

Vurdering av prinsipper og utfordringer ved RMP-tilskudd til lovpålagte tiltak

Rapport nr. 14/2025
25.03.2025





Rapport:	Vurdering av prinsipper og utfordringer ved RMP-tilskudd til lovpålagte tiltak
Avdeling:	Avdeling for ressurs og areal/Seksjon miljø og klima
Dato:	25.03.2025
Ansvarlig:	Gunn Eide
Bidragstere:	Landbruksdirektoratet v/Asbjørn Veidal, Miljødirektoratet v/Helga Gunnarsdottir og Sunniva Eide Sunde og Riksantikvaren v/Kristian Hole Fløtre
Rapport-nr.:	14/2025
Foto:	Erling Fløistad, NIBIO

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	4
2	Kort historikk om miljøvirkemidler i jordbruket	4
3	Jordbrukets økosystemer	5
3.1	Økosystemtjenester	5
3.2	Virkemiddelbruk	7
3.3	Juridiske virkemidler	7
3.4	Økonomiske virkemidler – avgifter og tilskudd	8
3.5	Organisatoriske virkemidler	8
3.6	Pedagogiske virkemidler	8
3.7	Adferdsteori – hvordan tar gårdbrukere beslutninger?	9
4	Regionalt miljøtilskudd og andre miljøvirkemidler i jordbruket	9
4.1	Regionalt miljøtilskudd	9
4.2	Oslofjordplanen	12
4.3	Oversikt over regionale miljøkrav og tilhørende RMP-tiltak	12
4.4	Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	15
4.5	Andre eksempler	16
5	Prinsipper	16
5.1	Måloppnåelse	16
5.2	Likebehandling	17
5.3	Forurenseren betaler- prinsippet	18
5.4	Regional forvaltning	18
5.5	Frivillig vs. pålagt tiltaksgjennomføring	18
5.6	Forutsigbarhet	18
5.7	Dobbel virkemiddelbruk	19
6	Utfordringer	19
6.1	Miljøtilskudd i jordbruket	19
6.2	Fordeling av RMP-midler på miljøtemaer	20
6.3	RMP-tilskuddets økonomiske betydning	22
6.4	Investeringsbehov i næring	24
7	Vurdering av prinsipper og utfordringer	25
7.1	Prinsipielle spørsmål	25
7.2	Dagens RMP-ordning og regionale miljøkrav	26
7.3	Oppsummering og videre arbeid	28
	Vedlegg - Innspill fra SF	30

1 Innledning

I jordbruksavtalen 2024 ble følgende oppdrag gitt av avtalepartene: «Til jordbruksoppgjøret 2025 skal Landbruksdirektoratet, i samråd med Miljødirektoratet og Riksantikvaren, legge fram en vurdering av prinsipper og utfordringer ved å gi RMP-tilskudd til dekning av kostnader, som følger av lovpålagte tiltak (som f.eks. regionale miljøkrav) til drøfting av avtalepartene. «

Arbeidsgruppens forståelse av oppdraget:

Innføring av regionale miljøkrav i Oslofjordfylkene for å redusere tilførsler av næringsstoffer og jordpartikler har aktualisert problematikken knyttet til tilskudd til lovpålagte tiltak. Vi anser problemsstillingen som mest relevant for å begrense forurensing fra jordbruket, og vi har i oppdraget konsentrert oss om virkemidler knyttet til dette, men også inkludert positive miljøhensyn innenfor RMP-ordningen der det er naturlig.

Vi har i denne utredningen brukt følgende del av utredningsinstruksen: «Hvilke prinsipielle spørsmål reiser virkemidlene [RMP-tilskudd til lovpålagte tiltak]? Hva er de positive og negative virkningene av virkemidlene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?»

Utredningen gir innledningsvis et kort historisk tilbakeblikk på miljøvirkemidler i jordbruket, deretter presenteres en teoretisk tilnærming til hvorfor virkemiddelbruk kan være nødvendig for å ivareta miljøhensyn i jordbruket, som å redusere utslipp og ivareta jordbrukets positive miljøverdier. Deretter blir ulike virkemidler kort beskrevet, generelt og deres anvendelse i jordbruket. I kapittel 4 beskriver vi Regionale miljøtilskudd og regionale miljøkrav i jordbruket og gir noen eksempler på andre miljøvirkemidler i jordbruket. Kapittel 5 og 6 omhandler prinsipper og utfordringer med ulike virkemiddelbruk. I kapittel 7 presenterer vi prinsipielle spørsmål som vi har identifisert i utredningen, før prinsipper og utfordringer for følgende alternativer på virkemiddelbruk vurdert med de regionale miljøkravene som konkret eksempel:

- RMP-tilskudd uavhengig av lovpålagte tiltak
- reduserte tiltakssatser ved lovpålagte tiltak
- ikke RMP-tilskudd ved lovpålagte tiltak

I forbindelse med denne utredningen har Landbruksdirektoratet innhentet både skriftlige og muntlige innspill fra statsforvalterembetene om problemstillingen. Et kort sammendrag av disse innspillene er gjengitt i vedlegg i denne utredningen. Statsforvalteren har blant annet ansvar for å forvalte tilskuddsordninger gjennom sitt regionale miljøprogram (RMP), hvor regionalt miljøtilskudd (RMP-tilskudd) er det dominerende. Fra tiltaksmenyen i en nasjonal instruks kan statsforvalterembetene velge hvilke tiltak de ønsker å fremme i sin regionale forskrift, på bakgrunn av regionale prioriteringer og utfordringer. Instruks for regionalt miljøtilskudd omfatter 9 miljøtemaer og 45 mulige tiltak som alle er knyttet til miljømål. Tilskuddssatsene blir også bestemt på embetsnivå. Statsforvalteren samarbeider med jordbruksorganisasjonene i det regionale partnerskapet om prioriteringer i de regionale miljøprogrammene. Statsforvalteren har også fått delegert myndighet til å vurdere innføring av regionale miljøkrav i områder hvor miljømålene i vannforskriften ikke nås med frivillig tiltaksgjennomføring. Så langt er det Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og Statsforvalteren i Innlandet som har innført regionale miljøkrav. Disse utgjør statsforvalterembetene i nedbørfeltet til Oslofjorden.

2 Kort historikk om miljøvirkemidler i jordbruket

Siden 1970-tallet har en rekke forskrifter og tiltak vært iverksatt i norsk jordbruk for å redusere miljøproblemer som utslipp fra siloanlegg, gjødsellagre og erosjon fra jordbruksarealer. Etter hvert ble noen av tiltakene som gjødsel- og silolager hjemlet som krav i nasjonalt regelverk. Mjøsaksjonen og opprettelsen av «Stubsjøen-utvalget» fremheves som milepæler i integreringen av miljøhensyn i

landbrukspolitikken. Sektoransvaret for miljø ble et prinsipp fra 1980-tallet, med samarbeid mellom landbruks- og miljøvernforvaltningene gjennom forskrifter, tilskudd og kampanjer.

Da eutrofiering ble konstatert i Mjøsa på 1970-tallet og Mjøsaksjonen igangsatt ble det gjennomført tiltak via tilskudd fra Mjøsaksjonen mot punktutslipp i form av silosaft og gjødsel fra gjødsellager med mer. En gjennomgang av virkemidler og politikktutforming angående forurensning fra jordbruket fra 1970-1995 er gitt i kapittel 23.1.4.1 i NOU 1995:4 ¹.

Arealavrenning fra jordbruket ble satt på dagsorden tidlig på 1980-tallet. I forbindelse med algeoppblomstringen i Nordsjøen og Nordsjødeklarasjonene kom det en erkjennelse av utfordringene med arealavrenning og utslipp fra jordbruket, se blant annet St. meld. Nr. 64 (1991-1992) «Om Norges oppfølging av nordsjødeklarasjonene». Tiltak for å redusere høstpløying ble aktualisert, og disse ble prøvd ut i pilotprosjekt langs Haldenvassdraget fra 1990. Tidlig på 1990-tallet ble disse tiltakene nasjonale via nasjonalt miljøprogram eller tilsvarende. På 1990-tallet ble miljøtiltak som redusert jordarbeiding og nitrogenavgift innført, og økonomiske virkemidler ble justert for å fremme miljøvennlig drift. Begrepet «multifunksjonelt landbruk», introdusert i St.meld. nr. 19 (1999–2000), understreker landbrukets rolle i å produsere både mat og kollektive goder som karbonlagring, biodiversitet og kulturlandskap.

I jordbruksavtalen for 2001 ble det besluttet å forenkle virkemiddelbruken, inkludert en gjennomgang av miljøtiltak for bedre samordning, økt regional handlefrihet og redusert byråkrati. Norsk Institutt for Landbruksøkonomisk Forskning (NILF) foreslo i FOLA-rapporten fra 2002² regionalisering av miljøtiltak. Dette innebar fylkesvise miljøprogrammer med fokus på å bevare kulturlandskap, biologisk mangfold og redusere forurensning. Programmene skulle skape en helhetlig tilnærming, redusere behovet for sentral kontroll og tilpasses lokale utfordringer.

I 2002 ble Regionale miljøprogram (RMP) opprettet som en del av Nasjonalt miljøprogram. Hvert fylke utformer fireårige strategier i samarbeid med lokale og regionale aktører, som landbruksorganisasjoner, kommuner og kulturminneforvaltningen. RMP skulle målrette miljøarbeidet på regionalt nivå og synliggjøre landbrukets miljøinnsats.

Fra 2011 ble bærekraftig landbruk et overordnet mål i norsk landbrukspolitikk. Miljøplaner, nasjonalt og regionalt miljøprogram ble samordnet for å integrere miljømål i sektoren, med særlig fokus på naturmangfold og truede arter.

Nasjonalt miljøprogram gir en samlet fremstilling av hvordan miljøarbeidet i jordbruket skal bidra til nasjonale og internasjonale klima- og miljøavtaler. Programmets mål inkluderer å bevare kulturlandskap, redusere forurensning og ivareta biologisk mangfold. Virkemidlene forvaltes på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå, med nasjonale ordninger som dekker brede miljømål og regionale som fokuserer på lokale behov. Programmet har gjennomgått flere revisjoner (2008, 2012, 2019) for å inkludere nye miljømål, som klimapolitikk og utslipp til luft, og tilpasser tiltakene etter endrede behov.

3 Jordbrukets økosystemer

3.1 Økosystemtjenester

Denne utredningen lener seg på rammeverket for økosystemtjenester for å beskrive sammenhenger mellom jordbruksproduksjon og miljøhensyn, og derav behov for virkemiddelbruk. Økosystemtjenester er de goder, tjenester eller produkter som naturen gir menneskene takket være økosystemene. FNs miljøprogram (UNEP) lanserte rammeverket for analyse av økosystemtjenester (Millennium Ecosystem Assessment) i 2005 og dette er i dag mye anvendt. Denne tilnærmingen ble også brukt i NOU 2013:10 «Naturens goder –

¹ NOU 1995:4. Virkemidler i miljøpolitikken

² Kallbekken, S. (2002). Delprosjekt FOLA-miljø: Betaling for fellesgoder. Forslag til endringer i miljøvirkemidlene i landbruket. NILF-rapport 2002-2.

om verdier av økosystemtjenester»³. Rammeverket er utviklet for å gi kunnskap om koblingene mellom økosystemene, menneskelig aktiviteter og velferd, og hvordan balansere økologiske, økonomiske og sosiale behov. Rammeverket skal gi en helhetlig forståelse av naturens tilstand og funksjon, og hvordan forvaltning kan gjøres på en bærekraftig måte.

