

# Hva vil landbruksmyndighetene gjøre?

Av Knut Børve.

Knut Børve er byråsjef i Landbruksdepartementet.

*Innlegg på seminar i Norsk vannforening  
19. mars 1990*

## 1. Innledning

Det spørsmålet jeg har fått er hva vil landbruksmyndighetene gjøre med landbruksforurensningen. Utgangspunktet for landbruksmyndighetenes arbeid på dette området er målsettingene trukket opp i St.meld. nr. 46 (1988—89) «Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport». Regjeringens overordnede mål er et jordbruk i balanse med det stedlige naturgrunnlag, med sikte på minst mulig tap av næringsstoffer, jord og arts mangfold, og sikring av kulturelle verdier og opplevelsesverdier — dvs. et bærekraftig jordbruk. På forurensningssektoren er det som kjent fastsatt at utslippene av næringssalter til Nordsjøen skal reduseres med 50 pst. innen 1995.

For de delene av landet som faller utenom Nordsjøavtalen er det ikke

fastsatt noe spesifikt mål for innsatsen mot landbruksforurensningene. Dette spørsmålet har ikke blitt endelig drøftet mellom landbruks- og miljømyn- dighetene. Etter min oppfatning må ikke innsatsen i Nordsjø-områdene føre til at andre deler av landet blir fullstendig neglisjert i forurensningsar- beidet. Utenfor Nordsjøområdene bør det være et mål at landbruksforurens- ningene reduseres tilstrekkelig til at det ikke er vesentlige brukerkonflikter knyttet til vassdrag, innsjøer og sjø- områder.

## 2. Behovet for tiltak.

Bakgrunnen for behovet for tiltak mot landbruksforurensninger er vel kjent. Jordbruket bidrar med betydelige næringssalttilførsler til vassdrag og sjøområder. I tabellen (nedenfor) fram- går utslippene til nærmeste vassdrag for fylkene fra Østfold til og med Rogaland fra ulike kilder.

Kilde	Fosfor %	Nitrogen %
Landbruk	20	31
Kommunal	44	19
Fiskeoppdrett	4	1
Industri	2	8
Annet areal/innsjøer	30	41
SUM	100	100

Som det framgår av tabellen er landbruk en betydelig bidragsyter til forurensningene, selvom avrenningen fra annet areal, bakgrunnsavrenningen, er større både når det gjelder fosfor og nitrogen. Av de menneskeskapte tilførs-

lene er kommunal størst på fosfor mens landbruk er størst på nitrogen. I den neste tabellen framgår fordelingen av landbruksforurensningene på punktkilder og arealavrenning.

<i>Kilde</i>	<i>Fosfor %</i>	<i>Nitrogen %</i>
Arealavrenning	93	97
Punktkilder	7	3
SUM	100	100

Arealavrenningen står for den overveiende del av landbrukets bidrag til forurensningene. Punktkildene bidrar marginalt. Lokalt kan imidlertid punktkilder ha større betydning. I Rogaland utgjør f.eks. punktkildene 11 % for fosfor og 5 % for nitrogen. I tillegg kommer at forurensning som følge av for små gjødselkjellere og dermed spredning på ugunstige tidspunkt er tatt med under arealavrenningen og ikke under punktkilder.

### 3. Hva har landbruksmyndighetene gjort hittil

Landbruksmyndighetenes innsats mot forurensning fra landbruket har hittil i hovedsak vært rettet mot å tette punktkilder som gjødsellagre og siloanlegg og mot å få til bedre spredningsrutiner for husdyrgjødsel.

Ny forskrift for husdyrgjødsel ble gjort gjeldende fra 1. mars i fjor og det stilles bl.a. krav om minst 4 dekar fulldyrka jord pr. gjødseldyreenhet. Samtidig er spredning av husdyrgjødsel på frossen eller snødekt mark forbudt og i særlig utsatte områder kan spredning av husdyrgjødsel utenom

vekstsesongen forbys ved lokal forskrift.

I 1988 ble det innført en ny ordning med tilskudd til tekniske miljøtiltak i landbruket. Landbruksmyndighetene er nå i ferd med å registrere forurensningskildene på enkelte gårdsbruk og det utarbeides totalplaner for tekniske miljøtiltak, tilpassing til brukets spredeareal og omlegging til mer miljøvennlige driftsformer. Disse planene gir i sin tur grunnlag for lån og tilskudd til utbedring av gjødselkjellere, siloanlegg osv.

