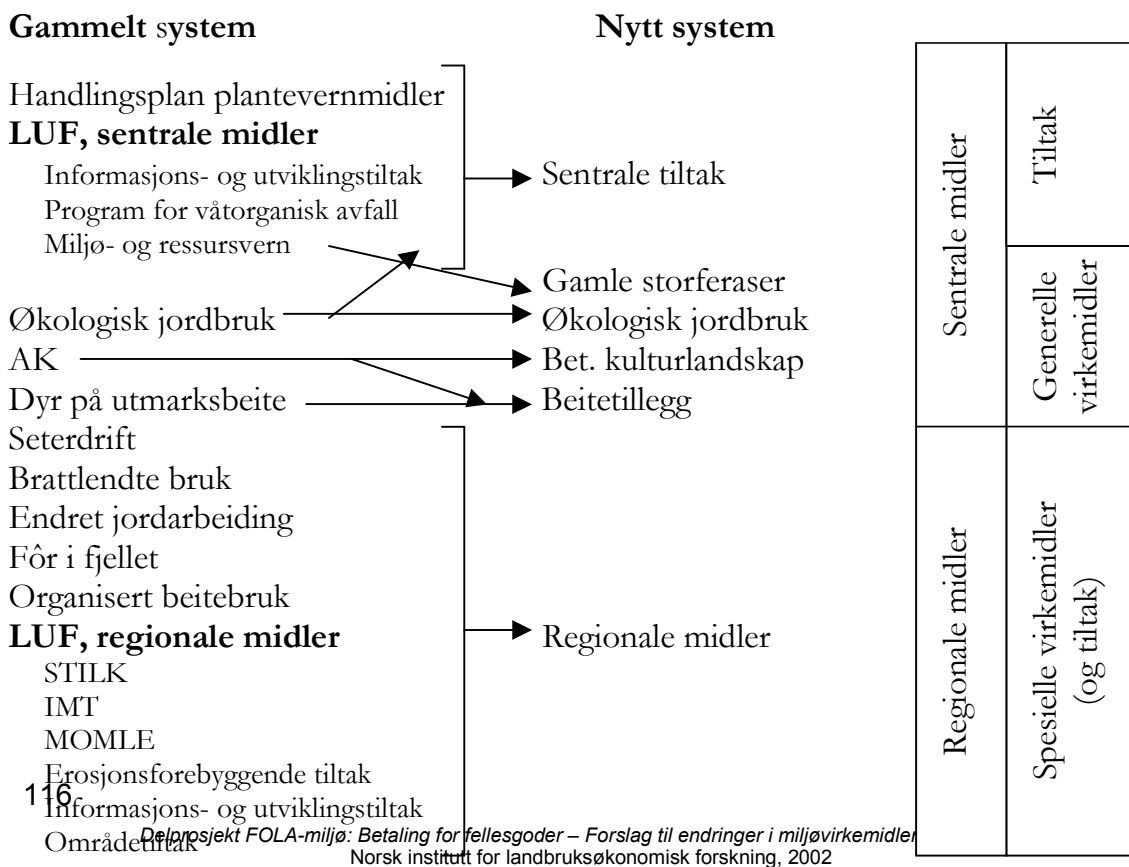
Inndelingen i generelle og spesielle virkemidler kommer dermed til å danne grunnlaget for arbeidsdelingen mellom sentral og regional forvaltning. Sentral forvaltning har ansvaret for de generelle virkemidlene (som kan beregnes mer eller mindre maskinelt, og som ikke gir rom for, eller har behov for skjønnsmessig behandling). Spesielle virkemidler forvaltes regionalt. Vi mener dette gir en tydeligere og mer forståelig arbeids- og ansvarsfordeling mellom nasjonalt og regionalt nivå.

En gruppe av støtteordninger passer ikke innenfor rammene vi har definert for generelle og spesielle virkemidler – og det er midler som ikke skal utbetales direkte til bønder. Disse har vi valgt å samle i en underpost som «utviklingstiltak» som forvaltes sentralt. Denne gruppen av ordninger består av diverse forsknings- og utviklingsprogrammer som er miljørelaterte.

9.3 Oversikt over forslag

Vi vil først gi en samlet oversikt over forslagene til endringer i virkemiddelsystemet, og deretter i de følgende kapitlene gå inn på forslag til endringer for enkeltordninger. Indikatorer og rapportering er diskutert i kapittel 9.7. Konsekvensvurderinger er i sin helhet foretatt i rapporten fra hovedprosjektet.

Figur 9.1 er en oppsummering av våre forslag til nytt virkemiddelsystem, og nye virkemidler. Figuren illustrer også hva som skjer med hver av dagens ordninger i vårt forslag.



Figur 9.1 Gammelt system, og forslag til nytt system

Vi har forsøkt å gi en enklere samlet framstilling av vårt forslag til nytt virkemiddelsystem under hovedposten Miljø i figur 9.2.

| Hovedpost Miljø | | |
|--|---|---|
| Sentrale midler (direkte støtte) | Sentrale utviklings- tiltak | Regionale midler |
| <ul style="list-style-type: none"> - Bet. for kulturlandskap - Beitetillegg - Gamle storferaser - Økologisk jordbruk | <ul style="list-style-type: none"> - Info.- og utviklingstiltak - Miljø- og ressursvern - Våtorganisk avfall - Plantevernmidler - Økologisk jordbruk | <p>Målområder</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fremme og bevare kulturlandskapet, biologisk mangfold og kulturminner. 2. En bedre ressursbalanse |

Figur 9.2 Illustrasjon av forslaget til nytt virkemiddelsystem og nye virkemidler

9.4 Generelle virkemidler

9.4.1 Betaling for åpent kulturlandskap

I hovedrapporten (kapittel 4.3) blir det foreslått å gjøre miljørettede tilskudd til en bunnplanke i tilskuddssystemet. Det tilskuddet (eller betalingen) som skal utgjøre bunnplanken, bør være knyttet til areal, da dette er *den* produksjonsfaktoren som i størst grad knytter landbruket opp mot miljø (se f.eks. kap.3). Begrunnelsen for at dette tilskuddet knyttes til en produksjonsfaktor og ikke for eksempel utformes som et tilskudd per bruk, er diskutert i hovedrapporten.

Et tilskudd til areal utformet som *betaling* for kulturlandskap bør kunne gis til *alt* jordbruksareal som oppfyller bestemte miljøkrav²⁹. Med jordbruksareal menes alt fulldyrka og overflatedyrka areal. Denne definisjonen utelukker «innmarksbeitearealet» som er støtteberettiget i dagens AK-system.

Sammenlignet med dagens AK-ordning vendes fokus bort fra inntektspolitiske mål. *Tilskudd knyttet til areal* blir en *betaling for pleie av areal*, og vil ikke lenger kunne

²⁹ For mer om krav/vilkår for å motta støtten, se nedenfor.

ses på som en kompensasjon for tap av inntekt knyttet til prisreduksjon for ulike produkter.

Formålet med ordningen bør være å bevare og fremme et åpent og variert kulturlandskap gjennom å sikre skjøtsel av jordbruksarealer. Sekundært blir formålet å opprettholde jordbruksarealer i drift (som kan kobles både til mål om matsikkerhet og aktiv jordbruksdrift i hele landet). Ved i tillegg å endre begrepsbruken (betaling i stedet for tilskudd) settes bondens rolle som naturforvalter i fokus, og støtten knyttes opp mot produksjon av fellesgoder istedenfor inntekt.

Ordningen, slik vi foreslår å bygge den opp, består av en flat sats som er miljøbegrunnet og som går til alt areal, en miljøbegrunnet tilleggssats for alt grasareal, i tillegg til en miljø- og distriktsbegrunnet tilleggssats som er differensiert etter distrikt og produksjon.

I følge dette forlaget er alt jordbruksareal som oppfyller visse miljøkrav, berettiget en flat grunnsats, som en betaling for pleie av kulturlandskapet. Her kunne man alternativt se for seg et differensiert tilskudd etter landskapstyper eller komponenter i landskapet (se boks 1 nedenfor). Eventuelt kunne denne satsen være differensiert på grunnlag av ulike kostnader knyttet til oppfyllelse av miljøkravene. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si noe om hvordan en slik differensiering skulle være, eller om bestemte landskapstyper er mer verdt enn andre.

På bakgrunn av dette, og ikke minst av forenklingshensyn, foreslår vi derfor at det utbetales en flat sats for alt dyrket areal. Dette betyr også at dyrkede jordbruksarealer som tidligere ikke har vært omfattet av AK-tilskuddet (som grovfôrarealer over 400 daa), er berettiget til å motta den flate arealstøtten. Nåværende arealbaserte tilskudd til innmarksbeite foreslås avvirket, blant annet på grunn av de store forvaltningsmessige problemene dette tilskuddet fører med seg³⁰. Dette innebærer en stor grad av forenkling.

Det finnes per i dag ikke noe godt objektivt grunnlag for å si noe om differensiering og verdsetting av spesifikke landskapstyper. Det vi derimot kan si noe om, er allmenne oppfatninger og miljøfaglige verdier knyttet til mer generelle landskapstyper, som åker kontra grasmark. Grasmark kan i denne sammenheng sies å ha en spesielt høy kulturlandskapsverdi (McInerney 2000). Et grønt landskap med dyr på beite er trolig det som er nærmest den generelle oppfatningen av et verdifullt jordbrukslandskap. Grasmark kan også gi en noe høyere rekreasjonsverdi på grunn av at den kan være mer tilgjengelig enn annet jordbruksareal. I tillegg er det biologiske mangfoldet på spesielle habitater som er forbundet med grasmark, spesielt høyt - både når det gjelder planter og dyr. Avrenningsproblemene vil også være mindre for grasmark enn for åkerarealer. På bakgrunn av dette mener vi det er hensiktsmessig å innføre en ekstra betaling for alt grasareal.