Rammeverket for økosystemtjenester blir delt inn i fire ulike områder: forsynende tjenester/goder, regulerende tjenester, grunnleggende livsprosesser og opplevelses- og kunnskapstjenester, og omfatter både private og kollektive goder og tjenester. Private goder er ressurser eller tjenester som er ekskluderbare og rivaliserende, det vil si at godene er bare tilgjengelige for de som betaler for dem og en persons bruk reduserer tilgjengeligheten for andre, for eksempel mat. Miljø er ofte å betrakte som kollektive goder, da de er tilgjengelige for alle i samfunnet og en persons bruk (i hovedsak) ikke reduserer tilgjengeligheten for andre, som for eksempel kulturlandskap eller ren luft og vann.

Jordbrukets økosystem er både en tilbyder og forbruker av økosystemtjenester, hvor forsyningstjenesten gjennom mat og fôr er de vesentligste godene. I tillegg bidrar jordbruket til andre økosystemtjenester, som f.eks. kulturlandskap, biologisk mangfold, kulturminner, friluftsliv og opplevelser. Dette kan både være private markedsgoder og kollektive goder. Samtidig er jordbruket avhengig av og en påvirkning av økosystemtjenester som ofte er kollektive goder: genetisk biologisk mangfold, jordkvalitet, næringstilførsel, vanntilførsel, mv.

En hovedutfordring ved all utnyttelse og produksjon av kollektive økosystemtjenester, er at disse godene ofte ikke er økonomisk verdsatt eller inkludert i beslutningsprosesser, i politisk behandling eller på foretaksnivå. Dette kan føre til et forbruk som reduserer både kvantitet og kvalitet på økosystemtjenesten. En slik forringelse av økosystemtjenester er ofte å betrakte som en negativ eksternalitet, det vil si en kostnad som påløper samfunnet, men ikke foretaket direkte. Foretaket vil dermed ikke ha økonomiske incentiver til å inkludere denne eksterne kostnaden i sine beslutninger. Eksempler på dette innenfor jordbrukets økosystemer kan være redusert biodiversitet, redusert vannkvalitet eller utslipp av klimagasser.

Eksternaliteter kan også være positive, det kan for eksempel være at et foretak eller sektor skaper økosystemtjenester og verdier som de ikke får direkte betalt for. Det vil da mangle incentiver til å produsere nok av den konkrete økosystemtjenesten. Det «multifunksjonelle jordbruket» og jordbrukets produksjon av kollektive goder (både innenfor og utenfor økosystemene) er beskrivende for hvordan jordbruket produserer goder som ikke direkte er synlig for foretakene. Eksempler på dette er kulturlandskap, bevaring av kulturminner og -miljøer.

Offentlig forvaltning og bruk av virkemidler kan være nødvendig for å korrigere for eksternaliteter og sikre kollektive økosystemtjenester til det beste for samfunnet. Negative eksternaliteter blir ofte korrigert ved hjelp av skatter og avgifter, eller økonomiske støtteordninger, slik at foretakene står ovenfor en mer samfunnsøkonomisk riktig kostnad som grunnlag for sine beslutninger. En positiv eksternalitet blir ofte korrigert ved hjelp av subsidier og støtteordninger. Men økonomiske virkemidler er ikke nødvendigvis det eneste alternativet for å korrigere for eksternaliteter. Også juridiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler og kombinasjoner av disse vil være effektive virkemidler.

En generell utfordring ved bruk av virkemidler for å korrigere for eksternaliteter, er at økosystemtjenestene ofte ikke er verdsatt i kroneverdier. Hvor stor er den samfunnsøkonomiske kostnaden ved avrenning fra jordbruksarealer til vassdrag? Hvor stor er verdien av økt biologisk mangfold? Dette er spesielt krevende ved vurdering av økonomiske virkemidler. At både foretak og myndigheter har kunnskap om eksternaliteter er avgjørende for å iverksette målrettede virkemidler. Samtidig kan det være forvaltningsmessig krevende å innrette virkemidlene på enkeltforetaksnivå.

Nasjonalt miljøprogram⁴ er jordbruksforvaltningens rammeverk til å forvalte jordbrukets økosystemtjenester i tråd med generelle samfunnsinteresser og målsettinger innenfor jordbruk og miljø. Vurdering av virkemiddelbruk er en del av forvaltning og styring av jordbrukets økosystemtjenester.

³ Se NOU 2013:10 for en introduksjon til rammeverket og problemstillinger knyttet til økosystemtjenester og verdi av natur.

⁴ Landbruksdirektoratet (2022) – Nasjonalt miljøprogram 2023-2026.

3.2 Virkemiddelbruk⁵

Offentlige myndigheter kan bruke en rekke virkemidler for å iverksette politikk, sikre samfunnsinteresser og korrigere for uønskede økonomiske tilpasninger. Det finnes mange ulike inndelinger av virkemiddelbruk, men det er vanlig å klassifisere dem i fire overordnede kategorier: juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler. Disse virkemidlene kombineres ofte på ulike måter og erfaringen er at styring gjennom nasjonale satsinger gir større effekt når flere virkemidler kombineres (Difi 2015:19). Her gir vi en kort beskrivelse av de ulike styringsvirkemidlene og vurderinger av relevans for denne utredningen.

3.3 Juridiske virkemidler

Lovregulering er et sterkt virkemiddel og bør ikke brukes uten at det på forhånd er vurdert om den ønskede effekten kan oppnås bedre eller enklere ved bruk av andre virkemidler⁶. Juridiske styringsvirkemidler utvikler seg i retning av å definere mål heller enn å angi konkrete løsninger. Juridiske virkemidler består som regel av forbud og påbud i ulike kombinasjoner. Forbudet eller påbudet kan rette seg direkte mot formålet med reguleringen, som f.eks. forbud mot tilførsel av gjødsel ut over en viss mengde, eller påbud om at et lager skal utformes på en bestemt måte. Juridiske virkemidler kan også gjelde andre forhold, som for eksempel påbud om å foreta utslippsmålinger eller påbud om å sende inn opplysninger til myndighetene.

Et juridisk virkemiddel kan være en lov eller forskrift eller individuelt fastsatte vedtak. Dette kan også kombineres, f.eks. ved at det i et regelverk åpnes for at det kan gis unntak eller tillatelser. Juridiske virkemidler er ofte et nødvendig grunnlag for annen virkemiddelbruk. Økonomiske virkemidler må ha et juridisk fundament, f.eks. i form av påbud om å innbetale en avgift eller et gebyr.

Regelverket som regulerer miljøforhold i jordbruket kan deles inn i sektorovergripende (generelt) regelverk og regelverk spesielt rettet mot jordbruket. Til det sektorovergripende regelverket hører blant annet plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven, forurensningsloven og kulturminneloven. Til de spesielle reglene for jordbruk hører blant annet jordloven. Det er særlig jordloven som hjemler forskrifter som regulerer miljøhensyn i jordbruket. Forskrift om regionale miljøkrav i jordbruket er hjemlet i jordloven, med et delegeringsvedtak fra Landbruks- og matdepartementet til statsforvalteren.

Forurensning fra jordbruk er omfattet det generelle forbudet mot forurensning i forurensningsloven § 7, men «vanlig forurensning» fra jordbruk og skogbruk mv. er tillatt i den utstrekning ikke annet følger av forskrifter til loven, jf. § 8 første ledd bokstav a. Forskrifter etter § 9 kan regulere forurensningen strengere eller lempeligere enn det som ellers følger av § 8.

Per i dag er det to forskrifter gitt med hjemmel i forurensningsloven som regulerer forurensning fra jordbruk. Det er forurensningsforskriften kapittel 4 om bakkeplanering, og gjødselbrukforskriften, som blant annet regulerer lagring og bruk av gjødsel. Unntaket i forurensningsforskriften § 8 gjelder ikke for forurensning fra lagring og gjødsling. Dette reguleres i gjødselbrukforskriften.

Hva som ellers er å anse som «vanlig forurensning» fra jordbruk og som derfor ikke trenger særskilt tillatelse etter forurensningsloven må i utgangspunktet vurderes konkret, og avhenger av flere forhold. Resipientforhold og forurensningens art og omfang har betydning. For eksempel vil virkningen av arealavrenning til en vannforekomst i dårlig tilstand ikke være å anse som vanlig fordi avrenningen bidrar til dette. Bakgrunnen for unntaket i § 8 var at lovgiver ikke anså det som hensiktsmessig at hvert gårdsbruk måtte ha utslippstillatelse, og viste derfor til at «vanlig» ble valgt for å gi anvisning på at det man må anse som påregnelig forurensning fra vanlig jordbruksdrift kunne skje uten konsesjon. Det var ikke ment som et generelt unntak for all jordbruksforurensning. Ved vurderingen av om forurensningen er tillatt eller ikke må det altså i utgangspunktet gjøres konkrete vurderinger i hvert enkelt tilfelle. Dette taler for at det ved

⁵ For denne delen har vi valgt å bruke utredningsinstruksen som utgangspunkt, og dens veiledning for vurdering av fordeler og ulemper ulike virkemidler påfører aktører.

⁶ Direktoratet for forvaltning og ikt. Hva er god statlig styring – En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Difi-rapport 2019:9.

utbredte utfordringer med forurensning fra typer av jordbruksvirksomhet i stedet bør fastsettes forskrifter med hjemmel i forurensningsloven med tydelige krav, slik man har gjort gjennom gjødselbrukforskriften.

3.4 Økonomiske virkemidler – avgifter og tilskudd

Økonomiske virkemidler brukes til å korrigere misforholdet mellom beslutningstakerens og samfunnets kostnader ved eksternaliteter. De har som formål å stille foretakene ovenfor *riktige priser* på sine aktiviteter og påvirkning på økosystemtjenester, med andre ord priser som reflekterer samfunnets kostnader og verdier. I tilfellet med jordbruksproduksjon vil det si å gjøre det mindre attraktivt for jordbruksforetakene å forurense og mer attraktivt å produsere økosystemtjenester og miljøgoder. Økonomiske virkemidler kan også innrette seg mot hvor stor kostnad det vil være å for foretakene å gjennomføre tiltak som er i samfunnets interesse.