Arbeidet med tekniske miljøtiltak i landbruket har kommet godt igang. Det er utarbeidet planer for mange bruk og tetting og utvidelse av gjødsellager skjer i et høyt tempo.

### 4. Hva vil landbruksmyndighetene gjøre framover

Som jeg har vært inne på tidligere er det arealavrenning og erosjon som er de viktigste forurensningskildene fra landbruket. Landbruksmyndighetene vil derfor øke innsatsen på disse områdene betydelig. I samarbeid med miljømyndighetene har en utredet en rekke tiltak.

Det arbeidet som har blitt gjort hittil, peker i retning av at følgende tiltak er kostnadseffektive:

- redusert gjødslingsintensitet
- ingen/ redusert jordarbeiding om høsten
- alternative vekster (eng) på bratte og utsatte åkerarealer
- grønne marker om vinteren (f.eks. høstkorn)
- riktig gjødselmengde (gjødselplan)
- delt gjødsling i korn
- spredning av all husdyrgjødsel i vekstsesongen
- forskriftsmessige gjødsellagre — reduserte silolekkasjer.

Redusert gjødslingsintensitet innebærer en reduksjon i bruken av kunstgjødsel. Den nyeste forskningen på området trekker fram dette tiltaket og redusert jordarbeiding som effektive når det gjelder å redusere forurensningene fra landbruket. Spredning av all husdyrgjødsel i vekstsesongen som innebærer utvidelse av gjødsellageret til minst 10 måneders produksjon, har også god virkning. Sammen med tiltakene forskriftsmessige gjødselkjellere og reduserte silolekkasjer er dette allerede under gjennomføring.

Det har vært framme i diskusjonen om rekanalisering er et aktuelt tiltak i forbindelse med Nordsjøavtalen. For de som ikke er familiære med landbruksterminologien betyr rekanalisering en tilbakeføring av husdyshold til sentrale strøk. Slik jeg ser det, er dette ikke et særlig aktuelt tiltak, i alle fall ikke på kort sikt. Den nyere forskningen på området peker på at redusert jordarbeiding om høsten har betydelig større virkning enn økt innslag av eng/ husdyr på åkerarealene i sentrale strøk.

Videre er det slik at de virkelig store kostnadene i miljøatsingen på landbrukssektoren er knyttet til flytting av husdyrproduksjoner mellom områder. Rekanalisering ser rett og slett ikke ut til å være særlig kostnadseffektivt i forhold til andre tiltak. Men i den grad det vil bli rom for en økt kjøttproduksjon her i landet, bør en viss andel lokaliseres til de mest erosjonsutsatte åkerarealene på Østlandet som ekstensive miljøprodukter f.eks. storfekjøttproduksjonen basert på ammekyr.

Et annet spørsmål som har vært oppe er økning i spredearealkravene. Dette er uaktuelt bl.a. fordi reglene er nye og produsentene må få tilstrekkelig tid til å tilpasse seg. Deretter må erfaringene vurderes. I tillegg kommer at økte spredearealkrav ikke synes å være et effektivt tiltak. Beregninger viser at en dobling av spredearealkravet fra 4 til 8 dekar pr. dyreenhet bare gir en nedgang på 5—6 % i nitrogenavrenninga. Samtidig vil kostnadene kunne bli formidable.

## 5. Aktuelle virkemidler

Utfordringen framover blir å få iverksatt nødvendige virkemidler mot arealavrenning og erosjon. Utformingen av virkemidler skjer dels i et samarbeid mellom landbruks- og miljømynighetene og dels i arbeidsbrupper nedsett under jordbruksavtalen. I disse arbeidsgruppene deltar også representanter fra jordbrukets organisasjoner.

I hovedsak er det 3 grupper av virkemidler som er aktuelle. Det er:

- informasjon/veiledning
- Økonomiske virkemidler
- juridiske virkemidler

Generelt vil det være slik at informasjon og veiledning er relativt svake virkemidler. Informasjon og veiledning vil kunne ha god effekt på gjennomføring av tiltak som ikke innebærer vesentlige bedriftsøkonomiske kostnader for bonden eller tiltak som er direkte lønnsomme. For å få gjennomført tiltak som har en vesentlig kostnadsside, som f.eks. å utvide gjødsellageret, er neppe informasjon og veiledning tilstrekkelige virkemidler. Denne virkemiddelgruppen vil videre ikke gi umiddelbare resultater og oppslutningen vil kunne variere. Informasjon og veiledning er imidlertid helt vesentlig som oppfølging av både juridiske og økonomiske virkemidler. Systematisk informasjon vil kunne øke effekten av andre virkemidler betydelig. Dette er også noe av bakgrunnen for kampanjen «Miljø i fokus», som landbruksmyndighetene har satt i verk.