Av hensyn til målsettingen om å sikre skjøtsel av jordbruksarealer i hele landet, bør det betales en noe høyere sats for deler av landet som har mindre gunstige produksjonsvilkår. Den ekstra arealsatsen for grasarealer foreslås også gitt til

³⁰ Forvaltningsproblemene knyttet til innmarksbeite er diskutert i miljørapporten

hagebruksarealer (grønnsaker, frukt og bær). Dette tilskuddet vil være distrikts- og miljøbegrunnet, ved at det også vil kunne bidra til et mer variert kulturlandskap.

For å opprettholde omfanget av kornproduksjon i AK-sone 4–7, er det trolig nødvendig å gi en ekstra støtte til dette arealet. Vi foreslår derfor, ut fra distriktpolitiske hensyn³¹, å gi en ekstra arealstøtte for korn i nåværende sone 4–7.

Disse tilleggssatsene skal også bidra til å sikre et variert kulturlandskap (dvs. både gras og hagebruksvekster, og korn) i hele landet, dvs at de er begrunnet ut fra både distriktpolitiske og miljøpolitiske målsetninger.

Ordningen med betaling for åpent kulturlandskap som er beskrevet her, består dermed av tre trinn. I figur 9.3 er det gitt en framstilling av hvordan vi tenker oss denne trinnvise ordningen konseptuelt. Her indikerer vi også hvordan en slik ordning bør kunne «klassifiseres» i forhold til landbrukspolitiske mål og WTO (jf. diskusjon om WTO-kompatibilitet i kapittel 4.3 i hovedrapporten).

| | | | | |
|--------------------|---------------------------|--------------------------|-----------------|--------------------|
| Forhold til MÅL | | | | Forhold til WTO |
| Distrikt/miljø | Gras (sone 5-7) | Hagebruk (sone 5-7) | | Grønn |
| Miljø/distrikt | Gras (alle soner) | Hagebruk (alle soner) | Korn (sone 4-7) | Grønn |
| Miljø | Flat støtte til alt areal | | | Grønn |

Figur 9.3 Trinnvis inndeling av betaling for åpent areal og kulturlandskap

Selv om vi argumentasjonsmessig har bygd opp ordningen i tre ulike trinn, vil den likevel i praksis fungere som én ordning (som dagens AK-ordning). En mulig utforming av betalingssatsene er å gi en flat sats i størrelsesorden 270 kr per dekar³². Med et beregnet areal på 8,85 millioner dekar vil dette totalt sett beløpe seg til om lag 2,4 milliarder kr. Med en tilleggssats for alt gras- og hagebruksareal, samt korn i sone 4–7, på om lag 100 kr per dekar, og en tilleggssats for gras og hagebruk i sone 5–7 i størrelsesorden 50 kr per dekar, vil omfanget av den differensierte delen av ordningen bli på om lag 0,8 milliarder kroner. Samlet gir dette et totalt omfang for ordningen på om lag 3,2 milliarder kroner.

³¹ Dette kan også knyttes til beredskapsmessige hensyn.

³² I et mer utvidet forslag (se hovedrapporten) der vi skisserer muligheten for å redusere husdyrstøtten på bakgrunn av reduksjoner i kornprisene, vil den flate støtten til alt areal måtte økes noe. En reduksjon i kornprisene på 15 øre/kg bør gi en flat arealsats som ligger fra 50-60 kroner over den skisserte satsen ovenfor. Dette vil gi et totalt beløp på 2,88 milliarder kroner for den flate arealbetalingen (med en sats på 325 kr/daa). For mer om dette forslaget innvirkning på husdyrstøtten, se kapittel 4.5 i hovedrapporten.

I praksis vil den flate satsen og de ulike differensierte betalingsattsene skissert i dette forslaget, gi et system med tre satser. Disse tre satsene er satt opp i tabell 9.1 og brukes som basis for å regne ut hvilken totalsats et gitt areal er berettiget.

Tabell 9.1 Betalingssatser for betaling for kulturlandskap

| Vekst og sone | Flat betaling | Differensiert betaling | Samlet betaling |
|--|---------------|------------------------|-----------------|
| Korn (tidl. sone 1-3) | 270 | 0 | 270 |
| Korn (tidl. sone 4-7) og gras/hagebruk (tidl. sone 1-4) | 270 | 100 | 370 |
| Gras/hagebruk (tidl. sone 5-7) | 270 | 150 | 420 |

Strukturdifferensieringen er med dette forslaget, fjernet fra arealstøtten. Hovedbegrunnelsen for dette ligger i selve utformingen av tilskuddet, som en betaling for skjøtsel av areal. Betalingen for skjøtsel av areal bør være uavhengig av om den som forvalter arealet har små eller store arealer, da betalingen er knyttet til *verdien* av arealet som åpent jordbruksareal. Det kan derfor vanskelig forsvares å betale mer for skjøtsel av et areal ut i fra at det befinner seg på en enhet med lite jordbruksareal, framfor at det samme arealet drives, på samme måte, i regi av en annen brukerenhet. Hovedpoenget er knyttet til at *åpne arealer er like mye verdt uavhengig av karakteristika ved de som eier og driver arealet*.

En ytterligere begrunnelse for å fjerne strukturdifferensieringen, er at en slik differensiering kan ha uønskede sideeffekter (tilskuddstilpassing). Dette er diskutert i kapittel 3 i hovedrapporten, om strukturdifferensieringene i dagens virkemiddelsystem. Her pekes det på at strukturdifferensieringen blant annet fører til at antallet tilskuddsenheter blir større enn antallet økonomiske enheter. Dvs at flere enheter som i praksis drives av en og samme person, oppgis som separate enheter for å hente ut det ekstra arealtilskuddet knyttet til struktur. Strukturdifferensieringen kan også føre til at eiere av små enheter i større grad velger å drive selv, framfor å leie ut arealet til større enheter. Strukturdifferensieringen vil i tillegg kunne påvirke jordleieprisene. For mer om dette, se kapittel 3.

Å fjerne strukturdifferensieringen i arealtilskuddet vil ha fordelings effekter. Forslaget må imidlertid ses i sammenheng med de andre forslagene i utredningen, spesielt rundt tilskudd til husdyr, der vi foreslår å videreføre strukturdifferensieringen.

For mer om konsekvensene av forslagene se kapittel 4.11 i hovedrapporten om konsekvensvurderinger.

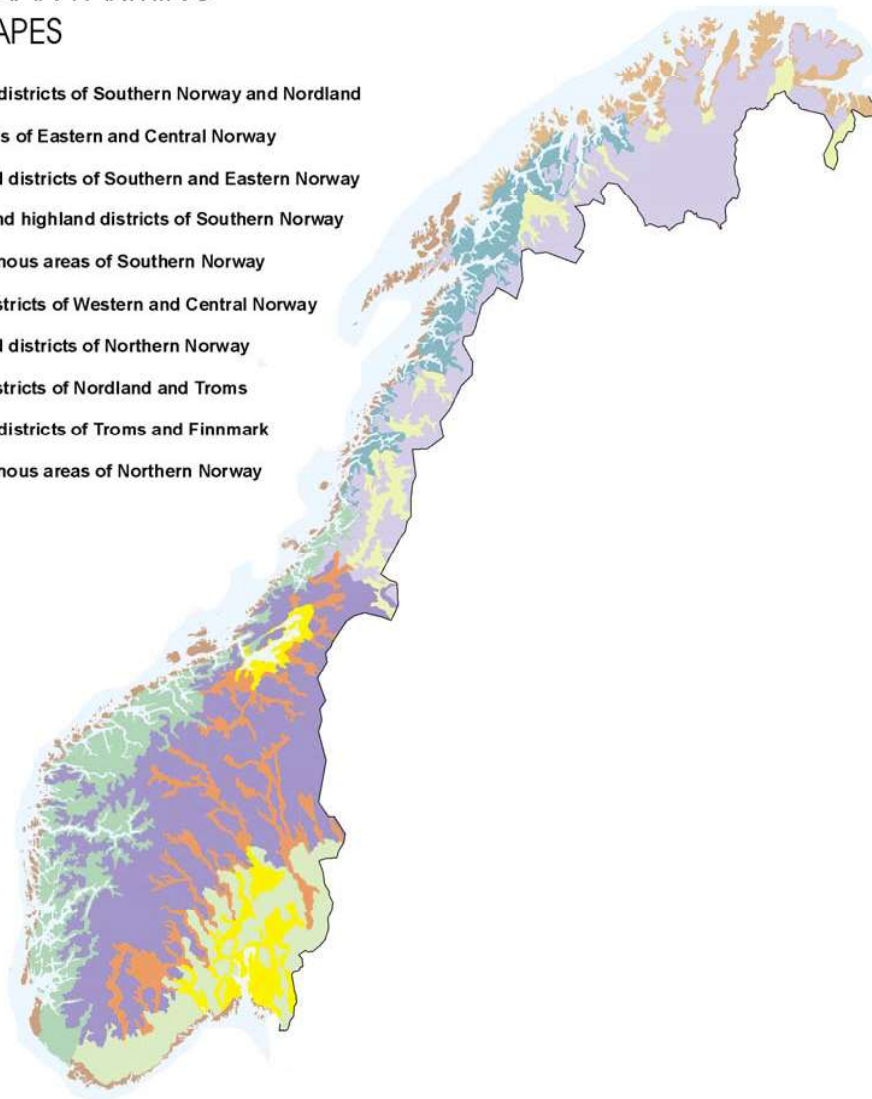
BOKS 1 Alternativ utforming av arealstøtten

Det er mulig å utforme en arealstøtte på andre måter en dagens ordning. Man kunne for eksempel tenke seg en ordning for arealstøtte der tilskuddssatsene var basert på en verdsetting av arealer. Dette ville kreve en klassifisering av alle arealer (etter for eksempel kulturlandskapstype). NIJOS har utarbeidet en slik klassifisering av kulturlandskapstypene i Norge (se figur B1). I tillegg til denne klassifikasjonen ville det være nødvendig å foreta en vurdering av hvor mye de ulike kulturlandskapstypene er verdt, for å kunne fastsette støttesatser. Dette ville i seg selv være en omfattende jobb, samtidig som det er problematisk (både teoretisk og politisk) å sette ulike landskapstyper opp mot hverandre verdimesig.

