

Målsetting for arbeid med landbruksforurensninger

Av Aage Stenrød

Aage Stenrød er byråsjef i Landbruksdepartementet.

*Innlegg på seminar i Norsk Vannforening
20. oktober 1987.*

Målsettingen for arbeidet med landbruksforurensninger kan kort sies å være at landbruksforurensningene må ned på et akseptabelt nivå. Hva er så akseptabelt nivå?

Bevistgjøring av arbeidet med å redusere landbruksforurensninger fikk sin spede begynnelse først på 70-tallet. Vi fikk vannvernloven i 1971/1972, og Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen tok i særskilt rundskriv opp de konsekvenser denne loven ville få for landbruket. På dette grunnlag startet diskusjonen om nødvendige tiltak. Dialogen mellom forskere, rådgivere innen landbruket og bønder dreide seg i hovedsak om punktkildene:

- Siloanlegg med avløp for pressaft
- Gjødsellager
- Våtluingsanlegg
- Mjølkeromsavløp.

Mål om miljø- og ressursvern ble konkretisert og tatt inn i *landbrukspolitikken* midt på 70-tallet. Det vises til S.meld. nr. 14 (1976/77) om landbrukspolitikken. I denne meldingen settes

- mål for landbruksproduksjonen (jord og skog)

- mål for landbruket i distriktpolitisk sammenheng
- mål for inntekter til yrkesutøvere i landbruket
- mål for effektivitetsutvikling i landbruket
- mål for miljø- og ressursvern.

Et hovedmål for norsk landbrukspolitikk er å utnyttet ressursene på best mulig måte, totalt sett, for produksjon av mat og råstoffer.

Det er satt bestemte delmål for produksjonen av de ulike landbruksprodukter, både i jordbruket og skogbruket. En ønsker å dekke eget behov for flere av disse produkter. Foruten produksjonsmål er det satt mål for landbruket i distriktpolitisk sammenheng. Det er viktig å bygge ut landbruket i områder med svakt næringsgrunnlag for å opprettholde bosettingen og sikre sysselsettingen. Det ble satt som inntektspolitisk mål at yrkesutøvere i landbruket skulle få likeverdige forhold som lønns-takere i industrien, både økonomisk og sosialt. Det ble også satt mål for effektivitetsutviklingen i landbruket, at den skulle tilfredsstille vanlige samfunnsøkonomiske krav og for øvrig vurderes, og tilpasses en samlet samfunnsmessig situasjon best mulig.

Målet for miljø- og ressursvern ble i meldingen konkretisert i 5 punkter:

- Å begrense landbrukets forurensninger
- Å øke resirkulering av organisk materiale, særlig fra byene og industrien
- Å økonomisere med energiressursene
- Å motvirke inngrep som reduserer mulighetene for framtidig biologisk produksjon
- Å bedre mulighetene for allsidige naturopplevelser og utøvelse av friluftsliv.

Mer utfyllende er målene formulert slik det går fram nedenfor:

«Gjennom landbrukspolitikken tas det sikte på å legge opp til en ressursutnyttelse som bidrar til å realisere de generelle mål for miljø- og ressurspolitikken.

Landbrukets egne forurensninger søkes begrenset. Samtidig bør landbruket bidra til en reduksjon av forurensningene og en resirkulering av organisk materiale fra sektorer utenfor landbruket, i den utstrekning dette kan gjøres uten å påføre landbruket vesentlige økonomiske eller andre skadevirkninger, og uten å forringe produksjonsgrunnlaget.

Landbruket bør økonomisere med energiressursene.

Det legges stor vekt på å motvirke inngrep i naturen som reduserer mulighetene for framtidig biologisk produksjon. Dyrket og dyrkbar jord bør så langt mulig forbeholdes landbruksproduksjon, og en stadig større del av utbyggingen bør lokaliseres til lite produktive arealer.