Økonomiske virkemidler innebærer at produsentenes økonomiske rammebetingelser blir påvirket slik at det blir bedriftsøkonomisk lønnsomt for produsenten å tilpasse seg i tråd med det som er ønsket. Økonomiske virkemidler kan også ha karakter av å fungere som gulrøtter, f.eks. når det etableres gunstige låne- og støtteordninger for tekniske miljøtiltak. Fordelen med økonomiske virkemidler er at produsentene tilpasser seg frivillig og i teorien automatisk. I forhold til juridiske virkemidler gir økonomiske virkemidler betydelig mindre «støy». Ulempen ved økonomiske virkemidler er at gjennomføringshastigheten og oppslutningen av tiltakene kan variere. De økonomiske signalene kan forsvinne i virvaret av tilskudd. Samtidig egner ikke økonomiske virkemidler seg til å gjennomføre alle typer tiltak. Det er

også begrenset hvor mange tilskuddsordninger som kan etableres. Et sentralt mål de senere år har vært å redusere antallet ordninger.

Juridiske virkemidler innebærer at virksomheter reguleres gjennom lover og forskrifter. Graden av tvang og regulering vil variere. Ofte er tvangen et ris bak speilet. Fordelen ved juridiske virkemidler er at de er effektive og virker relativt raskt. Ulempen er at tvangen oppleves som lite positivt av de som blir berørt, og at en lov eller forskrift ikke klarer å fange opp alle variantene av tilpasninger som finnes i virkeligheten. Videre medfører juridiske virkemidler ofte betydelige administrasjonskostnader i forbindelse med planlegging, kontroll osv.

Det er ikke mulig å trekke endelige konklusjoner over hva slags virkemidler som bør velges. Vi trenger både informasjonsvirkemidler, økonomiske virkemidler og juridiske virkemidler. Et mulig prinsipp kan imidlertid være at vi bør nytte økonomiske virkemidler i størst mulig utstrekning. Dette vil gi den smidigste løsningen på problemene samtidig som administrasjonskostnadene blir lavere enn for andre virkemiddeltyper.

Arbeidet med utforming og iverksettning av nye virkemidler mot landbruksforurensninger vil måtte foregå over flere år, men allerede i årets jordbruksforhandlinger legges det opp til konkrete tiltak mot arealavrenning og erosjon. Samtidig vil innsatsen mot punktkilder bli videreført. I det følgende vil jeg trekke fram en del av de virkemidlene som vil være aktuelle.

### *Virkemidler punktutslipp*

Innsatsen mot punktutslipp er som sagt allerede godt i gang. Det er helt

klart at dette arbeidet må videreføres. Med utgangspunkt i det vi nå vet om forurensningstilførslene bør det imidlertid gjennomføres en sterkere prioritering av bruk som har behov for å øke lagerkapasiteten for å kunne spre gjødsla i vekstsesongen. Dessuten bør de viktigste tiltakene på hvert enkelt bruk prioriteres. Mindre viktige forurensningskilder bør prioriteres ned. Videre bør også innsatsen økes i de mest utsatte områdene. Nye forskrifter for tilskott og lån til tekniske miljøtiltak hvor dette prinsippet er innarbeidet, er nå ute til høring.

Under jordbruksforhandlingene i fjor ble det bestemt at det vanligvis ikke kan gis pålegg til enkeltbrukere om tekniske miljøinvesteringer uten at det samtidig gis tilbud om finansiering i samsvar med gjeldende regler. Dette innebærer at hastigheten i arbeidet med punktkilder vil avhenge av budsjettmidlene framover.

### *Gjødselplanlegging*

Utarbeiding av gjødselplaner er også kommet godt igang, men det bør tas sikte på å trappe opp virksomheten. Gjødselplanleggingen er et frivillig tilbud og det bør den fortsatt være. For de fleste bønder innebærer gjødselplanene reduserte kostnader. I hovedsak bør informasjon og veiledning fortsatt være virkemidlene for å få gjennomført en riktigere gjødsling.