En slik tilnærming til arealstøtten er etter vår vurdering ikke gjennomførbar på kortere sikt. Dette henger blant annet sammen med vanskeligheter knyttet til klassifisering og verdsetting, som påpekt ovenfor, samt uoversiktlige konsekvenser av en slik omlegging.

NORWEGIAN FARMING LANDSCAPES

- 1. Coastal districts of Southern Norway and Nordland
- 2. Lowlands of Eastern and Central Norway
- 3. Forested districts of Southern and Eastern Norway
- 4. Valley and highland districts of Southern Norway
- 5. Mountainous areas of Southern Norway
- 6. Fjord districts of Western and Central Norway
- 7. Forested districts of Northern Norway
- 8. Fjord districts of Nordland and Troms
- 9. Coastal districts of Troms and Finnmark
- 10. Mountainous areas of Northern Norway



Figur B1 Klassifisering av kulturlandskapet i Norge (Nersten mfl. 1999)

Vilkår for å motta betaling for kulturlandskap

I vilkårene som gjelder for dagens areal- og kulturlandskapstilskudd heter det at det kan gis produksjonstilskudd til «*bruker som driver vanlig jordbruk med plante- og eventuelt husdyrhold og -produksjon på en landbruksseiendom*» (FOR 01-07-1999 nr. 785), dvs. at det er produksjonskrav knyttet til tilskuddet. Videre er det i dagens AK-ordning indirekte en produksjonskobling ved at tilskuddet er differensiert mellom vekster. Redusert utbetaling ved svak drift indikerer også at det er et produksjonskrav.

På bakgrunn av at formålet med arealtilskuddet, i henhold til vårt forslag, endres i retning av å bli en *betaling for pleie av areal og det å holde jordbruksarealer åpne*, faller i utgangspunktet grunnlaget for å ha et *produksjonskrav* bort³³. Tilskudd til areal knyttes på denne måten sterkere opp mot det å produseres fellesgoder (her åpent kulturlandskap) enn det å produsere jordbruksvarer spesielt.

For å sikre at betalingen for areal går til produksjon av fellesgodet, må det istedenfor produksjonskrav innføres krav til skjøtsel av kulturlandskapet. Et slikt krav bør blant annet sikre at arealer ikke gror igjen³⁴.

Vi foreslår ellers at den nye ordningen bygges rundt dagens miljøvilkår for å motta AK-tilskudd. Krav til hvordan arealene forvaltes er nødvendig for å sikre at viktige miljøhensyn blir ivaretatt, og at betaling for areal ikke gis til virksomhet som er til skade for miljøet.

I jordbruksoppgjøret i 1999 ble partene enige om å innføre krav om miljøplan på alle bruk som mottar økonomiske tilskudd fra det offentlige (Landbruksdepartementet 1999a). Miljøplanen skal både være et planverktøy og et dokumentasjonsverktøy i forhold til miljøtilstand og gjennomføring av miljøtiltak på det enkelte bruk. Planen er derfor et viktig instrument for å dokumentere næringens produksjon av miljøgoder. Vi ser det derfor som naturlig, at kravet om miljøplan kobles til arealordningen.

Forvaltningskostnader

Den foreslåtte arealbaserte ordningen vil være lite ressurskrevende å administrere. I hovedsak vil de administrative oppgavene være de samme som for dagens AK-ordning – med den forskjell at flere oppgaver ikke lenger er nødvendige. Den største forenklingen og besparelsen ligger i at tilskuddet til innmarksbeiterealer avvikles. Innmarksbeitetilskuddet er problematisk og ressurskrevende å

³³ På bakgrunn av dette vil beregningen av reduksjon i støtte ved svak drift også kunne falle bort, noe som vil innebære en forenkling både for gårdbrukeren og for forvaltningen.

³⁴ Å fjerne produksjonskravet vil imidlertid kunne skape legitimitetsproblemer nasjonalt for den arealbaserte støtten, spesielt dersom det eksisterer en allmenn oppfatning om at kulturlandskapsverdiene er knyttet til *aktiv* jordbruksdrift. Olsson og Rønningen (1999) vurderer dette slik:

«*Further, if we are to take the issue of authenticity and cultural values seriously, landscape production for its own sake is problematic. We may choose to accept and define landscape production or production of collective goods as a cultural project of our time. We then, however, are facing great practical problems which probably will make the cultural project a failure.*» «*A prerequisite for the maintenance of landscape values is the presence of people in the landscape.*»

administrere. Et spesielt problem er at kommunene mangler kompetanse og ressurser til å klassifisere arealene som det søkes støtte for. Problemene knyttet til innmarksbeite er nærmere diskutert i kapittel 7.5.1. I tillegg til at problemene med å definere og kontrollere innmarksbeiteareal faller bort, vil også beregningen av maksimalt beiteareal per beitedyr, og beregninger knyttet til reduksjon i støtten ved svak drift, falle bort.

For å sikre en forsvarlig forvaltning av arealordningen generelt, vil vi igjen påpeke behovet for et bedre kartverk.

9.4.2 Betaling for beite

Innmarksbeitetilskuddet foreslås avvirket. Beitetilskuddet blir som en følge av dette, i sin helhet knyttet til antall dyr på beite. Dette tilskuddet bør differensieres mellom storfe og småfe, men bør utover dette ikke være differensiert.

Beitetillegget kan gis som en støtte til *alle* dyr på beite (uavhengig av hvor de beiter), eller avgrenses til dyr som beiter på innmarks- eller utmarksbeite. Vi vil diskutere begge alternativene her.

Som beskrevet i kapittel 2.3 og 4.3 i hovedrapporten, har åkerarealene blitt redusert i omfang, mens arealene anvendt til grovfôr (eng og beiting) har økt forholdsvis mye de siste 10–15 årene. Holdt sammen med utviklingstrekk som sterk reduksjonen i melkeproduksjonen og antall melkekyr, må arealøkningen ha sin motsats i at det har skjedd en *vesentlig ekstensivering i bruken av grasarealene*. I sin ytterste form vil ekstensivering innebære gradvis gjengroing av engarealer og beitelokaliteter. Dette kan tale for at beitetilskuddet bør utbetales til alle beitedyr, uavhengig av hvor de beiter, da et generelt beitetilskudd vil gi et ekstra incentiv til å holde disse arealene åpne. Et tilskudd til alle beitedyr vil også innebære at ordningen er enklere å forvalte enn dersom den er knyttet til innmarks- og utmarksbeite spesielt, på grunn av lavere kontrollkostnader. I tillegg kan det argumenteres for at verdien av å se dyr gå ute på beite er uavhengig av hvor de går.

Hovedargumentet for å gi beitetillegget kun til dyr på innmarks- eller utmarksbeite, er at tilskuddet da blir rettet mot å sikre skjøtsel av disse beitearealene spesielt. Når gårdbrukeren ikke lenger mottar arealstøtte for innmarksbeite, og dersom beitetillegget gis til alle beitedyr (uten avgrensning) forsvinner det tilskuddsrelaterte incentivet til å utnytte innmarks- og/eller utmarksbeite. Det kan føre til at innmarks- og utmarksbeite ikke blir skjøttet tilstrekkelig, og at vi får en økt gjengroing av disse arealene.

Olsson og Rønningen (1999) trekker fram mer intensiv jordbruksdrift, arealer som tas ut av drift og gjengroing, som de største truslene mot biologisk mangfold og andre landskapsverdier.

«The greatest threat to cultural historical values in the agricultural landscape is related to abandonment of traditional farming practices including use of outfields/commons.» De konkluderer med *«Continued farming, maintenance and re-introduction of mixed farming systems, including use of the outfields for livestock grazing purposes and*

maintenance and careful development of buildings, are main preconditions for maintenance of biological and cultural values in large parts of the country.»

Fortsatt beiting av utmark blir trukket fram som et spesielt viktig tiltak for å opprettholde biologiske verdier og kulturlandskapsverdier. I St.meld. nr. 19 (1999–2000) (kapittel 5.5.5) blir det fastslått at det skal legges større vekt på utnyttelsen av utmarksressursene.

På bakgrunn av dette *kan* det argumenteres for at beitetillegget innrettes slik at det gis for skjøtsel av innmarks- og utmarksbeite spesielt. Dette henger sammen med at det i form av arealbasert betaling for kulturlandskap allerede gis sterke tilskuddsbaserte incentiver for å sikre utnyttelse og skjøtsel av fulldyrka og overflatedyrka mark

Som diskusjonen viser, er avveining mellom de to alternativene knyttet til om tilskuddet skal rettes mot beiting av alt areal eller om det skal knyttes til beiting av spesielle områder, dvs *hvordan* tilskuddet skal *målrettes*. Avveiningen er videre knyttet til om man skal ha et enkelt og generelt system eller om ordningen skal være rettet mot spesielle områder (målretting), og ha en mer komplisert utforming. Det blir dermed også i noen grad et spørsmål om forenkling versus målretting. Graden av målretting avhenger imidlertid av i hvilken grad man ønsker å prioritere innmarksbeite- og utmarksbeitearealer, fremfor andre grasarealer.

Formålet med ordningen er i begge tilfeller bruk og pleie av kulturlandskapet gjennom beiting. Når det gjelder krav om hvor lenge dyrene skal være ute på beite, finnes det allerede et krav om at *storfe* skal være ute (på beite) i minst åtte uker hver sommer. Forskrift om hold av storfe og svin (1996-01-15 nr.91) bestemmer at «Storfe eldre enn seks måneder og som holdes på bås, skal sikres mulighet for fri bevegelse og mosjon i minimum 8 uker i løpet av sommerhalvåret. Dersom storfe ikke kan slippes på beite, kan det i særlige tilfelle nyttes luftegård.» Forskriften gjør unntak for ukastrerte hanndyr eldre enn seks måneder. Dagens tilskudd til dyr på utmarksbeite har også krav om en beiteperiode på minst åtte uker.