De ressurser som nyttes til landbruksformål bør forvaltes slik at det gis muligheter for allsidig naturopplevelse, rekreasjon og ulike muligheter for fritidsaktiviteter.»

Målsettingen om å begrense landbrukets forurensninger gjaldt først og fremst vannforurensning, for så vidt en oppfølging av arbeid som i rådgivningstjenesten alt var påbegynt vedrørende silopressaft, husdyrgjødsel, og skyllevann og lut fra halm-lutingsanlegg. Men en går noe lenger og tar med bruk av handelsgjødsel og plantevernmidler.

Bevaring av lett-drevne og høgproduktive jordbruksarealer til produksjon av mat og fôr er høgt prioritert av flere grunner som jeg ikke skal komme nærmere inn på her. Jeg vil bare nevne at det også i forurensningssammenheng er viktig å unngå nedbygging av høgproduktive jordbruksarealer med det resultat at jordbruksproduksjonen tvinges over på mer marginale arealer. Det kan pekes på to forhold:

- Det er større muligheter for å mestre arealavrenningsproblematikken på høgproduktive arealer sammenlignet med skinnere jord og myr som har mindre bindingskapasitet og derfor lettere taper næringsstoffer.
- Nedbygging fører ofte til større dyretetthet og mer intensiv drift på gjenværende areal.

Straks etter at St.meld. nr. 14 (1976/77) ble lagt fram, ga Landbruksdepartementet i 1977 nye *retningslinjer for utbygging av bruk med statlig finansieringsstøtte*. Som vilkår for tilskottet ble det stilt krav om at det måtte være tilstrekkelig fôrgrunnlag på bruka, normalt minst 6 dekar pr. dyreenhet. I særlige tilfeller kunne ned mot 3 dekar aksepteres, dvs. minimum 3 dekar for spredning av husdyrgjødsel fra en dyreenhet.

På samme tid (1977) ble *Mjøsaksjonen* igangsatt. Under Mjøsaksjonen konsentrerte landbruket seg om å redusere for-

urensninger fra husdyrgjødsellagrene, og så langt det var mulig følge opp øvrige bestemmelser i forskriften for lagring og spredning av husdyrgjødsel, i første rekke å unngå spredning av husdyrgjødsel på frossen og snødekket mark når dette kan medføre fare for forurensning. I de øvrige deler av landet var gårdbrukerne avventende, og få gjorde alvor av å følge opp forskriften på eget initiativ. De ventet på tilsvarende økonomiske fordeler som gårdbrukere i Mjøsområdet hadde fått.

I 1980 ble tilskottsordningen for bygging av gjødsellagre i *prioriterte vassdrag utenom Mjøsas nedbørområde* iverksatt. Tilskottet gis til bruk som ikke søker ordinær finansiering i Statens Landbruksbank til bruksutbygging.

Imidlertid viste det seg at de tiltak som ble gjennomført fra landbrukets side, tiltak i industrien, tiltak vedrørende kloakering og rensing på kommunal og interkommunal basis m.v., ikke var nok. Miljøvernmyndighetene observerte en foruroligende utvikling i mange vassdrag. Opptrapping av pågående arbeid og nye tiltak var nødvendig. En plan for dette ble utkrystallisert i *Handlingsplanen mot landbruksforurensninger*, et 4 årig prosjekt som ble iverksatt i 1984—85.

Forut for handlingsplanen oppnevnte Landbruksdepartementet ei arbeidsgruppe som skulle se på forurensningene fra jordbruket. Jorddirektør Stubbsjøen var leder for denne gruppa som foreslo en rekke tiltak om styrket informasjon og planlegging og tiltak vedrørende økonomiske og juridiske virkemidler. Handlingsplanen bygger i hovedsak på gruppas arbeid og tilrådinger.