### *Redusert gjødslingsintensitet*

Når det gjelder redusert gjødslingsintensitet er det først og fremst økte avgifter på nitrogen i kunstgjødsla som er det aktuelle virkemiddel. Det er allerede innført en avgift på kunstgjødsla som finansierer en rekke miljøprosjek-

ter. For å redusere gjødslingsintensiteten i det praktiske jordbruk er det imidlertid snakk om avgifter i en helt annen størrelsesorden. I henhold til de nyeste forskningsresultatene på området skal avgift på kunstgjødsla-N være et kostnadseffektivt virkemiddel når det gjelder nitrogenavrenninga. En effekt av en slik avgift vil også være at verdien på husdyrgjødsla øker og at det vil bli viktigere å ta bedre vare på den. Problemene med økte miljøavgifter er at det ikke er klarlagt hvordan avgiftene vil fungere i kombinasjon med andre virkemidler. Det er også et spørsmål om det er hensiktsmessig med generelle avgifter når forurensningsproblemene varierer betydelig fra region til region.

Landbruksdepartementet har ikke tatt noen endelig standpunkt til dette, men er innstilt på at økte avgifter må vurderes seriøst. En forutsetning er imidlertid at avgiftsmidlene kanaliseres tilbake til jordbruket.

I tillegg til økte miljøavgifter vil det også være aktuelt å redusere omfanget av produksjonsavhengige tilskudd til fordel for produksjonsuavhengige. I dag gis det betydelige tilskudd til produsert kvantum. Alternativet vil være å knytte tilskuddene til areal, årsverk o.l. En slik omfordeling vil redusere den marginale lønnsomheten ved bruk av innsatsfaktorer som f.eks. kunstgjødsla.

### *Økt innslag av eng på utsatte åkerarealer*

Økt innslag av alternative vekster, f.eks. eng på bratte og utsatte åkerarealer kan oppnås på flere måter. En mulighet er å utarbeide lokale forskrifter for de aktuelle arealene. På denne måten vil en kunne få gjennomført tiltaket der det er viktigst. Et alternativ

kan være å øke lønnsomheten ved dyrking av eng på forurensningsutsatte åkerarealer. Dette kan f.eks. gjøres ved at produsenter som ikke har husdyr kan få areal- og kulturlandskapstillegget for grovfor (som i utgangspunktet er forbeholdt husdyrprodusenter). Et problem med begge disse virkemidlene er at de i praksis innebærer produksjon av høy for salg. Markedet for høy er uregulert og begrenset og vil gi et usikkert inntektsgrunnlag. Et ytterligere alternativ kan være å innføre tilskuddsordninger for ekstensive kjøttproduksjoner f.eks. basert på ammekyr i spesielt utvalgte områder. Dette vil være en oppfølging av vedtaket under jordbruksforhandlingene i fjor hvor det ble innført økt investeringsstøtte til melk- og storfekjøttproduksjon i områder på Østlandet med stor forurensningsfare.

#### *Redusert jordarbeiding/grønne marker om vinteren*

Avslutningsvis vil jeg komme inn på spørsmålet om hvilke virkemidler som bør innføres for å få til en redusert jordarbeiding om høsten. I utgangspunktet er alternativene her bruk av økonomiske virkemidler eller ulike formner for forbud eller restriksjoner. Det er dokumentert at jordarbeidinga om høsten er en vesentlig årsak til forurensningene fra landbruket. Men det er betydelige variasjoner mellom produk-

sjoner og områder med forskjellige jordarter hvilke konsekvenser endringer i jordarbeidingsrutinene vil ha. For områder med stiv leirjord blir f.eks. avlingsnedgangen i kornproduksjonen større enn for andre områder. Dette innebærer at et firkantet forbud mot jordarbeiding om høsten neppe er det best egnede virkemidlet. En annen og bedre mulighet kan være å differensiere areal- og kulturlandskapstilskuddene slik at de som pløyer om høsten får en lavere tilskuddssats. Tilsvarende kan en også stimulere til grønne marker (f.eks. høstkorn) gjennom vinteren.

Uansett utforming av de økonomiske virkemidlene vil det kunne være aktuelt med lokale forskrifter på de mest utsatte arealene. Hjemmelen for dette er allerede tilstede for planerte arealer, og slik hjemmel bør også etableres for øvrig areal. Før forskrifter tas i bruk bør imidlertid økonomiske virkemidler utprøves.

#### **Avslutning**

Fra Landbruksdepartementets side legger vi opp til en betydelig økning i innsatsen mot forurensningene fra landbruket. Dette gjelder særlig tiltak mot arealavrenning og erosjon. Arbeidet med utforming av virkemidler er ikke avsluttet og endelig standpunkttagen gjenstår. Det er imidlertid helt klart at det vil komme virkemidler langs de baner jeg har vært inne på her.