Med satser på 75 og 150 kroner per dyr for hhv. småfe og storfe, og rundt 2,1 millioner småfe og 0,8 millioner storfe i landet totalt, gir dette et maksimalt omfang for ordningen på om lag 280 millioner kroner. Nøyaktig hvor stort omfanget av en beiteordning vil bli, vil avhenge av hvilken av de to alternative utforminger, som er beskrevet, som blir valgt. Til sammenligning utgjør dagens tilskudd til dyr på utmarksbeite rundt 215 millioner kroner per år.

For en mer inngående vurdering av beitetilskudd henvises det til den partssammensatte arbeidsgruppa som har arbeidet med forslag til endringer av beitetilskuddene (organisert beitebruk, innmarks- og utmarksbeite).

Forvaltningskostnader

Forslag til ny beiteordning representerer en vesentlig forvaltningsmessig forenkling sammenlignet med dagens ordninger for AK-tilskudd til innmarksbeite og tilskudd til dyr på utmarksbeite. Forvaltningskostnadene vil tilsvare dagens kostnader knyttet til tilskudd til dyr på utmarksbeite – som er lave. Forvaltningskostnadene vil

imidlertid avhenge av om ordningen blir knyttet til dyr på beite generelt eller dyr på utmarksbeite/inmarksbeite spesielt. Det siste vil kreve mer kontroll.

9.4.3 Godtgjøring for bevaring av gamle storferaser

Denne ordningen eksisterer i dag som tilskudd til bevaring av gamle storferaser (1,0 millioner kroner) under paraplyen Miljø- og ressursvern (sentrale LUF-midler til spesielle miljøtiltak). Vi ønsker å synliggjøre denne støtten ved at det bevilges midler til bevaring av gamle storferaser som en egen ordning. Vi foreslår ingen endringer i ordningen som sådan – kun hvordan bevilgningen behandles i budsjettet, og hvordan den presenteres utad (som et av de generelle virkemidlene). Det er i tillegg en synliggjøring av alle midler som utbetales direkte til bønder ved at disse samles på underpostene generelle virkemidler og spesielle virkemidler, mens resten av ordningene under Miljø- og ressursvern bevilges som utviklingstiltak.

Slik vi forstår situasjonen kan det være grunnlag for å vurdere hvor det er mest hensiktsmessig å plassere forvaltningen av denne ordningen, men vi har ikke godt nok grunnlag for å vurdere dette nærmere. Vi har heller ikke vurdert nærmere hvilken betydning ordningen har for å sikre bevaring av gamle husdyrraser, og har derfor ikke vurdert behovet for ordningen som sådan.

9.4.4 Godtgjøring for økologisk drift

Vi foreslår at tilskuddene til økologisk produksjon skal opprettholdes i hovedtrekk som i dag, men med visse endringer knyttet til omleggingen av arealstøtten generelt, inndelingen mellom tiltak og direkte støtte, og begrepsbruk.

Av samme årsaker som vi ønsker å avvikle den generelle arealstøtten til innmarksbeite, vil vi også foreslå å avvikle den økologiske arealstøtten til innmarksbeite. Den reduserte overføringen til økologiske bønder som denne endringen medfører, kan kompenseres gjennom å øke det økologiske husdyr- eller arealtillegget.

Samtidig som vi ser nytteverdien av å bevilge midler til økologisk produksjon samlet over en post for å synliggjøre dette satsingsområdet, ønsker vi også å være konsekvente på inndelingen i tiltak og direkte støtte/betaling. Derfor foreslår vi å splitte dagens post 77.16 i sentrale virkemidler (direkte støtte) og sentrale tiltak, men å ikke foreta noen videre oppsplitting selv der dette kunne vært naturlig (for eksempel å flytte markedsstrategier til hovedpost Marked).

Under posten godtgjøring for økologisk produksjon foreslår vi å videreføre omleggingstilskuddet, arealtilskuddet og husdyrtilskuddet. Men vi foreslår å endre betegnelsen fra tilskudd til økologisk produksjon til godtgjøring for økologisk drift. Dette skal synliggjøre at det ikke er snakk om tilskudd som inntektsstøtte, men en betaling for produksjon av fellesgoder.

De resterende ordningene under dagens post 77.16 er foreslått lagt til sentrale tiltak.

9.5 Sentrale utviklingstiltak

Denne underposten består av sentrale informasjons- og utviklingstiltak, handlingsplaner og mer. De av dagens tiltak som vi mener hører til denne posten er:

- Informasjons- og utviklingstiltak.
- Informasjons- og utviklingstiltak
- Miljø- og ressursvern.
- Program for våtorganisk avfall (ORIO).
- Handlingsplan plantevernmidler.
- Tiltak for å fremme økologisk produksjon, herunder tilskudd til forskning, regional forankring, veiledning og informasjon, markedsstrategier, og kontroll og informasjon.

De tre første av disse tiltakene ligger i dag under LUF - sentrale midler til spesielle miljøtiltak. Utvikling av miljøplan og miljøprogram var et ettårig prosjekt som gikk ut ved årsskiftet. Midler til bevaring av gamle storferaser (1,0 millioner kroner) bevilges i dag under paraplyen miljø- og ressursvern – men er her foreslått etablert som egen ordning (se forrige underkapittel).

Tiltak for å fremme økologisk produksjon ligger i dag sammen med de direkte tilskuddene til økologiske bønder under post 77.16. Tilskuddet til organisasjoner overflyttes til kapittel 1110 fra og med 2002.

Økt støtte til utvikling av nasjonalt digitalt kartverk for landbruket (marklagskart), som vi ser et sterkt behov for, ville høre naturlig inn under denne posten.

9.6 Spesielle (regionale) virkemidler

I arbeidet med spesielle virkemidler og regionalisering har vi forholdt oss til vårt mandat og til St.meld. nr. 31 (2000–2001). Vi har derfor arbeidet med forslag for å overføre virkemiddelbruk fra sentralt nivå til fylkesnivået. Regjeringen foreslo imidlertid i februar 2002 (Kommunal- og regionaldepartementet 2002) å overføre miljø- og landbruksoppgaver til kommunene. De forslagene vi kommer med her gjelder overføring av oppgaver til fylkene, og disse forslagene lar seg vanskelig gjennomføre på kommunalt nivå. Dersom regjeringens forslag om å overføre de fylkesvise miljømidlene under LUF til kommunene blir iverksatt, og uten noen økning i rammen for disse midlene, vil hver kommune i gjennomsnitt ha rundt 275 000 kr per år å forvalte. Med en slik sum blir forvaltningskostnadene for store, og prioriteringer mellom ulike områder og tiltak begrenset av kommunegrenser i en slik grad, at vi ikke vil anbefale at våre forslag gjennomføres. Landbrukskontorene i kommunene har i stor grad neppe den faglige kompetansen på alle de ulike områdene som er nødvendig for å gjennomføre de endringene vi foreslår.

Regionaliseringen av de spesielle virkemidlene (se diskusjon i kapittel 9.2.2) gir muligheter til å oppnå en bedre målretting av disse virkemidlene. Hovedformålet med de regionale midlene bør være å dekke nasjonale miljømålsetninger i landbrukspolitikken på det regionale nivået. De spesielle virkemidlene skal derfor supplere de generelle midlene i forhold til spesielle miljøverdier og

miljøutfordringer, som ikke kan fanges opp av de mer generelle ordningene. Spesielle virkemidler skal gå til tiltak som går utover det en kan regne med ved vanlig landbruksdrift. I praksis vil det si at midlene skal gå til spesielle tiltak som ellers ikke ville ha blitt gjennomført, og til å bevare det som ellers ville forsvinne (f.eks. tradisjonelle driftsformer, gammel kulturmark etc.). Det bør kunne gis både investeringsstøtte, engangsstøtte til spesielle tiltak og årlig støtte. Den årlige støtten kan med fordel være basert på flerårige kontrakter. For å kunne oppnå en bedre målretting, og samtidig unngå et komplisert system med en rekke svært spesifikke ordninger, foreslår vi å opprette et mer fleksibelt system der fylkene står relativt fritt til å utforme virkemidlene innenfor rammene av gjeldende landbrukspolitikk og vedtatte miljøplaner. En fordel med et slikt system er at ressursbruken kan tilpasses de spesifikke miljøutfordringene i fylket, og til de konkrete søknadene om støtte som kommer inn, noe som kan bidra til å sikre størst mulig miljøeffekt per innsatt krone.

9.6.1 Etablering av regionale midler

Vi foreslår at fylkene blir tildelt midler til spesielle miljøtiltak med utgangspunkt i midler fra følgende eksisterende ordninger:

- Fylkesvise LUF-midler (STILK, IMT, MOMLE, erosjonsforebyggende tiltak, områdetiltak og informasjons- og utviklingstiltak).
- Tilskudd til endret jordarbeiding.
- Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon.
- Tilskudd til organisert beitebruk (med unntak av midler til ny sau på beite som er behandlet sammen med katastrofeordningene).
- Driftsvansketilskudd for brattlendte bruk.
- Produksjonstilskudd til dyrking av fôr i fjellet.

Formålet med de fire første ordningene er foreslått videreført under målområdene for den nye ordningen. Formålet med ordningene driftsvansketilskudd til brattlendte bruk og produksjonstilskudd til dyrking av fôr i fjellet, slik de er formulert i dag, er foreslått fjernet (vurderingen av disse ordningene i kapittel 7.5.2 og 7.5.3 gir grunnlaget for hvorfor vi ønsker fjerne formålene). Imidlertid vil fylkene stå fritt (jf. forslag senere i kapitlet) til for eksempel å opprette miljørelaterte ordninger knyttet til særlige miljøverdier på brattlendte arealer, eller i fjellet.