Målet med økonomiske virkemidler er at foretakene skal tilpasse seg gjennom å endre sitt driftssystem, for eksempel å endre jordarbeiding eller gjennomføre andre tiltak som medfører at utslipp blir lavere. Staten kan også velge å kjøpe økosystemtjenester fra foretak, som for eksempel bevaring av kulturminner og – miljøer. Tilskudd/kjøp av tjenester kan benyttes for å etablere eller opprettholde økosystemtjenester når dette ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt.

Miljøforvaltningen i jordbruket har en rekke økonomiske virkemidler i form av tilskuddordninger for å redusere eksternaliteter fra jordbruket og fremme jordbrukets økosystemtjenester. Det er få avgifter i jordbruket som er miljøbegrunnet, med unntak av avgift ved kjøp plantevernmidler, som er vurdert etter midlenes helse- og miljørisiko. Tilskuddsordningene som fremmer økosystemtjenester bidrar til at foretakene står ovenfor en mer riktig pris på de positive aktivitetene, samtidig som det blir relativt mer kostbart å ikke benytte seg av tilskuddsordningene. Tilskuddordningene følges av en frivillighet til gjennomføring, det vil derfor være opp til den enkelte å vurdere om tilskuddsordningene gir tilstrekkelige insitamenter til å gjennomføre tiltakene. På den måten er frivillige tilskuddsordninger kostnadseffektive i seg selv, det vil si at de foretakene som ser det lønnsomt eller er motivert av tilskudd, vil gjennomføre tiltaket.

3.5 Organisatoriske virkemidler

Organisatoriske virkemidler knytter seg til måter å strukturere og organisere statens arbeid på, men er sjelden tilstrekkelige alene. Endring i organisering kan bl.a. dreie seg om selskapsdannelse, fusjonering, organisasjonstype, sentralisering og desentralisering, etablering av styrer, råd og utvalg. Organisering kan være et virkningsfullt grep, men det er sjelden nok å «flytte bokser» eller endre tilknytningsform. Samtidig er det klart at jo bedre organiseringen er tilpasset de problemene den kan løse, jo mer effektiv vil den være som instrument for å få gjennomført politikk.

Miljøtiltakene i jordbruket, både regionalt miljøtilskudd og regionale miljøkrav støttes av et relativt omfattende samarbeid mellom staten og jordbruksorganisasjonene og -næringen både på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Det regionale partnerskapet i fylkene er et eksempel på dette. Det er ikke naturlig å vurdere organisatoriske virkemidler i denne utredningen, men utredningen vil vise til implikasjoner for samarbeid og organisering i diskusjon og anbefalinger.

3.6 Pedagogiske virkemidler

Pedagogiske virkemidler er også som hovedregel mer effektive når de brukes i kombinasjon med andre virkemidler. Pedagogiske virkemidler omfatter et vidt spekter av virkemidler som kan ha til hensikt å informere, lære opp eller bevisstgjøre foretak, befolkning eller bestemte målgrupper. Kategorien brukes gjerne som en samlebetegnelse for ulike skriftlige publikasjoner (veiledere, retningslinjer m.m.) samt møtepunkter og dialog som i seg selv ikke er juridisk bindende, men tar utgangspunkt i lover og reguleringer og har som mål å bidra til at disse blir fulgt. Miljøvirkemidlene i jordbruket følges av en relativt omfattende dialog mellom forvaltningen og jordbruksnæringen, på alle forvaltningsnivåer.

3.7 Adferdsteori – hvordan tar gårdbrukere beslutninger?

Miljøøkonomisk teori om eksternaliteter og virkemiddelbruk baserer seg på en forutsetning om at personer og foretak, både generelt og i konkrete situasjoner, gjør en helhetlig vurdering om hva som er gunstig for dem og tar beslutninger deretter. Denne rasjonaliteten styres av ulike preferanser hvor ulike forhold og utfall blir vektlagt. Den foretaksøkonomiske delen av preferansene er ofte den enkleste, men samtidig utfordrende, fordi utfallet av handlingene kan være usikkert. Dette gjelder i stor grad i jordbruket hvor det også kan ta lang tid til fra handling til konsekvensene blir tydelige. Kunnskap og informasjon som kan opplyse og redusere risiko kan derfor være avgjørende for foretakenes beslutninger.

For beslutninger som tas i bedrifter er økonomiske preferanser svært fremtredende og ofte avgjørende, men forskning viser at bønder og jordbruksforetak kan ha et mer komplekst sett av motivasjonsfaktorer enn andre typer bedrifter, noe som blant annet er forklart med den tette koblingen mellom bedrift og privatliv, lange familietradisjoner, og at de er avhengige av biologiske prosesser og miljøet rundt seg, både på kort og lang sikt (Vik og McElwee 2011; Veidal og Flaten 2011; Alsos m.fl. 2003). Studier av kornprodusenter på Østlandet viser at de har både økonomiske, miljømessige og praktiske/agronomiske motiver for gjennomføring av miljøtiltak⁷.

Jordbruksforetak er vant til å følge med på, vurdere og rette seg etter myndighetenes reguleringer og virkemidler. For at virkemidler skal medføre endring av adferd, må de være målrettet nok og oppleves som at fordelene ved å iverksette tiltaket overstiger ulempene. Tidligere undersøkelser på vannmiljøtiltak har vist at kornprodusentene gjerne vil ha gårdstilpasset veiledning og informasjon for hvordan de best kan iverksette effektive vannmiljøtiltak på sin gård^{8,9}. I tråd med gårdbrukerens mange motivasjonsfaktorer som grunnlag for å ta beslutninger om drifta, vil ikke økonomisk kompensasjon alltid være tilstrekkelig for å iverksette vannmiljøtiltak, om dette for eksempel gjør at kornproduksjonen blir praktisk vanskelig å gjennomføre eller at tiltaket virker lite hensiktsmessig på den enkeltes arealer.

Et juridisk virkemiddel som pålegger en type adferd er et sterkt virkemiddel som de aller fleste retter seg etter utfra en moralsk vurdering, men hvor sannsynligheten for å bli kontrollert og ulempene ved å bryte lovverket også tas med i en totalvurdering.

4 Regionalt miljøtilskudd og andre miljøvirkemidler i jordbruket

I dette kapitlet beskriver vi regionalt miljøtilskudd, statsforvalterembetenes regionale miljøkrav og SMIL-ordningen. Dette er relevant for å vurdere problemsstillingen om tilskudd til lovpålagte tiltak.

4.1 Regionalt miljøtilskudd

I statsforvalterembetenes forskrifter om regionalt miljøtilskudd er formålet formulert som følger: «Formålet med tilskudd etter forskriften er å bidra til å ivareta jordbruket sitt kulturlandskap, biologisk mangfold, kulturmiljøer og -minner, jord og jordhelse, tilgjengelighet i jordbrukslandskapet, samt å redusere bruk av plantevernmidler og utslipp til luft og avrenning til vann fra jordbruket.»

Statsforvalterembetene får årlig bevilget en sum midler til regionalt miljøtilskudd bestemt i jordbruksavtalen. Fordelingen mellom embetene er basert på en fordelingsnøkkel, som både tar hensyn til omfanget av jordbruksproduksjon, miljøgoder og miljøutfordringer. Instruks for regionale miljøtilskudd legger nasjonale rammer for miljøtemaer, tiltak og tiltaksklasser, men statsforvalterembetene står i hovedsak fritt til å bestemme hvilke tiltak, tiltaksklasser og tilskuddssatser de ønsker å inkludere i sitt

⁷ Bechmann, M., og Veidal, A. (2020). Kornprodusenters motivasjon for vannmiljøtiltak-Spørreundersøkelse i Østfold og Akershus. NIBIO-rapport 2020:6.

⁸ Refsgaard, K., Bechmann, M., Blankenberg, A.-G.B., Kvakkestad, V., Kristoffersen, A.Ø., og Veidal, A., 2013. Evaluering av tiltak mot fosfortap fra jordbruksarealer i Norge. Kost-effekt vurderinger. NILF-rapport 2013-3.

⁹ Skaalsveen, K., Overland, J. I., Bechmann, M., Maruset, M. U., Kvakkestad, V., Wiik, J., Evju, I. og Holm, H. N. (2022). Barrierer og muligheter for gjennomføring av vannmiljøtiltak. NIBIO-rapport 2022-8.

regionale miljøtilskudd. Prioriteringer og foreløpige tilskuddssatser blir bestemt gjennom samarbeid med faglagene på fylkesnivå, i det regionale partnerskapet. Endelige tilskuddssatser avhenger av søknadsmengden. Partene i jordbruksoppgjøret kan legge føringer for prioritering av midlene på et overordnet nivå.

Tilskudd til miljøtiltak innenfor regionalt miljøtilskudd kan betraktes å ha tre hovedfunksjoner:

1. Motivere bonden til frivillig tiltaksgjennomføring
2. Kompensere jordbruksforetakene for kostnader/ulempen
3. Betaling for miljøgoder (reduere negative eksternaliteter eller øke positive eksternaliteter)

Hovedforskjellen mellom disse tre funksjonene, er at motivasjon i liten grad kan knyttes til en konkret kroneverdi eller tilskuddssats, mens kostnadskompensasjon og i noen grad også betaling for miljøgoder (nr 2 og 3) kan verdsettes og dermed knyttes til en kroneverdi. Jordbruksforetakenes kostnader ved gjennomføring av tiltak er for de fleste miljøtemaer godt kartlagt, mens betalingsvillighet og verdien av miljøgodene og økosystemtjenester i liten grad er kvantifisert. Funksjonene er nærmere beskrevet nedenfor.

4.1.1 Motivere gårdbrukeren til frivillig tiltaksgjennomføring

Tilskudd til gjennomføring av tiltakene i RMP skal motivere til frivillig gjennomføring av miljøtiltak som ikke kan forventes i ordinær jordbruksproduksjon. Det er på miljøtema avrenning til vann det er blitt gjennomført flest studier blant jordbruksforetak om motivasjon, men resultatene fra disse studiene har overføringsverdi til andre miljøtemaer¹⁰. Undersøkelsene viser at gårdbrukeres motivasjon kan deles inn i følgende forhold: *økonomi, agronomi og miljø*. Økonomi omhandler tilskuddssatsen og foretaksøkonomisk lønnsomhet ved å gjennomføre miljøtiltak. Agronomi omhandler de naturgitte forutsetningene til å gjennomføre tiltaket, tilgang på egnet redskap og samtidig få en akseptabel avling på arealene eller annet gunstig jordbruksmessig resultat. Miljøfaktoren omhandler hvilken belastning eller positiv virkning jordbruksproduksjonen har på miljøet (eksternaliteter) og i hvilken grad gjennomføring av tiltak vil redusere miljøbelastningen eller gi en positiv miljøvirkning.