I arbeidet med landbruksforurensningene legges nå større vekt på arealavrenning. Ved tre av fylkeslandbrukskontorene gjennomføres *prosjekt vedrørende vannbruks-*

planlegging og forurensning med hovedvekt på forurensninger. Det er fylkeslandbrukskontora i Akershus, Oppland og Rogaland. Målet med prosjektarbeidet er å bidra til å løse forurensningsproblemer som er særlig alvorlig i bestemte områder i disse fylkene. Vidert håper vi dette vil gi erfaringer av både faglig og administrativ art som kan nyttes også i andre fylker ved videreføring av arbeidet med å redusere forurensningene.

I Akershusprosjektet er det bl.a. lagt vekt på arealavrenningsproblemene på planeringsfelt. Registreringsarbeidet omfatter imidlertid også punktkilder.

I Rogaland legges vekt på gjødsel- og vekstskifteplanlegging for å få riktig gjødsling basert på jordart, klima, plantenes næringsbehov m.v. og tilpassing av gjødslingen med handelsgjødsel til gjødslingen med husdyrgjødsel.

I Oppland arbeides med forurensnings-spørsmål over et forholdsvis bredt spekter, bl.a. rådgivning om driftstekniske og driftsøkonomiske spørsmål i tilknytning til lagring og bruk av husdyrgjødsel og silopressaft.

Ressursdisponering på en miljøvennlig og økonomisk fordelaktig måte vil være bærende element i de tre prosjektene. Aksjoner og tidsbegrensede prosjekter er vel og bra, og kan i en del tilfeller være hensiktsmessige angrepsmåter for å få igang en prosess. Det er imidlertid viktig at handlingsplanen og prosjektene følges opp av landbruksetatene og miljøvern-etatene. Det som først og fremst fører til målet, er at vi i tilstrekkelig grad makter å integrere hensynet til naturmiljøet og produksjonen i den løpende virksomhet.

Med rapporten fra *Verdenskommisjonen for miljø og utvikling*, «Vår felles framtid», fikk vi et nytt bidrag til i sterkere grad å sette miljø- og ressurs hensynene på

den politiske dagsorden. Blandt de viktigste konklusjonene i denne rapporten er det interessant at 60-årenes nokså ensidige vekt på økonomisk vekst og 70-årenes likeså ensidige vekt på miljøspørsmål, mer eller mindre er erklært som uholdbar politikk. Budskapet til Brundtland-kommisjonen er at vekst og miljø er to sider av samme sak.

Dessuten har vi et kunnskapsgrunnlag som gir håp om en bærekraftig utvikling, det vil si en utvikling som setter oss i stand til å imøtekomme dagens behov uten å svekke mulighetene for kommende generasjoner.

I statsministerens foredrag på Landbruksveka i juni i år, ble det gitt en del signaler med utgangspunkt i kommisjonens rapport. Bl.a. framhever hun at vi trenger en *trippelalianse mellom natur, landbruk og offentlige virkemidler*.

Da vi i industrilandene for alvor trakk miljø- og ressursvernshensynet inn i samfunnspolitikken i 70-årene, var det et resultat av en periode med sterk materiell vekst. Vi kunne velge et både og, både økt forbruk og økt vekt på miljøgoder. I tiden framover vil det trolig bli en svakere økonomisk vekst i vår del av verden. Det kan virke til en sterkere konkurranse mellom miljøhensyn og produksjon.

Det er sannsynlig at en også for landbruket kommer i en slik situasjon i avveiningen mellom miljøhensyn og produksjonshensyn. Reduserte overføringer til landbruket gir svakere økonomi og svekket evne til å gjennomføre kostnadskrevede tiltak for å redusere landbruksforurensninger. Det vil med andre ord si at de økonomiske ressursene som landbruket får til disposisjon for den samlede produksjon av miljøgoder og materielle goder, ikke gir dekning for de samlede kostnader som ivaretar henholdsvis miljøhensynene og

landbrukshensynene. Vi må være oss dette konfliktforhold bevisst.