Med utgangspunkt i bevilgningene for 2002 vil de regionale midlene utgjøre totalt 350 millioner kroner. Tabell 9.2 viser bevilgningen til hver ordning. Overførte midler fra overførbare bevilgninger er ikke tatt med.

Tabell 9.2 Bevilgningene (mill. kr) til ordningene som inngår i etableringen av de regionale midlene

| Ordning | Mill. kr |
|--|--------------------|
| STILK, IMT, MOMLE | 98,0 |
| Erosjonsforebyggende tiltak | 0,0 |
| Informasjons- og utviklingstiltak | 5,7 |
| Omradetiltak | 10,0 |
| Tilskudd til endret jordarbeiding | 153,0 |
| Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon | 22,7 |
| Tilskudd til organisert beitebruk | 13,0 ¹⁾ |
| Driftsvansketilskudd for brattlendte bruk | 36,7 |
| Produksjonstilskudd til dyrking av for i fjellet | 10,5 |
| Sum | 349,6 |

1) Anslag for hvor stor del av midlene til fondet som går til beitelag og til investeringer

Omfanget av tildelingen til regionale midler trenger ikke være begrenset av de ordningene vi foreslår avvirket eller overført innenfor miljøprosjektet. De regionale midlene er beskjedne i størrelse sammenlignet med sentrale midler, og representerer ikke noen spesielt sterk regionalisering av virkemiddelbruken.

Fordeling av midler mellom fylker

Fordelingen av de regionale midlene mellom fylkene vil bli gjenstand for en avveining innenfor rammene av jordbruksavtalen. I våre konsekvensvurderinger har vi lagt til grunn en historisk fordeling.

9.6.2 Malområder

Forvaltningen av de regionale midlene må være forankret i nasjonal landbrukspolitikk, og derfor bør målområdene for midlene tilsvare miljømålsetningene i landbrukspolitikken. Basert på diskusjonen av disse målsetningene i kapittel 2 kan vi trekke ut noen viktige målområder:

- Kulturlandskap.
- Biologisk mangfold.
- Kulturminner.
- Kretsløpsbasert produksjon.
- Redusert bruk av plantevernmidler.
- Matsikkerhet/jordvern.
- Matvaretrygget.
- Plante- og dyrehelse.

Formålet med de regionale virkemidlene bør være knyttet til disse målområdene. Miljømålsetningene i landbrukspolitikken representerer imidlertid ikke noen

praktisk inndeling i typer av tiltak som det kan gis støtte til, blant annet fordi det kan være vanskelig å skille mellom målene (for eksempel kulturlandskap og biologisk mangfold). Vi vil derfor foreslå to målområder for de regionale midlene:

- Bevare og fremme kulturlandskapet, biologisk mangfold og kulturminner. Dette målområdet tilsvarer de tre første målområdene som er trukket fram ovenfor.
- Bedre ressursbalanse. Dette målområdet dekker næringsstoffbalanse (reduisert avrenning) og matsikkerhet/jordvern (reduisert erosjon), samt redusert forurensing fra jordbruket.

Denne inndelingen i målområder er i stor grad i samsvar med resultatområdene for miljøvernpolitikken (Miljøverndepartementet 2001). Resultatområde 1–3 er bærekraftig bruk og vern av biologisk mangfold, friluftsliv, og kulturminner og kulturmiljøer. Dette samsvarer i stor grad med målområde 1. Resultatområde 4–7 i miljøvernpolitikken er overgjødsling og oljeforurensing, helse- og miljøfarlige kjemikalier, og klimaendringer, luftforurensing og støy. Dette resultatområdet er i noen grad dekket av målområde 2. Det siste resultatområdet i miljøvernpolitikken er internasjonalt miljøvernssamarbeid og miljøvern i polarområdene, og dette vil bare indirekte passe inn i målområdene vi har foreslått (men kan dekkes opp i forslaget til miljøprogram som presenteres senere).

De regionale midlene bør også kunne gå til tiltak som ikke er dekket av eksisterende økonomiske virkemidler, men som ligger innenfor målene i landbrukspolitikken. Et viktig formål med inndelingen i målområder er å knytte formålet for de regionale midlene direkte til landbrukspolitikken (og delvis miljøvernpolitikken), og ikke la type tiltak begrense mulighetene for hva som kan gjennomføres med regionale midler (slik som det er til en viss grad med for eksempel dagens STILK-ordning). Det er for eksempel gitt uttrykk for at det er små muligheter for å gi støtte til spesielle kulturmiljøverdier i kystjordbruket. Samtidig representerer dette et spesielt kulturlandskap og særegne kulturmiljøer, som burde falle innefor målene for kulturlandskap og kulturminner. Det er også klart at for eksempel tiltak for å redusere utslipp av klimagasser fra landbruket, burde kunne gis støtte, selv om slike tiltak ikke faller inn under noen av dagens ordninger.

Malomrader og tiltak

Målområdene reflekterer formålet med de regionale midlene, og gir premissene for hvilke type tiltak det kan gis støtte til. Men, for å gi eksempler på tiltak som hører naturlig til under de to målområdene, og for å synliggjøre hvordan tiltak under flere av dagens ordninger kan videreføres også i det nye systemet, har vi valgt å gi eksempler på slike tiltak. Det er ikke på noen måte ment at disse eksemplene skal være begrensende for hva det kan gis støtte til.

Fremme og bevare kulturlandskapet, biologisk mangfold og kulturminner

Virkemidlene under dette målområdet bør være rettet mot de spesielle miljøverdiene i hvert fylke. Virkemidlene skal være rettet mot verdier som er regionalt, nasjonalt og/eller internasjonalt viktige. For eksempel burde tiltak i setermiljøer eller på kystlyngheier prioriteres innenfor dette målområdet. Eksempler på tiltakstyper (formål):

- bevare og fremme biologisk mangfold
- holde gammel kulturmark i hevd
- bevare kulturminner og kulturmiljøer
- opprettholde og gjenoppta tradisjonell seterdrift
- vedlikeholde det tradisjonelle kulturlandskapet i seterområder gjennom beiting med husdyr
- bevare freda og verneverdige bygninger
- tilrettelegge for best mulig utnyttelse av beite i utmark (og redusere tap av dyr på utmarksbeite)
- fremme og tilrettelegge for rekreasjon og friluftsliv

Bedre ressursbalanse

Virkemidlene under dette målområdet bør være rettet mot miljøproblemene i fylket. Det bør kunne gis støtte til tiltak mot erosjon, for å redusere tap av næringsstoffer, mot punktutslipp, og mot utslipp av forurensede gasser (slik som klimagasser og ammoniakk).

Tiltak som kan inngå under dette målområdet, er blant annet de tiltak som det gis støtte til over de eksisterende ordningene redusert jordarbeiding, MOMLE og deler av IMT. Ordningene kan videreføres som i dag av fylkene om ønskelig. Forslag til tiltak som kan inngå under målområdet er:

- redusert jordarbeiding (se kap.7.5.4 for kommentarer)
- tilsåing med vegetasjon for å redusere erosjon og arealavrenning (omlegging til gras, grasdekte vannstriper etc.)
- miljøplantinger og økologiske rensertiltak
- tekniske miljøtiltak (for eksempel gjødsellagring)
- reduksjon av klimagassutslipp

Informasjon, utvikling og samordning

Fylkene skal ikke bare kunne gi støtte til spesielle og konkrete tiltak, men bør også kunne gi støtte til tiltak som indirekte bidrar til måloppnåelsen, det vil si informasjon, utvikling og samordning. De eksisterende ordningene for støtte til informasjons- og utviklingstiltak, områdetiltak og planlegging av fellestiltak (STILK) hører til denne typen tiltak, og kan derfor (om ønskelig) videreføres av fylkene.

9.6.3 Utformingen av de spesielle virkemidlene

Samtidig som fylkene skal stå relativt fritt til å utforme de spesielle virkemidlene, er det viktig å ha mekanismer som sikrer at de blir utformet i tråd med gjeldende landbrukspolitikk. Vi vil derfor foreslå at hvert fylke skal utarbeide et fylkesmiljøprogram (virkemiddelsystem for spesielle miljøtiltak). Ved å kreve at hvert fylke skal utarbeide et miljøprogram, kan en i stor grad redusere behovet for sentral kontroll gjennom mer spesifikke krav til virkemiddelutformingen. Alternativene til et miljøprogram vil være øremerking av midler, nasjonal utforming av virkemidlene, beløps- eller prosentgrenser for midler til hver tiltakstype etc.

I tillegg til at et miljøprogram gir muligheter for kontroll, kan det også bidra til å sikre at virkemiddelutformingen blir mer helhetlig, langsiktig og samordnet med den nasjonale miljøinnsatsen. De fylkesvise miljøprogrammene vil representere et mellomledd mellom det nasjonale miljøprogrammet og miljøplanen på hvert bruk, og en gjennomføring av programtankegangen på alle nivåer i landbruket.

Fylkesmiljøprogram

Fylkesmiljøprogrammet skal fungere som et styringsverktøy for FMLA, og som grunnlag for sentral kontroll og rapportering til sentrale myndigheter. Rapportering har vært et eget prosjekt innenfor FOLA-miljø, og er diskutert separat i kapittel 9.7.

Miljøprogrammet skal beskrive de spesielle miljøverdiene og –problemene i landbruket i fylket. Sett i forhold til miljømålene i landbrukspolitikken skal dette danne grunnlaget for en analyse av hvilke miljøutfordringer som burde prioriteres. Miljøprogrammet skal videre beskrive utformingen av virkemidlene, og prinsipper for søknadsbehandling (kriterier for prioritering osv). For hvert virkemiddel må formål, vilkår og kriterier for beregning av støttenivå beskrives, og det må gis en vurdering av ventet miljøeffekt. Om mulig skal det etableres miljøindikatorer som kan gi informasjon om måloppnåelsen for hvert av virkemidlene. Dette kan være noe så enkelt som for eksempel antall dekar jord med erosjonsrisiko 3 og 4 med redusert jordarbeiding om høsten – det vil si opplysninger som kan hentes direkte fra søknaden.