Undersøkelsene viser som forventet at økonomi og lønnsomhet er en viktig faktor for motivasjonen til å gjennomføre frivillige tiltak. Men som regel er ikke dette eneste motivasjonsfaktor. Mange opplever at tilskuddssatsen ikke er høy nok til å dekke kostnadene de har ved gjennomføring av tiltakene, men de velger likevel å gjennomføre tiltak. Dette skjer når de opplever at nytten er større enn ulempene: at tiltaket er agronomisk gjennomførbart og de i tillegg er overbevist om at tiltaket har en miljøeffekt. I tillegg viser undersøkelsene at erfaring virker positivt på frivillig tiltaksgjennomføring; tiltaksgjennomføring ett eller flere år øker sannsynligheten for å gjennomføre tiltaket neste år.

Tilskudd i seg selv indikerer for foretaket hvilke eksterne effekter som jordbruksproduksjonen har på andre økosystemer og samfunnet for øvrig, og hva myndighetene oppfordrer til. Dette kan gjøre at gårdbrukere frivillig gjennomfører miljøtiltak uten å sammenligne tilskuddssatsen med egne kostnader i særlig stor grad. Informasjon om virkemidlet har også vist seg å være positivt for frivillig gjennomføring. Studier viser at gårdbrukerne ønsker mye informasjon om mulige tiltak de kan gjennomføre og hvilken effekt tiltakene har. Mange oppgir tvil om tiltakenes effekt som årsak til å ikke gjennomføre miljøtiltak¹¹.

Undersøkelsene av motivasjon viser at det er viktig å kombinere økonomiske virkemidler med informasjon for å få til frivillig tiltaksgjennomføring. Gårdbrukere etterspør informasjon om hvilke tiltak som er godt egnet hos det enkelte foretak og hvilken effekt tiltakene har på miljøet. Samtidig ønsker de seg informasjon og kunnskap om hvordan de agronomisk (og praktisk) kan tilpasse driften til tiltakene. Eksempler her kan være å endre jordarbeiding fra høst til vår, direktesåing, endre tidspunkt for spredning av gjødsel og endre beitepraksis.

¹⁰ Bechmann, M., og Veidal, A. (2020). Kornprodusenters motivasjon for vannmiljøtiltak-Spørreundersøkelse i Østfold og Akershus. NIBIO-rapport 2020:6.

¹¹ Skaalsveen, K., Øverland, J. I., Bechmann, M., Maruset, M. U., Kvakkestad, V., Wiik, J., Evju, I. og Holm, H. N. (2022). Barrierer og muligheter for gjennomføring av vannmiljøtiltak. NIBIO-rapport 2022-8.

4.1.2 Kompensere (helt eller delvis) for jordbruksforetakenes kostnader

En annen funksjon med regionalt miljøtilskudd er at tilskuddet kompenserer, helt eller delvis, for ekstra kostnader ved gjennomføring av tiltaket. Spesielt for miljøtemaene avrenning til vann og utslipp til luft, er det gjennomført en rekke undersøkelser som har beregnet jordbruksforetaks kostnader ved gjennomføring av miljøtiltak. Det vil naturlig være en viss variasjon mellom foretakene hvor høye kostnader som påløper, både når det gjelder kostnadsnivået på ulike arbeidsoperasjoner og på innsatsfaktorer. Også reduksjon i inntekter, for eksempel som følge av lavere avlingsnivå, vil variere mellom foretak. Det vil ofte være de jordbruksforetakene som kan gjennomføre tiltakene til lavest kostnad som vil vurdere gjennomføring av tiltakene. Samtidig kan vi forvente en kostnadseffektivisering for de årlige tiltakene, det vil si at kostnadene går ned og avlingsnivået øker over tid etter en praksisendring. Dette gjelder for eksempel for direktesåing av korn om høsten. Undersøkelser viser at det tar tid for både jord og gårdbruker å vende seg til ny jordbruksdrift¹². Innenfor RMP-tilskuddsordningen er kompensasjon for kostnader i en viss grad gjenspeilt i tilskuddssatsene.

4.1.3 Betaling for økosystemtjenester og miljøgoder

Regionalt miljøtilskudd kan sees som myndighetenes betaling til jordbruksforetakene for produksjon eller ivaretagelse av miljøgoder og økosystemtjenester, som redusert avrenning som gir bedre vannkvalitet, opprettholdelse av kulturlandskap eller økt biologisk mangfold. Det er derimot relativt krevende å verdsette miljøgoder eller sette en kostnad på forringelse av økosystemtjenester, da det ikke finnes noen markedspris for dette. Konsekvensen av dette kan bli at miljøverdien ikke hensyntas. Verdsetting av miljøgoder og økosystemtjenester gjøres likevel relativt ofte implisitt gjennom politiske målsettinger, virkemiddelbruk og prioriteringer i bruk av offentlige midler til miljøhensyn.

Et eksempel på verdsetting av miljøgoder og økosystemtjenester som er relevant for jordbruket er rapporten *Nytten av bedre vannmiljø ved redusert eutrofiering*¹³. I denne studien finner forfatterne at den samfunnsøkonomiske nytten av å nå vannmiljømålet om god økologisk tilstand i norske vannforekomster som er påvirket av eutrofi er i størrelsesorden 4,7 - 9,4 milliarder kroner per år. Dette er basert på en metode som tar hensyn til befolkningstetthet i tilknytning til vannforekomstene; jo flere som opplever forbedret vannkvalitet, jo høyere er den totale nytten av forbedringen.

Innenfor RMP er vurdering av verdien av økosystemer og miljøgoder delvis innarbeidet ved at statsforvalteren prioriterer mellom miljøtemaer etter nytten av gjennomføring av tiltak, og i tillegg kan de definere prioriterte områder der miljøutfordringene er som størst eller der hvor behovet for forbedring av miljøhensyn ansees å gi stor samfunnsøkonomisk nytte. Innenfor vannmiljøtiltakene har det vært vanlig å differensiere satsen med utgangspunkt i miljøeffekten av tiltakene: det vil si at satsene er høyere på arealer med stor risiko for avrenning enn for arealer med lav risiko.

I de siste tre årene har det vært bevilget øremerkede midler over RMP til vannmiljøtiltak til fylkene i nedbørfeltet til Oslofjordfylkene. Dette demonstrerer en høyere verdsetting av en forbedret vannkvalitet og miljøtilstand i Oslofjorden enn tidligere.

4.1.4 Kostnadseffektivitet

Begrepet kostnadseffektivitet er mye brukt innenfor RMP og andre miljøvirkemidler i jordbruket. Kostnadseffektivitet er i denne sammenheng en enhet som kombinerer jordbruksforetakenes kostnader med en miljøparameter, som for eksempel kg redusert avrenning av fosfor eller nitrogen innenfor vannmiljø eller antall ulike plantearter på et areal (biologisk mangfold). Dette er en egnet enhet for å sammenligne alternative tiltak hvor kostnadene er kjente, men hvor verdien av miljøeffekten er ukjent. Samfunnet er tjent med at de tiltakene som gjennomføres har en høy kostnadseffektivitet, det vil si at forholdet mellom foretakets kostnader (kr) og en positiv miljøparameter (for eksempel kg redusert fosfor) er lav.

¹² Skaalsveen, K., Overland, J. I., Bechmann, M., Maruset, M. U., Kvakkestad, V., Wiik, J., Evju, I. og Holm, H. N. (2022). Barrierer og muligheter for gjennomføring av vannmiljøtiltak. NIBIO-rapport 2022-8.

¹³ Magnussen, K. og Navrud, S. (2022) *Nytten av bedre vannmiljø ved redusert eutrofiering*. Menon publikasjon 47/2022.

I RMP er kostnadseffektivitet blant annet anvendt ved at det ofte er høyere tilskudd til vannmiljøtiltak i erosjonsklasser med høy risiko for avrenning enn i klasser med lav risiko. NIBIO har utarbeidet en fosforkalkulator som beregner kostnadseffektiviteten på vannmiljøtiltak i en del vannområder¹⁴. I beregningen spiller blant annet erosjonsrisikoklasser og fosforstatus i jord inn. For endel vannmiljøtiltak, som «ingen jordarbeiding om høsten», vil kostnaden ved gjennomføring være den samme uavhengig av erosjonsrisiko. Kostnadseffektiviteten er derfor bedre for høye erosjonsklasser og det er gunstig at det gjennomføres mange tiltak på arealer med høy erosjonsrisiko. Kostnadseffektivitetsberegninger tar derimot ikke hensyn til hvilket vassdrag som næringsstoffene havner i, hvilken skadevirkning næringsstoffene har på vassdraget og hvor mange som blir berørt av redusert vannkvalitet. En kilo redusert fosfor- eller nitrogenavrenning har den samme samfunnsøkonomiske verdien i slike kostnadseffektivitetsberegninger. Statsforvalteren har muligheten til å differensiere noe ved å definere prioriterte områder for tiltak.

4.2 Oslofjordplanen

Etter et representantforslag fra Venstre ba Stortinget i 2018 regjeringen om å «legge fram en helhetlig plan for Oslofjorden med mål om at fjorden skal oppnå god miljøtilstand, restaurere viktige naturverdier, fremme aktivt friluftsliv og ivareta det biologiske mangfoldet i fjorden. Miljødirektoratet framskaffet, i samarbeid med andre statlige myndigheter, det faglige grunnlaget og regjeringens plan trådte i kraft i mars 2021¹⁵. Hovedbudskapet fra regjeringen var at arbeidet må «samordnes, suppleres og forsterkes» i tråd med Stortingets anmodningsvedtak. Hurdalsplattformen fra oktober 2023 sier at Oslofjordplanen skal følges opp raskt, og nevner spesielt tiltak innen avløp, jordbruk, båtseptik og fiskeriforvaltning.

Innen jordbruket er det særlig to tiltak i Oslofjordplanen som berører denne utredningen: T8 «Der det er behov for forsterket innsats mot forurensing fra jordbruket for å oppnå målet om god tilstand i alle landbrukspåvirkede vannforekomster, bør det iverksettes regionale forskrifter». Og T9 «Forvalte RMP og SMIL slik at de bidrar til å redusere avrenningen fra jordbruksarealer der utfordringene tilsier det». I jordbruksforhandlingen 2022-2024 ble det øremerket midler til vannmiljøtiltak i Oslofjorden over RMP. I 2024 var Oslofjordmidlene i jordbruket på 170 millioner, i tillegg til den generelle fordelingen av midler til miljøtemaene for RMP, inklusive vannmiljø.

4.3 Oversikt over regionale miljøkrav og tilhørende RMP-tiltak

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark og Statsforvalteren i Innlandet har innført regionale miljøkrav i deler av sine fylker. Gran kommune i Innlandet er også omfattet av forskriften for Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus. Bakgrunnen for de regionale miljøkravene er nasjonale føringer for vannforvaltningen fra mars 2019¹⁶: «Det er behov for forsterket innsats mot forurensning fra jordbruk for å oppnå målet om god tilstand i alle landbrukspåvirkede vannforekomster. I områder hvor iverksatte tiltak ikke er tilstrekkelige til at miljømålet god tilstand nås, innføres mer forpliktende krav. Herunder skal fylkesmennenes og kommunenes hjemler til å stille krav til gjennomføring av miljøtiltak tas i bruk der det er nødvendig for at miljømålene etter vannforskriften nås innen 2027, og senest innen 2033». Statsforvalteren fikk i januar 2021 utvidet hjemmel etter jordlova til å stille krav. Behovet for krav ble ytterligere forsterket i Oslofjordfylkene på grunn av Oslofjordplanen (Tiltak 8 og 9).