Brundtland-kommisjonen understreker de miljømessige negative virkninger som en ukontrollert jordbruksproduksjon i de industrialiserte land har ført med seg.

I Norge har vi maktet å tilpasse produksjonen godt til markedet. En rekke produksjonstilpassende virkemidler er satt inn. Jordbruksavtalesystemet er tilpasset dette slik at jordbruket selv må bære kostnadene med overproduksjonen. Det stimulerer til gode løsninger at jordbrukets inntekter er høyest ved balanse mellom produksjon og forbruk.

Landbrukspolitikken inneholder også som jeg tidligere har vært inne på, andre mål som skal oppfylles. Det gjelder så vel distriktshensyn og krav til produktivitet, som ressurs- og miljøvern. Det er ingen tvil om at enkelte av målene kan komme i konflikt med hverandre.

Det er etter hvert blitt en erkjennelse at *det bør satses på en samlet og bevisst bruk av virkemidler*, der de ulike tiltak utfyller og forsterker hverandre. Problemet ved slik strategi er at det ofte er vanskelig å ha full oversikt over virkninger som er utilsiktet. Slike problemer kan bare løses ved en kontinuerlig evaluering og gjennomgang av virkemiddelsystemet.

Som eksempel på kontinuerlig evaluering og tilpassing av virkemidlene, vil jeg spesielt ta for meg *surførsiloer*. Tilpassing av det økonomiske virkemiddelsystemet startet alt i 1973. Reglene for tilskott til bygging av silo- og låvetørkeanlegg ble utvidet til å gjelde pressaftanlegg. Dette var samtidig med at forskriftene for avrenning fra silo for gras og andre grønførvekster trådte i kraft. Forskriften er revidert to ganger og erstattet av ny forskrift for silopressaft, 10. juni 1982 og 1. september 1986. Videre har Landbruksdepartementet utarbeidet tek-

niske retningslinjer for oppsamling og disponering av pressaft fra surforsiloer (1983/84). I alt syv metoder er beskrevet. I tillegg er det utarbeidet typetegninger. Samlet skulle dette materialet gi nødvendig informasjon til planleggere og brukere om metodevalg og tekniske løsninger som kan tilpasses forholdene på det enkelte bruk. Fra 01.01.86 ble det generelle tilskottet til bygging av silo tatt bort, og det gis nå tilskott bare dersom tiltaket er et ledd i å redusere forurensning fra eksisterende anlegg.

Tilsvarende informasjons- og planleggingsverktøy vil en få i arbeidet med å redusere forurensningene fra *husdyrgjødsel*. Ønske om dette er uttalt av Stubsjøenutvalget og i Handlingsplanen mot landbruksforurensninger. Landbruksdepartementet har i forskriften for tilskott og investeringslån til bygging av driftsbygninger og i reglene for tilskott til bygging av gjødselager fra 01.01.1986 skjerpet kravet til spredeareal for husdyrgjødsel slik at det nå må være minst 4 dekar fulldyrka jord pr. gjødseldyreenhet på årsbasis. En arbeidsgruppe oppnevnt av Miljøverndepartementet har fått i oppdrag å utarbeide forslag til revidert forskrift for lagring og spredning av husdyrgjødsel og tekniske retningslinjer tilknyttet forskriften. Arbeidsgruppen har ikke avsluttet sitt arbeid ennå.

På samme måte kan en for å belyse hele spekteret av landbruksforurensninger, ta for seg område for område og peke på problemer og tiltak innen *punktkilder, arealavrenning, kjemisk bekjempning i planteproduksjon og skogbruk m.v.*

Det må kunne sies at det i de siste årene har vært en forholdsvis sterk opptrapping av virksomheter når det gjelder arbeidet med å redusere forurensningene. Det er imidlertid enighet mellom Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet om at

det er *behov for et temposkifte på flere områder*. Et slikt temposkifte for å ivareta miljø og ressurser bedre, er betinget av at nødvendige ressurser bringes tilveie.

