

Landbrukets miljøtiltak i de nordiske land

Av Marianne Bechmann og Karen Refsgaard, NIBIO

NIBIO har sammen med Fylkesmannens landbruksavdeling i Østfold tatt initiativ til et nordisk prosjekt for utveksling av erfaringer med virkemidler, kostnader og gjennomføring av landbrukets miljøtiltak. Det ble holdt et seminar på Vestre Kjærnes gård i Vansjø, Moss, 28.-29. oktober 2015 med deltakere fra Danmark, Sverige, Finland og Norge. Prosjektet er finansiert av Østfold fylkeskommune og Fylkesmannens landbruksavdeling i Østfold og deltakerne representerte landbruksforvaltningen på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, landbruksorganisasjoner og forskning innenfor natur- og samfunnsvitenskap. I 2015 vil det bli gitt ut en rapport fra prosjektet som sammenstiller vannkvalitetsutfordringer, virkemidler, kostnadseffektivitet av tiltak og tiltaksgjennomføring i de enkelte land.

Formål med prosjektet er å øke forståelsen av bl.a. følgende spørsmål:

- Hvilken politikk (virkemidler og tiltak) har vært brukt gjennom de siste ti-år i de Nordiske land?
- Hva er kunnskapsstatus for tiltaksgjennomføring og kostnadseffektivitet?
- Hva skal til for å få til suksessfull organisering av tiltaksgjennomføring?
 - Hvordan kan suksess måles?
- Hvor godt har politikken blitt implementert?
- Hva er drivkreftene for tiltak?
- Blir det brukt bottom-up eller top-down tilnærming?

- I hvor høy grad er bønder og rådgivingstjeneste involvert?
- Hva er de sentrale utfordringene i virkemiddelutformingen?
- I hvor stor grad er det målretting av tiltak?

Vannkvalitet

Landbruket i de fire landene har ulik struktur og ulike vilkår, delvis på grunn av forskjeller i naturgrunnet, som påvirker agronomisk praksis og de politiske og økonomiske rammetingelsene. Det er store forskjeller i vannkvalitetsproblemer. I Norge og Finland er det hovedfokus på vannkvaliteten i innsjøer og elver, og siden fosfor har vist seg å være begrensende for eutrofiering her, er det tiltak mot fosforavrenning som har størst fokus. I Danmark er det fokus på nitrat i grunnvann og eutrofiering i fjordene og de kystnære områder. Derfor er det hovedfokus på nitrogen i den danske tiltaksgjennomføringen. I Sverige er det fokus på eutrofieringsproblemer i både ferskvannforekomster og i Østersjøen og tiltakene tar for seg reduksjon i både nitrogen- og fosfortap.

Miljøtiltakene

Jordbrukstiltakene som gjennomføres i de fire land omfatter likevel mange av de samme metodene. For fosfor omfatter tiltakene bl.a. håndtering av husdyrgjødsel, endret jordarbeiding, grasdekte bufferzoner langs vassdrag og fangdammer.

Tiltak for redusert nitrogenutvasking omfatter bl.a. våtmarker, fangvekster og handtering av husdyrgjødsel. I Danmark er det dessuten gjennomført strenge begrensninger i nitrogengjødsling.

Virkemidler

Landene har mye til felles, men det er også store forskjeller i virkemidlene som brukes. Generelt brukes det mest pisk og sentral styrt regulering i Danmark og mere gulrot i Finland og Norge som også er representert med stor grad av regional tilpasning.

I Norge består tiltaksgjennomføringen av det generelle produksjonstilskuddet (krever bl.a. 2 m buffersoner og gjødselplan), forskrift om organisk gjødsel og tilskudd administrert gjennom Regionale Miljø Program (RMP) og Spesielle tiltak i Landbruket (SMIL).

Det finske program for miljøtiltak ligner på det norske og er bygget opp av tre typer tilskudd, som er både regionalt og funksjonelt differensiert. Det består av grunnleggende tilskudd, som bl.a. inkluderer maksimum tillatt nitrogen-gjødslingsnivå og et generelt krav om god agromoni. I tillegg må hvert gårdsbruk velge to eller fire tiltak, f.eks. fangvekster, redusert gjødsling eller husdyrgjødselspredning i vekstsesongen. Det tredje program omfattet spesifikke tilskudd som er frivillige, f.eks. grasdekte buffersoner eller fangdammer.

Også i Sverige er gjennomføring av tiltak basert på forskrifter, informasjonskampanjer og tilskuddsordninger. Skatt på nitrogen- og fosforgjødsel har dessuten vært et av mange tiltak som har vært utprøvd.

De fleste av de danske tiltakene har blitt gjennomført som tvungne tiltak («Command-and-control»). I 2013 ble det satt i verk en ny «Lov om vandplanlægning» basert på en høyere grad av «bottom-up» tilnærming på lokalt nivå, men gjennomføringen av denne tilnærmingen gjenstår.

Kostnadseffektivitet

Målretting av tiltakene gir ofte en bedre kostnadseffektivitet for de enkelte tiltakene og alle fire land har etter hvert fokusert mer på slik målretting av tiltakene. På den andre siden vil sterk målretting ofte innebære høyere transaksjonskostnader i form av administrasjon, rådgivning og kontroll. Det gjenstår en god evaluering av balansen mellom målretting og transaksjonskostnader. Forskning viser at involvering i prosessen med kunnskapshøving og involvering i utforming av tiltak kan bidra til bedre implementering. I hvert av landene er det gjort beregninger av kostnadseffektivitet for en del av landbrukstiltakene. Rapporten fra dette prosjektet har til hensikt å sammenstille den tilgjengelig informasjonen fra disse beregninger.

Videre arbeid og publikasjoner

Rapporten vil være tilgjengelig på Tiltaksveilederen (www.nibio.no/tiltak) innen utgangen av 2015, og presentasjoner fra seminaret vil også være tilgjengelige her. Arbeidsgruppen vil dessuten jobbe videre med vurdering av suksess i virkemiddelbruk i de nordiske land i 2016 og resultatene vil bli publisert i en vitenskapelig artikkel, samt i Faktaark fra NIBIO rettet mot forvaltning og rådgiving.

Nytt institutt

NIBIO – Norsk institutt for bioøkonomi er et nytt institutt slått sammen av Bioforsk, NILF og Skog og Landskap.

Referanse

Bechmann, M., Collentine, D., Gertz, F., Graversgaard, M., Hasler, B., Helin, J., Jacobsen, B., Rankinen, K. and Refsgaard, K. In prep. Agricultural water management in the Nordic countries. NIBIO rapport.