Statsforvalterembetene har ved innføringen av regionale miljøkrav gjennomført vurderinger av konsekvenser for matproduksjonen og avveid dette mot vannmiljøhensyn. De aller fleste miljøkravene omfatter tiltak som også er en del av regionale miljøtilskudd, slik at det er mulig for jordbruksforetakene å søke om tilskudd for gjennomføring av de regionale miljøkravene. Miljøkravene er tiltak som gjennom undersøkelser har vist seg effektive mot erosjon og næringsavrenning fra jordbruket og som samtidig kan gjennomføres til relativt lave kostnader: høy kostnadseffektivitet.

¹⁴ NIBIO - Kost-effekt kalkulator. <https://www.nibio.no/tema/miljo/tiltaksveileder-for-landbruket/vannmiljøtiltak/tiltaksanalyser-og-andre-verktoy-vannmiljo/kost-effekt-kalkulator>

¹⁵ Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et aktivt friluftsliv - regjeringen.no

¹⁶ Nye nasjonale føringer for vassforvaltninga - regjeringen.no

I tabellene nedenfor er miljøkravene for statsforvalterembetene listet opp med korresponderende RMP-tiltak.

4.3.1 Regionale miljøkrav i fylkene Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Regionale miljøkrav for SF ØBOA	RMP-tiltak
Det skal ikke jordarbeides nærmere enn to meter fra nedløpskummer for overflatevann og grøfteutløp.	-
Erosjonsutsatte dråg skal ikke jordarbeides om høsten. Ved jordarbeiding på arealet som drenerer til/heller mot dråget, skal drågene ha minst 6 meter permanent grasdekke.	Ingen jordarbeiding om høsten/grasdekte vannveier og grasstriper i åker
Det skal være buffersone langs alle vassdrag som mottar avrenning fra fulldyrka jord.	Grasdekte kantsoner i åker
Flomutsatte arealer skal ikke jordarbeides om høsten. På flomutsatte arealer der flom medfører erosjon skal det være 6 meter varig vegetasjon i tillegg til 2 meter vegetasjonssone.	Ingen jordarbeiding på flomutsatte arealer/direktesådd høstkorn og høstoljevekster /Fangvekster
Fulldyrka mark med stor eller svært stor erosjonsrisiko (erosjonsrisikoklasse 3 og 4) skal ikke jordarbeides om høsten. Lett høstharving til høstkorn eller høstoljevekster tillates likevel på arealer som ikke er omfattet av miljøkrav 2, 3 og 4. For å sikre god etablering av høstvekster må de sås senest innen 20. september.	Ingen jordarbeiding om høsten/direktesådd høstkorn og høstoljevekster
Minst 60 % av foretakets fulldyrkede areal skal overvintre med plantedekke tilsvarende stubb, gras, direktesådd fangvekst eller direktesådd høstkorn. Lett høstharving tillates likevel til høstkorn eller høstoljevekster. For å sikre god etablering av høstvekster må de sås senest innen 20. september. Arealer som båndlegges av krav 2, 3, 4 og 5 inngår i 60 % av foretakets fulldyrkede areal.	Ingen jordarbeiding om høsten/direktesådd høstkorn og høstoljevekster

4.3.2 Regionale miljøkrav i fylkene Vestfold og Telemark

Miljøkrav for arealer med korn, oljevekster, belgvekster eller fôrmais	RMP-tiltak
Det skal ikke jordarbeides nærmere enn 2 meter fra nedløpskummer for overflatevann. Det er ikke tillatt å bruke plantevernmidler eller andre metoder som dreper all vegetasjon i sonen på 2 meter rundt nedløpskummen.	-
Erosjonsutsatte dråg, som kan medføre risiko for overflateavrenning til kum eller vassdrag, skal enten ha en sone med minimum 20 meter bredde som ikke jordarbeides om høsten, eller sone med minimum 6 meter bredt permanent grasdekke.	Ingen jordarbeiding om høsten/grasdekte vannveier og grasstriper i åker (Direktesådd høstkorn og høstoljevekster/Fangveskter)
Det skal være buffersone langs alle vassdrag som mottar avrenning fra fulldyrka jord. Buffersonen skal enten være en naturlig vegetasjonssone med bredde på minimum 8 meter, eller naturlig vegetasjonssone med bredde på minimum 2 meter og en sone med minimum 20 meter bredde som ikke jordarbeides om høsten, eller naturlig vegetasjonssone med bredde på minimum 2 meter og en sone med minimum 6 meter bredt permanent grasdekke.	Ingen jordarbeiding om høsten/kantsone i eng (Direktesådd høstkorn og høstoljevekster/Fangvekster)
Flomutsatte arealer skal ikke jordarbeides om høsten. Direktesåing eller lett harving til høstkorn, høstoljevekster eller fangvekster er likevel tillatt.	Ingen jordarbeiding på flomutsatte arealer/direktesådd høstkorn og høstoljevekster/Fangvekster
Fulldyrka jord med stor eller svært stor erosjonsrisiko (erosjonsrisikoklasse 3 og 4) skal ikke jordarbeides om høsten. Direktesåing eller lett harving til høstkorn, høstoljevekster eller fangvekster er likevel tillatt.	Ingen jordarbeiding om høsten/direktesådd høstkorn og høstoljevekster/Fangvekster
Minst 60 % av den fulldyrka jorda som et foretak disponerer i Vestfold fylke, skal overvintre med plantedekke eller stubb. Som plantedekke kan følgende vekster medregnes: Gras, engfrø, frukt, bær, fangvekster eller høstvekster sådd med direktesåing eller etter lett harving.	Ingen jordarbeiding om høsten/direktesådd høstkorn og høstoljevekster/Fangvekster
Minst 20 % av arealene med korn, oljevekster, belgvekster eller fôrmais som et foretak disponerer i Vestfold fylke, skal tilsås med fangvekster. Høstvekster sådd med direktesåing eller etter lett harving, og korn med gjenlegg, tas med i beregningsgrunnlaget.	Direktesådd høstkorn og høstoljevekster/Fangvekster

Miljøkrav for arealer med grønnsaker eller poteter	RMP-tiltak
Det skal ikke jordarbeides nærmere enn 2 meter fra nedløpskummer for overflatevann. Det er ikke tillatt å bruke plantevernmidler eller andre metoder som dreper all vegetasjon i sonen på 2 meter rundt nedløpskummen.	-
Erosjonsutsatte dråg, som kan medføre risiko for overflateavrenning til kum eller vassdrag, skal enten ha en sone med minimum 6 meter bredt permanent grasdekke, eller sone med minimum 9 meter bredt og minimum 30 meter langt permanent grasdekke der dråget møter buffersonen langs vassdraget.	Grasdekte vannveier og grasstriper i åker
Det skal være buffersone langs alle vassdrag som mottar avrenning fra fulldyrka jord. Buffersonen skal enten være en naturlig vegetasjonssone med bredde på minimum 8 meter, eller naturlig vegetasjonssone med bredde på minimum 2 meter og en sone med minimum 6 meter bredt permanent grasdekke.	Grasdekt kantsone i åker
Minst 80 % av arealene med grønnsaker eller poteter som er høstet før 15. august, skal tilsås med fangvekster.	Fangvekster

4.3.3 Regionale miljøkrav i Innlandet

Regionale miljøkrav fra SF Innlandet	RMP-tiltak
Areal langs mindre bekker og mot nedløpskummer skal ha vegetasjonssone eller buffersone med gras og urter på minst 2 meter.	-
På arealer med korn, oljefrø og ettårige grovfôrvekster med avrenning til vassdrag, der vegetasjonssonen har en bredde mindre enn 8 meter, skal det være buffersone i en gitt bredde fra vassdraget. Det kan velges alternativ a) eller b): a) Minst 8 meter buffersone bestående av gras og urter, inkludert vegetasjonssone. Buffersone av gras og urter på dyrka mark kan ikke fornyes oftere enn hvert 3. år, og da i tidsrommet mellom 1. mars – 1. juli. b) Minst 60 meter buffersone bestående av stubb, høstkorn, høstoljevekster, fangvekster, inkludert vegetasjonssone. I erosjonsutsatte dråg innenfor en avstand på 60 meter fra vassdrag skal det være grasdekt vannvei som er minst 6 meter bred. Areal med høstkorn, høstoljevekster eller fangvekster sådd etter høsting, skal være direktesådd eller sådd etter lett høstharving senest 20. september. Buffersone i henhold til alternativ b) skal ikke jordarbeides før 1. mars påfølgende år. Grasdekt vannvei i dråg kan ikke fornyes oftere enn hvert 3. år, og da i tidsrommet mellom 1. mars – 1. juli.	Ingen jordarbeiding om høsten/Grasdekt kantsone i åker/Grasdekte vannveien og grasstriper i åker/Direktesådd høstkorn og høstoljevekster/Fangvekster
På arealer med grønnsaker, poteter og bær med avrenning til vassdrag, skal det være en buffersone bestående av gras, urter, inkludert vegetasjonssone, med en bredde på minst 8 meter. Buffersone i henhold til miljøkrav 3 kan ikke jordarbeides før 1. mars påfølgende år.	Grasdekt kantsone i åker
Fulltdyrka areal med klasse 3 og 4, i NIBIOs erosjonsrisikokart, skal ikke jordarbeides om høsten. Lett høstharving til høstkorn eller høstoljevekster tillates likevel på arealer som ikke er omfattet av miljøkrav 2. Høstvekster etter lett høstharving må sås innen 20. september.	Ingen jordarbeiding om høsten / Direktesådd høstkorn og høstoljevekster

4.4 Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)

Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) har som formål å ivareta natur- og kulturminneverdier i jordbrukets kulturlandskap og redusere forurensning fra jordbruket. Tilskudd gis til tiltak som går utover vanlig jordbruksdrift og som ikke er et lovpålagt krav.

Hovedmålene for ordningen:

1. Ivareta natur- og kulturminneverdier: Dette inkluderer biologisk mangfold, kulturminner og kulturmiljøer, samt fremme opplevelsese- og bruksmuligheter gjennom skjøtsel og vedlikehold.
2. Redusere forurensning: Tiltak skal minimere tap av næringsstoffer og forurensende utslipp til jord, vann og luft, samtidig som de kan bidra til bedre agronomisk praksis og klimatilpasning.