Miljøprogrammet skal også beskrive et rapporteringssystem for rapportering fra FMLA til sentrale myndigheter. I tillegg til kravene til regnskapsmessig rapportering bør også miljøindikatorer og miljøvurderinger inngå i denne rapporteringen. Rapportering og kontroll er diskutert mer inngående senere i kapitlet.

Utarbeidelse av miljøprogrammet

Fylkesmiljøprogrammet bør utarbeides i samarbeid med de relevante (berørte) parter – det vil si for eksempel landbruksfaglige etater, bondeorganisasjoner, Fylkesmannens miljøvernavdeling, kulturminneforvaltning, og kommunene (landbrukskontorene). Fylkesmiljøprogrammet bør ta hensyn til Norges internasjonale forpliktelser (for eksempel arter eller biotoper Norge har et særskilt ansvar for å beskytte), nasjonale mål (landbruks- og miljøpolitiske målsetninger), og regionale og kommunale planer. For eksempel kan informasjon fra Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap danne et grunnlag for prioriteringer.

Å utarbeide et miljøprogram i hvert fylke kan selvsagt bli en ressurskrevende oppgave. Derfor er det viktig å vurdere de muligheter en har for rasjonalisering av dette arbeidet. For eksempel kan landbruksavdelingene i samarbeid, eventuelt SLF, opprette en «meny» av virkemidler som fylkene kan plukke fra. En slik meny kan inneholde et ferdig opplegg for vilkår, satser, rapportering osv. Interregionalt samarbeid er en annen mulighet. Fylker med lignende utfordringer, for eksempel Nord-Norge eller kornområdene, kan gå sammen om å utforme virkemidler. En annen mulighet er selvsagt at fylkene velger å videreføre flere av de ordningene som ga grunnlaget for å opprette de regionale midlene, og der formålet ble videreført, for eksempel tilskudd til endret jordarbeiding, og tilskudd til beitelag (organisert beitebruk). Fylkene bør, etter vår vurdering, stå forholdsvis fritt til å utforme sitt eget virkemiddelsystem (innenfor nasjonale rammer).

Fylkesmiljøprogrammet må utarbeides en første gang når de regionale midlene eventuelt blir opprettet. Deretter er det naturlig å se for seg årlige oppdateringer av programmet. Hvor ofte miljøprogrammet skal utarbeides på nytt er et avveinings spørsmål. Helst burde miljøprogrammet være langsiktig og flerårig og gi både FMLA og bøndene i fylket stabilitet og sikkerhet. Det ville også være ressurskrevende å måtte utarbeide et slikt program for hvert år. Det kunne for eksempel være ønskelig med noe slikt som fireårige programmer. Imidlertid vil det kunne oppstå et behov for revisjon av programmet når det skjer store endringer i landbrukspolitikken eller i andre forhold.

Prioritering av malområder og tiltak

Når vi foreslår at de spesielle virkemidlene burde forvaltes i fylkene, er det for å sikre best mulig målretting av disse midlene. Det betyr at når fylkene har identifisert miljøverdier og miljøproblemer i fylket i miljøprogrammet, så er de forpliktet til å prioritere de områdene eller tiltakene som er utpekt til å være av særskilt betydning. For eksempel kan fylket utpeke spesielt prioriterte geografiske områder, slik som et område med mye seterdrift, konstruere en støtteordning, og oppfordre brukerne i disse områdene til å søke støtte innefor denne ordningen. FMLA bør gå aktivt ut med slike tilbud (ferdig etablerte ordninger med for eksempel skjøtselsvilkår eller generelle tiltak) i motsetning til å vente på søknader fra prioriterte områder. For eksempel kan det være aktuelt i flere sentrale jordbruksområder å gi tilbud (eventuelt pålegg) om redusert jordarbeiding i områder med stor erosjonsrisiko. Fylkesmannen har mulighet til å legge ned forbud mot høstpløying, og når midlene til endret jordarbeiding er foreslått overført til de regionale midlene er det blant annet med tanke på at innføringen av et slikt pløyeforbud da kan kobles direkte til støtten for endret jordarbeiding (kompensasjon). En slik aktiv prioritering av områder, og oppfordring til å sende søknader, er ønskelig, spesielt sett i forhold til den lave avslagsprosenten for eksisterende ordninger for spesielle virkemidler (STILK, IMT og MOMLE). En lav avslagsprosent representerer et problem fordi det ikke gir gode muligheter til kun å gi støtte til de beste tiltakene, med den konsekvensen at de spesielle virkemidlene da vil fungere mer som en rettighetsordning (dvs som de generelle ordningene).

Det må sendes ut tydelige nasjonale signaler om hva som er ønskelig og forventet i de regionale miljøprogrammene. Det kan eventuelt utarbeides mer spesifikke nasjonale kriterier for hvilke elementer som skal inngå i miljøprogrammet. Utformingen av miljøprogrammet, og virkemidlene i programmet, skal skje i samsvar med gjeldende landbrukspolitikk. Tiltaksområder og prioriteringer i miljøprogrammet skal være basert på faglige vurderinger. Dette kan være både særskilte faglige vurderinger for fylket, og vurderinger basert på nasjonal registrering og overvåkning – som for eksempel 3Q-programmet for kulturlandskapet og SEFRAK-registrerte bygninger. I miljøprogrammet skal prioriterte tiltak begrunnes på grunnlag av nasjonale målsetninger og regionale miljøverdier og –problemer.

Samtidig som det skal være en prioritering mellom ulike mål og tiltak som er i samsvar med nasjonale signaler, er det viktig at det ikke trekkes for skarpe skillelinjer mellom de ulike målområdene og tiltakene. Derimot er det viktig å prioritere søknader som fanger opp formålet til flere ulike tiltaksområder. Et setermiljø kan for eksempel representere både en tradisjonell driftsform, en særegen kulturlandskapstype, høyt biologisk mangfold og rekreasjonsmuligheter for allmennheten.

En fordel med det fleksible systemet som er foreslått, er at ressursbruken kan tilpasses de spesifikke miljøutfordringene, og de konkrete søknadene om støtte som kommer inn. Dette kan bidra til å sikre størst mulig miljøeffekt per krone. Dersom det for eksempel kommer inn mange gode søknader for tiltak rettet mot biologisk mangfold, og relativt få for tiltak mot erosjon, vil fylket stå fritt til å innvilge mer midler til tiltak rettet mot biologisk mangfold – i stedet for å være bundet opp av en gitt ramme for bevilgningene. Dette står ikke i noen motsetning til det som ble skrevet om prioritering mellom ulike tiltak i samsvar med nasjonale signaler. Fylkene har gode muligheter til å styre søknadene inn mot prioriterte områder og tiltak gjennom aktivt å gå ut med informasjon om sine prioriteringer til brukere.

I tillegg burde det være ønskelig å få til en god samordning av landbrukspolitikken og miljøvirkemidlene med nasjonal og kommunal miljøpolitikk. Dette kan for eksempel skje ved at tiltak som inngår i en overordnet plan (for eksempel kommuneplan) prioriteres blant søknadene.

Typen virkemidler

Fylkene skal stå fritt til å utforme virkemidlene, men hvilke type virkemidler som kan innføres må begrenses. For det første skal de regionale midlene være spesielle virkemidler. Det betyr at det ikke skal utvikles generelle virkemidler, men som gjelder bare innenfor ett fylke. De regionale midlene skal gå til *spesielle miljøtiltak*.

For det andre har vi WTO-forpliktelser som legger føringer for utformingen av virkemidlene. De regionale midlene bør notifiseres som «grønn støtte», og det medfører at virkemidlene i stor grad må være produksjonsuavhengige.

Muligheten for å inngå flerårige avtaler vil kunne spare fylket forvaltningskostnader, og sikrer stabilitet og sikkerhet for brukeren. Flerårige avtaler sikrer også noe større langsiktighet i miljøarbeidet (både i fylket og på det enkelte bruk). Slike avtaler vil være spesielt aktuelle å bruke knyttet til tradisjonelle

driftsformer eller opprettholdelse av spesielle miljøverdier, som krever jevnlig skjøtsel. Slike avtaler bør være knyttet til skjøtelsesvilkår og ikke til husdyr eller areal (produksjon). For at fylkene skal kunne inngå flerårige avtaler, i hvert fall dersom bruken av slike avtaler skal være av et visst omfang, er fylkene avhengige av relativt stabile rammevilkår. Det vil si at fylkene må kunne forutsi med en viss sikkerhet størrelsesorden på de regionale midlene de vil ha til disposisjon fra år til år. Erfaringene med flerårige avtaler kan være et godt erfaringsgrunnlag med tanke på muligheten for å utvide bruken av slike avtaler (se kapittel 9.8). I kapittel 8 som omhandler virkemiddelbruk i andre land, er det flere eksempler på ordninger basert på kontrakter.

Generelle regler for kontrakter og utbetaling

Det bør utformes generelle regler for når det kan gis støtte, slik som for eksempel minimum 5 000 kr i engangsutbetalinger, og minimum 2 000 kr i årlige utbetalinger for flerårige avtaler. Fylket burde også ta stilling til å innføre maksimumsgrenser for arealstøtte, og for totalt støttenivå per driftsenhet.

Ekstern finansiering

Det er ønskelig med et bredere og mer omfattende samarbeid mellom landbruket og andre aktører innenfor miljøsektoren. Dette er ønskelig fordi fra et miljøfaglig perspektiv, er det samfunnets fellesgoder som er av betydning, og ikke hvilke næringer som forvalter eller produserer disse godene.