Vi tror tross alt at det i arveveiningen mellom miljøvern hensyn og produksjonshensyn i jordbruket, vil være mulig å oppnå betydelige forbedringer uten at kostnadene ved å produsere jordbruksprodukter vil øke vesentlig. Det har sitt utgangspunkt i den enkle forutsetning at jordbruk som drives agronomisk riktig, i de fleste tilfeller vil gi mindre miljøforstyrrelser og det beste økonomiske resultat for bonden.

I Landbruksdepartementet prøver vi bevisst å bidra til at *landbruksstatene i fylker og kommuner skal prioritere arbeidet med å hindre forurensninger og andre forstyrrelser i naturmiljøet*. Prinsippet om at det er forurenseren som skal betale, gjelder også for jordbruket. Likevel mener vi at det kan forsvares at det brukes offentlige ressurser til rådgivningsvirksomhet i denne sammenheng.

Det vi vanligvis legger i begrepet rådgivning er likevel ikke tilstrekkelig for å oppnå de ønskede resultater. Forurensningsaspektet må trekkes inn i den planleggingsvirksomhet som landbruksstatene i fylker og kommuner gjennomfører. Dette er nødvendig fordi forurensningene ofte har langvarige virkninger på vårt miljø. Det er viktig at den rådgivning og planlegging som må skje av hensyn til miljøproblemene, ikke løsrives fra tilsvarende virksomhet rettet mot selve produksjonen. Det er også viktig at rådgivningen, og til dels planleggingen ikke bare retter seg mot enkelt-brukere isolert, men at en tar for seg større områder som problemene er knyttet til.

Fra landbruksmyndighetenes side vil tiltakene i hovedsak gå på *motivasjon, opplysning, planlegging av tekniske løsninger,*

drifts- og gjødselplanlegging m.v. Når motivasjonen er tilstede kommer en langt med tekniske retningslinjer og å drive en bevisst rådgivning og planlegging med utgangspunkt i disse.

I budsjettet for neste år har landbruksdepartementet foreslått en avgift på handelsgjødsel og å øke avgiften på plantevernmidler for å skaffe ekstra økonomiske ressurser til gjennomføring av en del tiltak som må settes igang.

Det er lagt ned et omfattende arbeid for å sikre en forsvarlig bruk av plantevernmidler. Plantevernmidler vurderes av en nemnd og må være godkjent før de markedsføres og tas i bruk her i landet, og det gis nøyaktige bestemmelser om hvorledes slike midler skal nyttes. Det er av vesentlig betydning at regelverket for bruk av slike midler, følges til enhver tid. Veiledning om rett bruk er derfor av avgjørende betydning.

Det vil generelt sett være fordelaktig å kunne nytte minst mulig av slike midler. En bør ikke legge opp til programmert plantevern. I prinsipp bør sprøyting være

behovstilpasset plantevern. Utvikling av varslingssystemer for skadegjørere og skadeterskler for behandling ved angrep vil være et viktig hjelpemiddel i så måte.

Veiledning vil være det mest aktuelle virkemiddel og departementet har derfor nedsatt en arbeidsgruppe som bl.a. skal utrede og planlegge en informasjonskampanje om bruken av plantevernmidler.

Jeg har i grove linjer pekt på målsettinger og endel problemer og tiltak for å redusere landbruksforurensningene. Landbruket er sterkt avhengig av at naturgrunnlaget har tilfredsstillende kvalitet og ikke forringes ved ufornuftig bruk. Det er i næringens interesse å ta vare på dette grunnlaget. Alle landbruksnæringene er følsomme for miljøforstyrrelser fordi landoverflaten med jordsmonn, vegetasjon og dyreliv utgjør selve næringsgrunnlaget. Her spiller også luftbåren forurensning en avgjørende rolle. Vi kommer ikke utenom en økt ansvarsbevissthet både nasjonalt og internasjonalt. I så måte er det positive tegn i tiden.