Bare tiltak som innebærer ekstra innsats og særlige kostnader kvalifiserer for tilskudd. Dette kan være driftsendringer som ivaretar spesielle miljøverdier. Kommunene skal prioritere søknader ut fra lokale miljømessige behov og strategier. Kommunenes retningslinjer kan ikke være i strid med forskriftens formål eller rammer, men skal sikre best mulig målretting. I rundskriv om SMIL fra Landbruksdirektoratet er formålsparagrafen beskrevet som følger:

«Ordningen skal bidra til at det blir gjennomført miljøtiltak utover det som kan forventes gjennom vanlig jordbruksdrift. Med miljøtiltak menes tiltak som skal ivareta natur- og kulturminneverdier og/eller

redusere forurensning. Å følge lovpålagte krav som gjelder kulturlandskap eller forurensning, regnes som en del av den ordinære jordbruksdriften, og skal ikke prioriteres for SMIL-tilskudd. Kommunen må vurdere hvilke miljøverdier som normalt ivaretas gjennom vanlig drift, og hvilke miljøverdier som skal omfattes av denne ordningen.»

4.5 Andre eksempler

Det finnes også eksempler på andre tiltak med krav i lovverket som har hatt tilskudd i mange år og som fortsatt får økonomiske tilskudd. Dette gjelder tilskudd til investering i gjødsellager og innretninger for å forhindre punktutslipp fra silopressaft med mer over IBU-ordningen.

Forurensningsforskriften kap. 4 (§ 4.1-9) omhandler anlegg, drift og vedlikehold av planeringsfelt, og har til formål å begrense erosjon og forurensning fra planeringsfelt. Det kan hevdes at etablering og utbedring av hydrotekniske tiltak i områder med bakkeplanering ikke burde hatt tilskudd fra SMIL-ordningen siden bakkeplanerte områder er berørt av § 4.1-9 i forskriften.

Av formålsparagrafen for Forskrift om erstatning etter offentlige pålegg i plante- og husdyrproduksjon framgår det at «Formålet med forskriften er å gi økonomisk erstatning for å redusere belastningen ved ulike bekjempelsestiltak mot planteskadegjørere, dyresykdommer og smittestoffer».

5 Prinsipper

I dette kapitlet presenterer vi prinsipper som generelt er viktig å vurdere ved innføring av offentlige virkemidler og spesielt for å vurdere problemstillingen om RMP-tilskudd til lovpålagte tiltak.

5.1 Måloppnåelse

Et viktig prinsipp for virkemiddelbruk vil være måloppnåelse for hva virkemidlene skal bidra til. I denne sammenheng er både de landbrukspolitiske og miljøpolitiske målsettinger relevante.

Landbrukspolitiske mål

Landbrukspolitikken har fire overordnede mål: Matsikkerhet og beredskap, landbruk over hele landet, økt verdiskaping, og bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser. Jordbruksoppgjørene har som oppgave å utvikle virkemidlene med sikte på en best mulig samlet måloppnåelse og er førende for inntektsmulighetene til jordbruksforetakene. For miljøhensyn i jordbruket er både internasjonale og nasjonale avtaler og miljømål beskrevet i Nasjonalt miljøprogram (2023-2026)¹⁷, og virkemidlene som omtales har til formål å bidra til at det blir tatt miljø- og klimahensyn i jordbruket. Nasjonalt miljøprogram danner grunnlaget for Statsforvalterembetene sine Regionale miljøprogrammer (RMP), hvor Regionalt miljøtilskudd (RMP-tilskudd) utgjør en stor del.

Vurderinger av virkemidler innenfor jordbrukets miljøområde blir gjort med avveininger mellom miljøhensyn og de landbrukspolitiske målene. Dette er også tilfelle i forbindelse med delegering av myndighet til å fastsette regionale miljøkrav. Statsforvalteren er anmodet av Landbruks- og matdepartementet om at eventuelle krav må utformes i en balanse mellom produksjonshensyn og miljøhensyn.

Miljømål

Norge har en rekke nasjonale miljømål, og for naturmangfold er målet at økosystemene skal ha god tilstand og levere økosystemtjenester. Av de ulike økosystemene er det særlig åpent lavland, elver og innsjøer, og kyst som er aktuelle for jordbruket. Bindende miljømål for elver og innsjøer og kystvann er definert i vannforskriften som er Norges innføring av EUs vanndirektiv. Miljømålet etter vannforskriften er at vannforekomstene:

¹⁷ Landbruksdirektoratet (2022) Nasjonalt miljøprogram.

- skal forbedres og gjenopprettes slik at de har minst god tilstand
- skal beskyttes mot forringelse (gjelder også vannforekomster som har svært god tilstand)

Overvåkning av tilstanden i innsjøer og elver i lavlandet og i Oslofjorden viser at utfordringene med næringsstoffer og partikler er mye større enn tidligere antatt. Fosforinnholdet er for høyt i 240 innsjøer, og i om lag 2050 elver/bekker. Mange av disse har et stort gap mellom dagens tilstand og miljømålet. Dette betyr at flere vannforekomster trenger meget omfattende tiltak innen jordbruk og avløp for å nå miljømålene og frist for måloppnåelse for disse er utsatt til 2033. De viktigste kildene til næringsstoffer, partikler og organisk materiale er arealavrenning av fra åpenåker og husdyrbruk (grasarealer), separate avløpsanlegg som ikke tilfredsstillere rensekravene, restutslipp fra kommunale avløpsanlegg, samt lekkasjer og overløp fra nettet.

5.2 Likebehandling

Likebehandling er et prinsipp som står sterkt innen offentlig virkemiddelbruk. Ubegrunnet forskjellsbehandling skal unngås. Likebehandling kan være utfordrende å vurdere fordi det er krevende å identifisere objektive kriterier som sikrer likebehandling ned på foretaksnivå. Ofte er virkemiddelbruken basert på kombinasjoner av prinsipper for likebehandling, uten at en form for likebehandling rendyrkes. Samtidig kan likebehandling utfra ett kriterium medføre forskjellsbehandling for et annet kriterium. Nedenfor presenterer vi noen kriterier for likebehandling.

5.2.1 Likebehandling med utgangspunkt i foretaksøkonomisk kostnad

Virkemidler som tilskudd over RMP bidrar til å kompensere, helt eller delvis, for de kostnadene som foretakene har ved gjennomføring av et tiltak som bidrar til redusert miljøbelastning eller øke omfanget av økosystemtjenester og miljøgoder.

5.2.2 Likebehandling med utgangspunkt i miljøbelastning eller miljøgoder

Med utgangspunkt i samfunnsøkonomisk nytte, kan et kriterium for likebehandling være at virkemidlene skal behandle jordbruksforetakene likt når det gjelder hvilken kostnad de påfører samfunnet gjennom å belaste miljøet. Alternativt kan jordbruksforetakene bli likebehandlet etter hvilken produksjon de har av positive økosystemtjenester og miljøgoder, som biologisk mangfold mv.

5.2.3 Likebehandling med utgangspunkt i kostnadseffektivitet

Som beskrevet tidligere, er det utfordrende å verdsette belastningen eller produksjonen av økosystemtjenester og miljøgoder, og kostnadseffektivitet er derfor ofte anvendt som tilnærming, det vil si en likebehandling med hensyn til den foretaksøkonomiske kostnaden ved gjennomføring av miljøtiltak målt i mengde utslipp eller produksjon av eksternaliteter. For globale miljøutfordringer, som utslipp av klimagasser, kan kostnadseffektivitet være et tilfredsstillende utgangspunkt for likebehandling innenfor Norges grenser. Dette er likevel aktuelt for lokale og regionale miljøutfordringer, men det er mer utfordrende å kvantifisere ettersom lokale miljøforhold, -utfordringer og jordbruksproduksjon vil variere.

5.2.4 Likebehandling med utgangspunkt i geografi

Likebehandling med utgangspunkt i geografi vil tilsi at alle jordbruksforetak innenfor et geografisk område behandles likt og er innenfor samme regelverk og virkemiddelbruk. Det mest opplagte er nasjonalt nivå, med nasjonale virkemidler og krav gjeldende for alle foretak i Norge. Med RMP fremmer den regionale forvaltningsstrukturen en likebehandling innenfor fylkene til statsforvalterembetene. Dette medfører at virkemiddelbruken på grunn av ulike behov er forskjellig mellom fylker, noe som blant annet har gjort seg gjeldende i de regionale miljøkravene og bruken av Oslofjordmidler.

5.3 Forurensen betaler- prinsippet

«Forurensen betaler» er et prinsipp som er mye anvendt innenfor miljøforvaltningen for å bidra til en effektiv og miljøvennlig bruk av ressurser og økosystemtjenester. Ved at den som forurenser kjenner til at de er økonomisk ansvarlig for sin forurensning, vil de innrette sin aktivitet deretter, enten ved å redusere forurensningen eller betale for rensing. Det er en rekke forhold som gjør at prinsippet om at «forurensen betaler» er utfordrende å implementere i konkret virkemiddelbruk, kanskje spesielt i jordbruket.

Tilskuddene til vannmiljøtiltak skal fremme miljøinnsats, og kompensere for ulemper og økte kostnader for bonden. Det er innført regionale miljøkrav i flere fylker. En vanlig bedrift som møter forurensningskrav fra miljømyndighetene, vil kunne kompensere økte utgifter med økte priser. Dette gjelder i svært liten grad jordbruket da produktprisene i stor grad er regulert av Jordbruksavtalen. Bonden kan derfor i liten grad ta inn økte kostnader i form av økte priser. Tilskuddsmidler for å redusere forurensning til vannmiljø under RMP, SMIL og IBU (gjødsellager med mer) over jordbruksavtalen kan anses som bøndernes kollektive «forurensen betaler» pott.

Tilskudd til forurensningsbegrensende vannmiljøtiltak over jordbruksavtalen har visse likheter med NOx-fondet¹⁸ som ble stiftet i 2008 av 15 næringsorganisasjoner på bakgrunn av NOx-avtalen med myndighetene. Gjennom avtalen skal NOx-fondet redusere NOx-utslipp i Norge og bidra til å oppfylle Norges forpliktelser i Gøteborgprotokollen og EUs takdirektiv. NOx-fondets hovedoppgave er å finansiere konkrete NOx-reduserende tiltak. Fondet gir økonomisk støtte til næringslivet for å implementere grønn teknologi og redusere NOx-utslipp. Investeringsstøtte gis blant annet til elektrifisering og annen energiomlegging, renseteknologier og energieffektivisering. Fondet har en årlig inntekt på omtrent en milliard kroner.

5.4 Regional forvaltning

Miljøvirkemidlene i jordbruket har en regional forvaltningsprofil, eksempelvis tilskudd gjennom Regionalt miljøprogram og den delegerte myndigheten Statsforvalterembetene har til å innføre regionale miljøkrav, hjemlet i jordloven. Den regionale forvaltningen skal sikre nærhet til miljøutfordringer og at andre regionale miljøforhold relevant for jordbrukssektoren i fylkene og kommunene gjenspeiles i prioriteringene. Midlene Statsforvalterembetene i regionalt miljøtilskudd forvalter blir fordelt på miljøtemaer og tiltak i samarbeid med næringsorganisasjoner i det regionale partnerskapet. Samtidig skal Statsforvalteren og kommuner følge nasjonale føringer og bidra til at nasjonale målsettinger blir nådd. Den regionale forvaltningen av miljøtilskudd er en av årsakene til at tilskudd til samme miljøtiltakene får ulike satser i fylkene.