Det burde derfor legges opp til bedre muligheter for samfinansiering av tiltak med midler fra andre kilder (både offentlige og private). For eksempel burde det være mulig å få til en bedre samordning av midler til spesielle miljøtiltak over jordbruksavtalen med midler fra miljøforvaltningen og kulturminneforvaltningen.

Dersom en ønsker å hente inn eksterne midler til miljøtiltak i landbrukssektoren, må en også godta at det går midler ut av landbrukssektoren. Det betyr en mindre snever definisjon av landbruket (i forhold til hvem som kan motta og søke om midler). For eksempel burde ikke mulighetene for å gi støtte avgrenses til bruk i aktiv drift. Det er ofte store verdier knyttet til landskap og bebyggelse på små, marginale eller nedlagte bruk. Mange av disse områdene forvaltes nå av andre enn aktive gårdbrukere.

Søknadsbehandling

Når ni ordninger for direkte støtte til bønder blir erstattet med ett miljøprogram, burde det gi resultater i form av forenklinger av søknadsbehandlingen. Det bør være en felles søknadsfrist for alle spesielle virkemidler i et fylke. Dersom det er formålstjenlig, burde denne søknadsfristen også samordnes med søknadsfristen for de generelle virkemidlene.

Fylkene bør vurdere å åpne for felles søknader og felles vurdering for områdetiltak og andre tiltak som gjennomføres i fellesskap av flere aktører. Dette kan være kostnadssparende og kan bidra til å sikre en mer likeartet behandling av søknader (i det minste for søknader innenfor samme prosjekt).

Som en del av samordningen mellom FMLA i de ulike fylkene, og for å sikre en mer effektiv forvaltning, burde saksbehandlingen og rapporteringen for de regionale midlene foregå på et felles datasystem. Dersom alle fylkene baserer sin forvaltning på en felles dataløsning, vil det også åpne for en mindre kostnadskrevende innføring av elektronisk søknad dersom det er ønskelig. Dette vil også gjøre rapporteringen til SLF enklere der den foregår elektronisk. SLF bør derfor få i oppgave å utvikle en felles dataløsning i stedet for at dette overlates til hvert enkelt fylke.

Godkjenning av miljøprogrammene

Den sentrale kontrollmekanismen i det systemet som er foreslått vil være Landbruksdepartementets godkjenning (eventuelt ved SLF) av fylkenes miljøprogrammer. Fylkene bør ikke ha rett til å bevilge midler fra de regionale midlene før miljøprogrammet er godkjent. Godkjenningen skal sikre at miljøprogrammet er i tråd med nasjonale mål, og at det er etablert et tilstrekkelig kontroll- og rapporteringssystem.

9.6.4 Forvaltningskostnader

Vi har slått fast, både i kapitlet om administrative kostnader og i dette kapitlet, at målretting koster. Virkemidler som er rettet inn mot spesifikke og komplekse goder (med lav frekvens for transaksjonene og ikke noe marked), vil uunngåelig ha høyere administrative kostnader enn generelle virkemidler. Dette betyr ikke nødvendigvis at de administrative kostnadene vil øke i forhold til dagens system. De ordningene som er foreslått lagt til regionalt nivå, forvaltes allerede i dag i stor utstrekning på det regionale nivået. Søknadsbehandling og behandling av klager og søknader om dispensasjon foregår allerede ved FMLA. Det nye elementet, som våre forslag innebærer, og som kan bidra til å øke de administrative kostnadene, er at FMLA også skal ha ansvaret for å utarbeide virkemidlene.

Det finnes imidlertid mange muligheter for å holde de administrative kostnadene på et så lavt nivå som mulig. Eksempler på dette er felles søknader, felles dataprogram for rapportering og søknadsbehandling, og felles rutiner for saksbehandling for disse virkemidlene. Det burde ligge et stort innsparingspotensial i at de spesielle virkemidlene ikke lenger forvaltes som separate ordninger. Bruk av flerårige kontrakter, og felles utarbeidelse av menyer med virkemidler, kan også bidra til å holde kostnadene lave.

9.6.5 WTO-notifisering

De regionale midlene er produksjonsuavhengige og kan følgelig notifiseres som «grønn støtte» i WTO. Utbetalingen av midlene er knyttet til dekning av ekstra kostnader, eller tap av inntekt, i forbindelse med å oppfylle bestemte betingelser i henhold til en offentlig miljøvernplan (fylkesmiljøprogrammet).

9.7 Rapportering og indikatorer

Miljøindikatorer (og kontroll og rapportering) ble diskutert i kapittel 5. Ideelt sett burde det for hvert (miljø-) virkemiddel finnes indikatorer som kan gi et grunnlag for å evaluere målrettingen og effektiviteten til ordningen.

Når det gjelder fylkenes rapportering til sentrale myndigheter angående bruken av de regionale midlene, vil vi foreslå at de tar utgangspunkt i de nasjonale indikatorene, og analyserer disse på fylkesnivå. Tanken er at fylkene henter inn informasjon fra de nasjonale indikatorene og overvåkingsprogrammene fordi det ville være svært kostnadskrevenende å ha slike systemer i hvert fylke. Dette betyr også at rapporteringen og indikatorene for de ulike fylkene vil være sammenlignbare. Dette vil kreve et samarbeid med bl.a. SSB slik at miljøindikatorer kan gjøres tilgjengelige for fylkene på det nivå de trenger dem. Det finnes også andre kilder som kan gi grunnlag for rapportering av miljøtilstanden i landbruket i hvert fylke – slik som 3Q-programmet (men her blir bare 1/5 av arealet oppdatert hvert år). På grunnlag av en analyse av de nasjonale indikatorene og overvåkingsprogrammene for sitt fylke, kan fylkene vurdere måloppnåelsen i landbrukspolitikken. Fylkesvis analyse av de nasjonale indikatorene og overvåkingsprogrammene kan si noe om helheten i miljøtilstanden i landbruket i hvert fylke, og dette kan brukes for å vurdere virkningen av miljøprogrammet som helhet.

De konkrete forslagene til indikatorer som vi kommer med i kapittel 5 er ordnet etter to temaområder, *ressursbalanse og forurensing* og *miljøverdier i jordbruket*. Disse to temaområdene samsvarer i stor grad med målområdene for de spesielle virkemidlene, og det er derfor naturlig å se indikatorene som er foreslått innenfor hvert temaområde i sammenheng med fylkenes rapportering innenfor hvert målområde. De konkrete indikatorene som ble foreslått innenfor hvert temaområde var som følger:

Ressursbalanse og forurensing:

- Nitrogenbalanse på bruket
- Fosforbalanse på bruket
- Bruk av plantevernmidler
- Risiko ved bruk av plantevernmidler
- Risiko for jorderosjon av vann
- Risikoindikator for vannkvalitet
- Tilstandsindikator for vannkvalitet
- Bruttoutslipp av klimagasser fra jordbruket

Miljøverdier i jordbruket:

- Genetisk mangfold
- Artsmangfold
- Landskapsstruktur
- Landskapsforvaltning

- Landskapsverdi

SSBs resultatkontroll bør utvides til i større grad også å vurdere status og utvikling for de positive miljøverdiene i jordbruket (slik som biologisk mangfold, gammel kulturmark m.m.). Det ville være naturlig å utvikle en slik resultatkontroll i samarbeid med NIJOS (kulturlandskap, biologisk mangfold og mer) og andre institusjoner som samler inn miljøinformasjon som er knyttet til landbruket. Dette ville gi et bedre grunnlag for å vurdere miljøeffekten av landbrukspolitikken (både generelt og for miljøvirkemidlene spesielt) enn dagens rapportering som legger vekt på «gjennomføring av tiltak mot forureining.»

Et punkt som vi ønsker å trekke fram enda en gang er behovet for et bedre kartverk. Dette behovet blir uttrykt enstemmig og sterkt fra både landbruksdirektører og SLF. Et bedre kartverk ville kunne bidra til betydelige besparelser i kontrollen av søknader om arealbaserte midler og i forhold til håndhevelse av jordloven. I dag er kostnadene ved å utarbeide kart (delvis) pålagt lokale myndigheter. Dette er ikke rasjonelt og effektivt sett i forhold til nasjonale kontrollkostnader i jordbruket – og muligheten for effektiv og reell kontroll som sådan. Den relativt svake kontrollen med de arealbaserte støtteordningene kan på sikt representere et legitimitetsproblem. Vi foreslår derfor at bevilgningen til digital markslagskartlegging økes betraktelig. Sverige har utviklet et digitalt kartverk for hele landbruksarealet, og dette kostet rundt 100 millioner kroner. Det årlige vedlikeholdet/oppdateringen koster under 10 millioner kroner.

9.8 Noen tanker om veien videre (etter FOLA)

Forslagene til endringer i virkemiddelsystemet er utformet med et perspektiv på gjennomføring i løpet av noen få år. I tillegg er det elementer i forslagene som legger forholdene til rette for mer langsiktige endringer i virkemiddelsystemet.

Utviklingen av indikatorer må sees i sammenheng med mulighetene for å utvikle nye virkemidler og sette nye krav. For eksempel kan indikatorene for nitrogen- og fosforbalanse danne grunnlag for senere krav (i forskrift eller knyttet til å motta tilskudd) for næringsstoffbalanse på bruket. Et slikt system er på plass i Sveits – der det er et generelt krav for å motta direkte tilskudd at næringsstoffbalansen ikke er mer en 10 % over balansenivået. Kartlegging av kulturminner og kulturmiljøer skaper et grunnlag for mer objektive vurderinger av hvilke prioriteringer som burde tas i forhold til tildeling av regionale midler – og åpner for at slike prioriteringer kan bli pålagt fra nasjonalt hold (for eksempel krav om at registrerte kulturminner stiller høyest i prioriteringslista).