5.5 Frivillig vs. pålagt tiltaksgjennomføring

Miljøvirkemidlene i jordbruket er mye basert på frivillig innsats fra jordbruksforetakene, slik RMP og SMIL er eksempler på. Frivillig tiltaksgjennomføring har sine fordeler, blant annet ved at det enkelte jordbruksforetak selv kan vurdere om tiltakene er gjennomførbare i sitt driftssystem og hvordan tiltaket vil påvirke driften. En ulempe er at tiltaksgjennomføringen i stor grad er avhengig av økonomiske tilskuddsordninger og krever bruk av offentlige midler. Videre vil det være usikkerhet knyttet til den samlede tiltaksgjennomføringen og om det er tilstrekkelig for å nå de målsettingene tiltakene er innført for. Pålagte tiltak kan være aktuelt der frivillig tiltaksgjennomføring ikke er tilstrekkelig.

5.6 Forutsigbarhet

Virkemiddelbruk bør generelt være forutsigbar for aktørene som blir påvirket av virkemidlene. For jordbruksbedriftene vil forutsigbarhet tilsi at de kan tilpasse driften til virkemidlene over tid og ta beslutninger med lav usikkerhet. Rammene for inntektsmulighetene til jordbruksforetakene og sektoren generelt er i stor grad et resultat av de årlige forhandlingene mellom næringsaktørene og staten, noe som gjør at forutsigbarhet i virkemiddelbruken kan være utfordrende. Det vil ofte være samfunnsøkonomisk lønnsomt om forutsigbarhet i virkemiddelbruken etterstrebes slik at jordbruksforetak tar beslutninger med

¹⁸ [NOx-fondet](#)

lav usikkerhet om fremtidig virkemiddelbruk. Noen ganger kommer beslutningstakerne likevel fram til at det er behov for å endre mål eller virkemiddelbruk. Utfordringer med større endringer av virkemiddelbruken kan avlastes med overgangsordninger eller innfasing.

5.7 Dobbel virkemiddelbruk

Det er ofte ønskelig å ikke bruke flere offentlige virkemidler for å nå et spesifikt mål. Flere virkemidler med samme formål kan motvirke hverandre og gjøre måloppnåelse utfordrende. Ifølge standard økonomisk teori skal det offentlige i politikktutforming tilstrebe å bruke ett virkemiddel per mål og virkemidlene skal rettes direkte mot markedssvikten eller målet. Bruk av dobbeltregulering bør unngås med mindre det foreligger særskilte grunner¹⁹. Innenfor klima har for eksempel forskere ved Menon Economics argumentert for at ett virkemiddel som direkte korrigerer markedssvikten bør foretrekkes, og de argumenterer for at en klimaavgift er det mest effektive virkemiddelet. Flere virkemidler kan øke de samfunnsøkonomiske kostnadene ved måloppnåelse og tilsløre sammenhengen mellom virkemiddel og mål²⁰.

De er likevel ikke uvanlig å kombinere virkemidler, av flere grunner. Ofte er verken omfanget eller verdien av eksternalitetene kjent og det er da utfordrende å sette en avgift eller tilskudd som korrigerer eksakt og som sikrer likebehandling. Kombinasjoner av virkemidler kan også supplere og forsterke hverandre. I jordbrukssektoren er det relativt vanlig å kombinere virkemidler.

6 Utfordringer

I dette kapitlet presenteres noen økonomiske utfordringer som er relevant i en vurdering av problemstillingen om RMP-tilskudd til lovpålagte tiltak. Dette omfatter både forvaltningsmessige utfordringer om fordeling av midler til miljøtemaene innenfor RMP og tilskuddets økonomiske betydning for jordbruksforetakene. Begge kan ha betydning for landbrukspolitiske målsettinger, spesielt innenfor miljøområdet.

6.1 Miljøtilskudd i jordbruket

Regionalt miljøtilskudd er det sentrale miljøvirkemidlet i jordbruket på regionalt nivå. Det er imidlertid også miljøtilskuddsordninger i jordbruket som er nasjonalt og kommunalt forvaltet. Budsjettmemnda i jordbruket viser årlig en oversikt over totale utbetalinger i miljøtilskudd i grunnlagsmaterialet til jordbruksforhandlingene, hvor nasjonale, regionale og kommunale tilskuddsordninger med miljøvilkår blir presentert (se tabell 1). Areal- og kulturlandskapstilskuddet (AK-tilskudd) og beitetilskuddene er viktige produksjonstilskudd og har blant annet til formål å ivareta og produsere økosystemtjenester og miljøgoder gjennom å skjøtte, vedlikeholde og utvikle kulturlandskapet. Tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser skal bidra til genetisk mangfold i husdyrholdet, mens tilskudd til økologisk landbruk skal stimulere til omlegging til økologiske driftsformer og bidra til at etterspørselen etter økologiske produkter. Klima- og miljøprogrammet er midler som utbetales til utredningsprosjekter som bidrar til at produksjon av mat skal foregå med god ressursbruk og minst mulig forurensning, klimagassutslipp og tap av biomangfold. Programmet skal også bidra til å øke landbrukets miljøbidrag, som kulturlandskap, kulturbetinget biologisk mangfold, binding av karbon og produksjon av biogass. De kommunalt forvaltede miljøtilskuddene omfattes av Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL, se kapittel 4.4.), tilskudd til drenering, tilskudd til tiltak i beiteområdet og utvalgte kulturlandskap.

Alle miljøtilskudd i jordbrukssektoren er frivillige ordninger, jordbruksforetakene velger selv om de vil søke, men for eksempel det nasjonale AK-tilskuddet og beitetilskuddet er ofte av en så stor økonomisk betydning for jordbruksforetakene at vilkårene for tilskudd i praksis fungerer som krav for

¹⁹ NOU (2015:15) Sett pris på miljøet.

²⁰ Bruvoll, A., Høiseth-Gilje, K. og Pedersen, S. (2017). Evaluering av klimasats. Menon publisasjon 75/2017.

jordbruksproduksjonen. Endelig tall for 2024 foreligger ikke for alle tilskuddsordninger, men det ble utbetalt 6,2 mrd. kroner i AK-tilskudd og 1,1 mrd. kroner RMP-tilskudd i 2024.

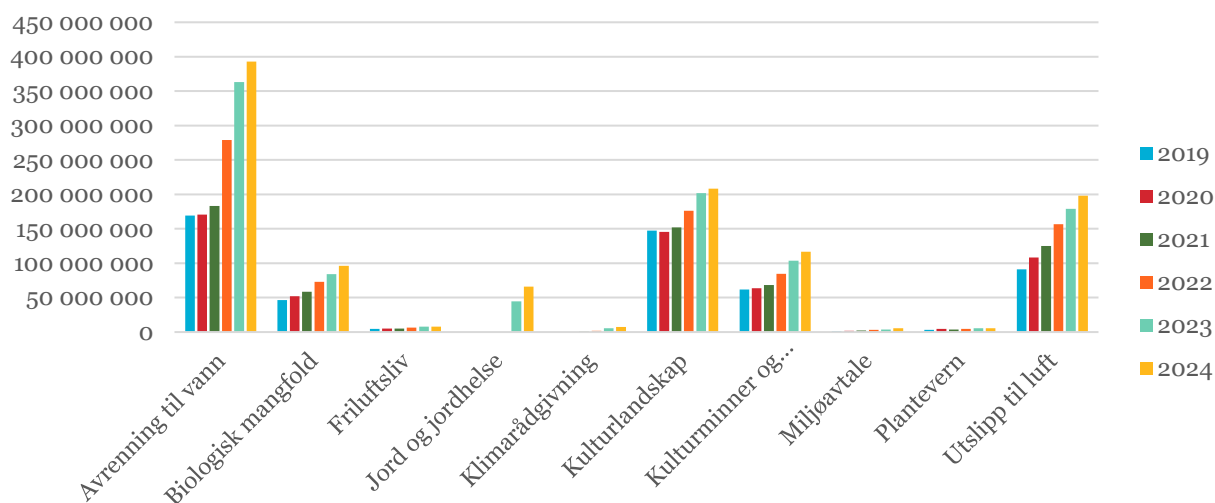
Tabell 1 Miljøtilskudd i jordbruket. Mill. kr.

		2013	2020	2022	2023
Nasjonalt	AK-tilskudd	3 233	3 538	4 422	5 713
	Tilskudd til dyr på beite	742	978	1 076	1 882
	Tilskudd til bevaringsverdige husdyrraser	49	21	24	30
	Tilskudd til økologisk landbruk	110	118	126	160
	Utviklingstiltak økologisk landbruk	45	26	30	27
	Klima- og miljøprogrammet (nasjonalt og fylkesvis)	14	20	25	30
Regionalt	Regionalt miljøtilskudd	424	524	597	782
Kommunalt	Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL)	124	126	128	131
	Tilskudd til drenering	7	73	52	69
	Tilskudd til tiltak i beiteområder		21	21	31
	Utvalgte kulturlandskap i jordbruket/Verdensarvområder		31	45	49

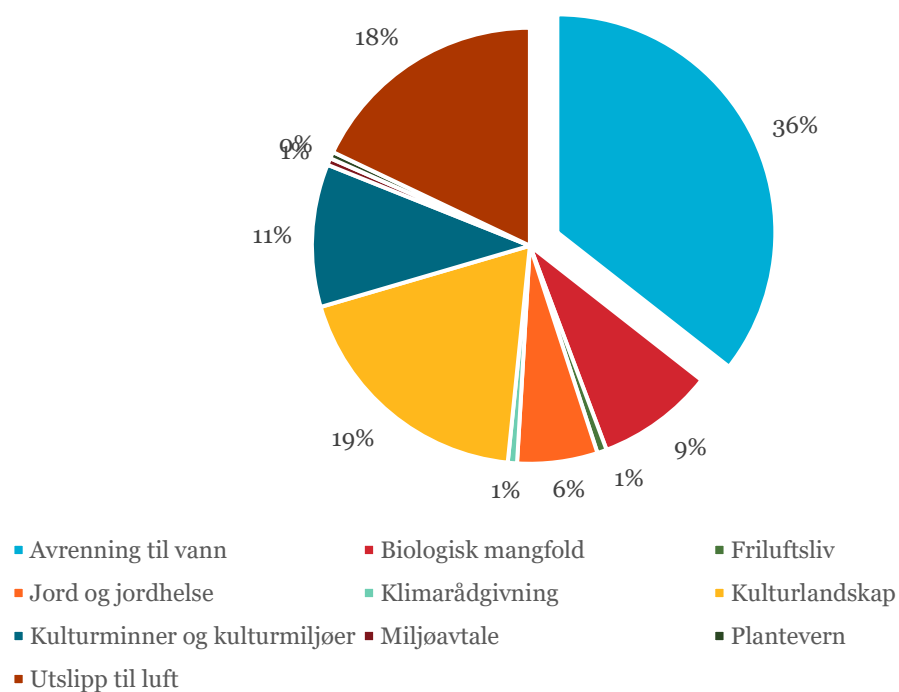
Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket/Landbruksdirektoratet – Resultatkontrollen for gjennomføringen av landbrukspolitikken 2024, Regnskapsførte utbetalinger. Nominelle kroner.