En stor mangel i både det eksisterende og det foreslåtte virkemiddelsystemet, er at det ikke finnes virkemidler som er rettet mot miljøutfordringene knyttet til klimaendringer. Før slike virkemidler kan innføres, og det virker naturlig sett i forhold til hvor sentralt klimaspørsmålet står i den generelle miljøpolitikken, må vi ha bedre kunnskap om hvilke tiltak som er effektive, blant annet hvordan ulik driftspraksis kan påvirke utslippene av klimagasser. En ordning for støtte til satsing

på bioenergi (dyrking av energivekster) burde også inn – men vi har ikke foreslått noe i denne retning av mangel på konkrete politiske signaler. Det bør imidlertid ikke være noe som hindrer fylkene i å opprette en slik ordning under de regionale midlene.

Nivået på både areal- og husdyrbasert støtte er allerede så høyt at det gir uønsket tilpasning, og kan bli problematisk i et WTO-perspektiv. En mulighet for å gi støtte på et annet grunnlag (og som burde være mer gunstig i forhold til WTO-notifisering) er bruk av kontrakter knyttet til bestemte driftsmåter. For eksempel kan en for kornbruk tilby en kontrakt med konkrete krav til redusert næringsstoffoverskudd eller næringsstoffbalanse, og krav til jordarbeiding. De regionale midlene åpner for bruk av slike kontrakter – på grunnlag av spesielle miljøverdier, og ikke på et mer generelt grunnlag, men dette kan likevel gi verdifull erfaring med bruken og utformingen av kontrakter. Det bør arbeides med å utrede opplegg for slike kontrakter (de er allerede i bruk i mange land, se kapittel 8).

Referanser

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2001, St.prp.nr.92, *Om jordbruksoppgjøret 2001 - endringer i statsbudsjettet for 2001 m.m.*, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Oslo.
- Arbeidsgruppe nedsatt etter jordbruksforhandlingene 1997, 1998, *Gjennomgang av miljøkravene i «Forskrift om areal- og kulturlandskapstilskudd.»*
- Budsjettnemnda for jordbruket, 2001, *Resultatkontroll for gjennomføringen av landbrukspolitikken*, Budsjettnemnda for jordbruket, Oslo.
- Bundesamt für Landwirtschaft, 2001, *Direktzahlungen 2001 an die Landwirtschaft im Überblick*, Bundesamt für Landwirtschaft, Bern.
- Department of Agriculture, Food and Rural Development (Irland), 2001, *Rural environment protection scheme (REPS)*, www.gov.ie/daff/areasofi/reps.htm.
- Department for Environment, Food and Rural Affairs (England), 2001, *England Rural Development Programme*, <http://www.defra.gov.uk/erdp/erdphome.htm>.
- ECON Senter for økonomisk analyse, 2000, *Evaluering av støtteordningen for økologisk landbruk – utarbeidet for Statens landbruksforvaltning*, ECON-rapport 72/00, ECON Senter for økonomisk analyse, Oslo.
- Jordbruksverket, 2001, *Miljö- och landsbygdprogrammet 2000-2006*, <http://www.jordbruksverket.se/net/SJV/Startsida/%c4mnesomr%e5den/St%of6d%2C+bidrag+%&+mj%of6lkkvoter/Milj%of6+&+landsbygdsprogram>.
- Jordforsk, NILF, Forskningsparken i Ås, 1999, *Evaluering av tilskuddsordningen «Miljørettet omlegging i kornområder.»* Jordforsk/NILF, Ås/Oslo.
- Kommunal- og regionaldepartementet, 2001, St.meld. nr. 31 (2000-2001), *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling*, Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- Kommunal- og regionaldepartementet, 2002, *Betydelig desentralisering av miljø- og landbruksoppgaver til kommunene*, pressemelding nr. 08/2002 11.02.2002, Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- Kvame T., 2002, Halm og alternativer til ammoniakkbehandling, NILF-notat nr.2002-2, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Landbruksdepartementet, 1999a, St.meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*, Landbruksdepartementet, Oslo.
- Landbruksdepartementet 1999b, *Årsrapport – Spesielle miljøtiltak i landbruket 1999 – Spesielle tiltak i landbrukets kulturlandskap, Investeringsstøtte til miljøtiltak, m.m.*, Landbruksdepartementet, Oslo.

- Landbruksdepartementet, 1999c, *Tilstandsovervåking og resultatkontroll i jordbrukets kulturlandskap*, <http://www.dep.no/ld/norsk/Ansvarsomraader/Landbrukets-miljoinnsats/Kulturlandskap/020031-990120/index-dok000-b-n-a.html>.
- Landbruksdepartementet, 2000a, *Landbruksdepartementets miljøhandlingsplan 2001-2004*, Landbruksdepartementet, Oslo.
- Landbruksdepartementet 2001, *Statusoversikt over de enkelte ordningene under kap 1150 Jordbruksavtalen*, Landbruksdepartementet. Oslo.
- McInerney JP, 2000, *Economic Aspects of Grassland Production and Utilization*, i Hopkins A (red.), *Grass - its production & utilization*, 3. edition, s.394-428, Blackwell Science, Oxford.
- Miljøverndepartementet, 2001, St.meld. nr.24 (2000-2001), *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, Miljøverndepartementet, Oslo.
- Ministry of Agriculture and Forestry (Finland), 2001a, *Environmental programme changes farming practices – Agri-environmental support*, <http://www.mmm.fi/english/agriculture/environment/>.
- Ministry of Agriculture and Forestry (Finland), 2001b, *Annual Report 2000*, <http://www.mmm.fi/english/publications/annualreport2000.PDF>.
- Nersten N.K. (red.), 2000, *Utsyn over norsk landbruk – Tilstand og utviklingstrekk 2000*, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- Nersten NK, Puschman O, Hofsten J, Elgersma A, Stokstad G, Gudem R, 1999, NILF Notat 1999:11, *The importance of Norwegian agriculture for the cultural landscape*, NILF/NIJOS, Oslo.
- NIVA, 2002, *Kystovervåkingsprogrammet*, <http://www.niva.no/sektorbr/marin/kystovervaking/program.htm>.
- NIJOS, 2000, 3Q - *Tilstandsovervåking og resultatkontroll i jordbrukets kultur-landskap, Rapport for prosjektåret 1999-2000 i Hedmark og Oppland*, Rapport nr 10/2000, NIJOS, Ås.
- NIJOS, 2002, 3Q - *tilstandsovervåking og resultatkontroll i jordbrukets kulturlandskap*, http://www.nijos.no/Produktinfo/Landskap/prod_3q.htm.
- OECD, 1999, *Environmental indicators for agriculture, volume 2, Issue and Design, The York Workshop*, OECD, Paris.
- OECD, 2001, *Environmental Indicators for Agriculture - Volume 3 - methods and results*, <http://www1.oecd.org/publications/e-book/5101011e.pdf>.
- Olsson G.A., Rønningen K., 1999, *Environmental values in Norwegian agricultural Landscapes*, Senter for bygdeforskning, rapport 10/99, Trondheim.
- Partssammensatt arbeidsgruppe, 1999, *Produksjonsuavhengige virkemidler*.
- Romstad E., Vatn A., Rørstad P.K., Søyland V., 2000, *Multifunctional Agriculture - Implications for Policy Design*, Agricultural University of Norway Department of Economics and Social Sciences, Report No. 21, Ås.

- Skår, Blomquist, 1997, *Områdetillegg i kulturlandskapet – Evaluering av prøveprosjektet*, Rapport nr.121, Telemarksforskning, Bø.
- Statens forurensingstilsyn, 2000, *Nitratdirektivet*, http://www.mistin.dep.no/tema/internasjonalt_samarbeid/eu/direktiv/nitrat.stm.
- Statens landbruksforvaltning, 2001a, *Informasjons- og utviklingstiltak*, Statens landbruksforvaltning, www.slf.dep.no.
- Statens landbruksforvaltning, 2001b, *Produksjonstilskudd i jordbruket, Veiledningshefte – søknadsfrist 20.august 2001*, Statens landbruksforvaltning, www.slf.dep.no.
- Statens landbruksforvaltning, 2002, *Antallstatistikk (PT-900)*, www.slf.dep.no.
- Statistisk sentralbyrå, 2001a, *Naturressurser og miljø 2001*, Statistisk sentralbyrå, Oslo/Kongsvinger.
- Statistisk sentralbyrå, 2001b, *Resultatkontroll i jordbruk 2001, Jordbruk og miljø*, Statistisk sentralbyrå, Oslo/Kongsvinger.
- Statistisk sentralbyrå, 2001c. *Jordbruksteljing 1999*, Statistisk sentralbyrå, <http://www.ssb.no/jt1999/main.html>.
- Søyland V. (red.), 2002, *FOLA 2002: Landbrukspolitikk – forenkling og målretting*, NILF-rapport 2002-1, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, Oslo.
- USDA, 2001, *Provisions of the Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996/AIB-729*, Economic Research Service/USDA.
- Vatn A., 2001, *Transaction costs and multifunctionality*, Workshop on multifunctionality Paris 2-3 July 2001, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, OECD.
- Vatn A., 2002, *Multifunctional agriculture and international trade regimes*. Paper to be presented at the European Agricultural Economics Association's conference in Zaragoza, Spain, Aug. 28-31. 2002.
- Ytre miljøvernetater, 1995, *Ytre miljøvernetaters forslag og anbefalinger til miljøverndepartementets arbeid med landbruk- og miljøspørsmål gjennom bl.a. jordbruksforhandlingene*, Direktoratet for naturforvaltning. (Rapporten er unntatt offentligheten (§5.2), og opplysninger fra teksten er giengitt med tillatelse fra Direktoratet for naturforvaltning.)

Personlige meddelelser

Kløve-Graue S., 2001, Fylkesagronom, FMLA Hordaland.

Kvakkestad V., 2002, Vitenskapelig assistent, Institutt for økonomi og samfunnsfag, Norges landbrukshøgskole.

Selnesaunet A.J., 2002, Seksjonssjef, Seksjon direkte tilskudd, Statens landbruksforvaltning.

Vatn A., 2002, Professor, Institutt for økonomi og samfunnsfag, Norges landbrukshøgskole.