6.2 Fordeling av RMP-midler på miljøtemaer

Regionalt miljøtilskudd omfatter ni miljøtemaer med tilknyttede formål som skal bidra til at jordbruket ivaretar sitt kulturlandskap, biologisk mangfold, kulturmiljøer og -minner, jord og jordhelse, friluftsliv i jordbrukslandskapet, samt å redusere bruk av plantevernmidler, utslipp til luft og avrenning til vann fra jordbruket. Det totale RMP-tilskuddet har om lag doblet seg siden 2022, og i 2024 ble 1,1 mrd. kroner utbetalt til jordbruksforetak over hele landet. Tilskudd til vannmiljøtiltak har økt mest i perioden, til 392 mill. kroner i 2024 og omfatter 36 prosent av de totale tilskuddsbeløpet, 170 millioner av dette er de øremerkede midlene til Oslofjorden. Om lag 85 prosent av tilskudd til vannmiljøtiltak, (335 mill. kroner) gikk til jordbruksforetak i Oslofjordfylkene, blant annet som en følge av økt tiltaksgjennomføring ved innføring av regionale miljøkrav i fylkene Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus. Vi forventer at tiltaksgjennomføringen på vannmiljøtiltak også vil øke i Innlandet og Vestfold og Telemark med ikrafttredelsen av de regionale miljøkravene fra 2025. Dette gjelder spesielt tiltakene ingen jordarbeiding om høsten, grasdekt kantsone i åker og fangvekster. Figurene nedenfor viser utbetalinger av RMP-tilskudd for de ulike miljøtemaene i perioden 2019-2024 (figur 1) og for prosentvis andel i 2024 (figur 2).



Figur 1 Fordeling av RMP-tilskudd (kr) på miljøtemaer for årene 2019-2024.



Figur 2 Andel av tilskudd på ulike miljøtemaer i RMP, 2024.

6.3 RMP-tilskuddets økonomiske betydning

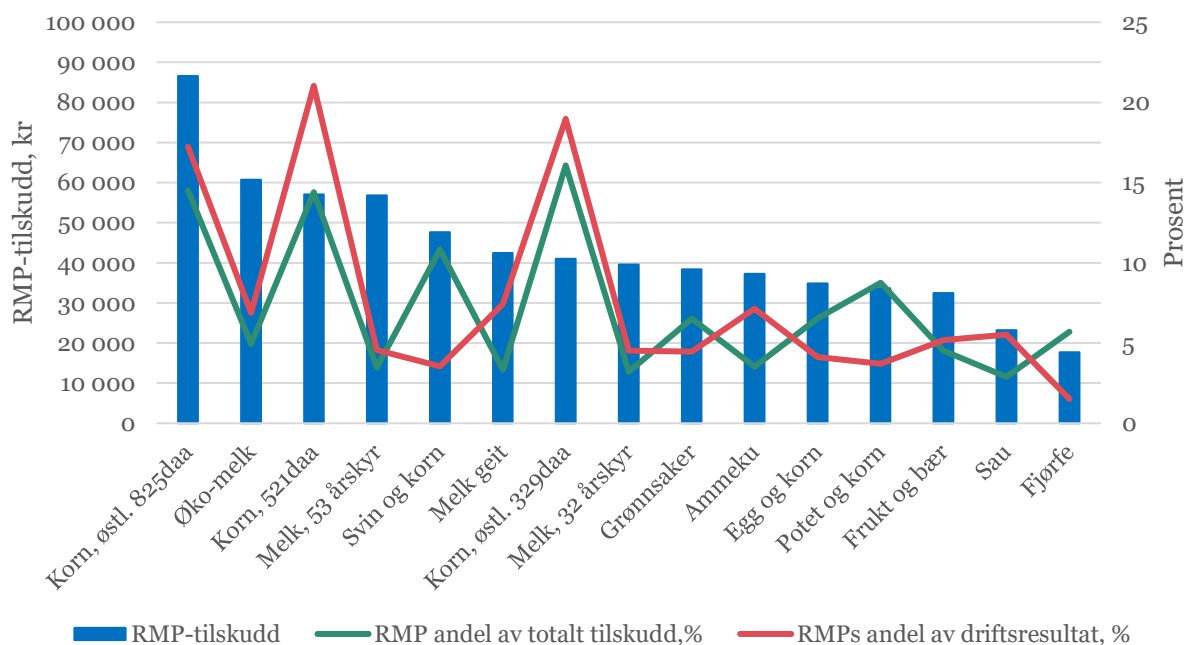
Midler til Regionalt miljøtilskudd har økt vesentlig de siste årene. Figur 3 viser hvor mye RMP-tilskudd (landet totalt, alle miljøtemaer, ikke setertilskudd) utvalgte referansebruk for jordbruket mottok i 2023. Referansebrukene viser inntektsutviklingen for ulike produksjoner, bruksstørrelser og områder, samt virkninger av endringer i jordbruksavtalene. Den årlige regnskapsundersøkelsen Driftsgranskingene for jord- og skogbruk som NIBIO gjennomfører er grunnlaget for referansebrukene, og omfatter registrering av driftsregnskapet til mer enn 900 gårdsbruk. Videre viser figuren RMP-tilskuddets andel av totalt utbetalt tilskudd og andelen av driftsresultatet²¹, målt i prosent.

Beregningene med referansebrukene viser at det var relativt store kornprodusenter på Østlandet som fikk mest utbetalt i RMP-tilskudd i 2023, etterfulgt av melkebruk. Referansebrukene med 825 dekar korn på Østlandet mottok i snitt om lag kr 86 000,- i RMP-tilskudd i 2023, noe som gir kr 105/dekar korn i gjennomsnitt. Til sammenligning viste AgriAnalyse²² sin undersøkelse av RMP-data at søkere av vannmiljøtiltak i snitt mottar om lag 120-140 kr/daa i tilskudd. Undersøkelsen viser også at jo større jordbruksforetakene er, jo mer mottar de i tilskudd per dekar. Høyest var for jordbruksforetak i Akershus over 1000 dekar med i snitt over 170 kr/daa i tilskudd. I deres beregninger kompenserer dette for om lag 10 prosent avlingsreduksjon og gir samme årsresultat som ved tradisjonell jordarbeiding og uten tilskudd. I tillegg kommer eventuelle investeringskostnader. Utbetaling av RMP-tilskudd til tiltaket «ingen jordarbeiding om høsten» i kroner per dekar omsøkt viser at jordbruksforetakene i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus (ØBOA), Vestfold og Telemark og Innlandet mottok henholdsvis kr 141, 162 og 186 per dekar i gjennomsnitt for tiltaksklassen. Utviklingen fra 2020 til 2024 er vist i figur 4.

Videre viser beregninger med referansebrukene at RMP-tilskuddet til kornprodusenter representerer en høyere andel av totalt mottatt tilskudd sammenlignet med andre produksjoner, med om lag 15 prosent. For produksjoner uten korn ligger RMP-tilskuddets andel på 3-7 prosent av totalt mottatt tilskudd. RMP-tilskuddets andel av driftsresultat gir samme fordeling mellom produksjoner. For rene kornprodusenter er RMP-tilskuddet betydning for driftsresultatet på mellom 17 og 21 prosent. For eksempel hadde kornprodusenter med om lag 321 dekar på Østlandet et driftsoverskudd på om lag kr 216 000,- hvor kr 41 000,- av dette overskuddet var RMP-tilskudd (19 prosent). For produksjoner uten korn lå denne andelen på mellom 5 – 7 prosent.

²¹ Driftsresultatet (overskuddet) skal dekke arbeidskostnader og rente på all innsatt kapital. Beregnes som produksjonsinntekter og tilskudd minus variable og faste kostnader minus avskrivninger.

²² Eldby, H., Heggedal, Ø. og Lyby Wærp, H.K (2025) Miljøtiltak i jordbruket rundt Oslofjorden: Effekter på struktur, produksjon og investeringsbehov. AgriAnalyse, rapport 1-2025.



Figur 3: RMP-tilskudd i 2023 til produksjonene dekket av referansebrukene til Budsjettnemnda for jordbruket. Kilde: Budsjettnemnda for jordbruket, 2024.



Figur 4: Gjennomsnittlig utbetalt tilskudd i kr/daa for tiltaket «ingen jordarbeiding om høsten» for årene 2020-2024 for fylkene Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus (ØBOA), Vestfold og Telemark og Innlandet.

6.4 Investeringsbehov i næring

Virkemidler som RMP-tilskudd og regionale miljøkrav kan innebære at foretakene vurderer å bruke andre jordbruksredskaper enn tidligere. Fra et tradisjonelt jordarbeidingsopplegg med høstpløying, vil det for noen være agronomisk krevende å endre til vårpløying, iallfall i en periode. En del vurderer derfor å gå over til redusert jordarbeiding uten pløying, enten med bruk av en form for kultivator (grov harv) før såing eller med kun såing rett i kornstubben (direktesåing). Dette er derimot ikke uvanlige driftssystemer i kornproduksjon og for noen kan dette gi tilsvarende avlinger som med pløying, med mindre kostnader. AgriAnalyse²³ sin nylige spørreundersøkelse til alle jordbruksforetak i Oslofjordfylkene viser at fra 9 til 13 prosent planlegger å investere i en kultivator, skålharv eller direktesåmaskin som en følge av regionale miljøkrav. Mellom 18-37 prosent oppgir at de allerede har investert i redskaper, spesielt i Østfold og Akershus, som har hatt tilskudd og miljøkrav lengst. Om lag en fjerdedel oppgir at det ikke kommer til å gjøre investeringer for å gjennomføre vannmiljøtiltak.

²³ Eldby, H., Heggedal, Ø. og Lyby Wærp, H.K (2025) Miljøtiltak i jordbruket rundt Oslofjorden: Effekter på struktur, produksjon og investeringsbehov. AgriAnalyse, rapport 1-2025.

7 Vurdering av prinsipper og utfordringer

Vi har i denne utredning brukt følgende del av utredningsinstruksen: «Hvilke prinsipielle spørsmål reiser virkemidlene [RMP-tilskudd til lovpålagte tiltak]? Hva er de positive og negative virkningene av virkemidlene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?» I dette kapittelet gjør vi først en generell vurdering av prinsipper og utfordringer ved RMP-tilskudd til lovpålagte miljøkrav. Deretter bruker vi de eksisterende regionale miljøkravene innenfor vannmiljø som eksempel. Prinsipper og utfordringer er nærmere beskrevet i de tidligere kapitlene.

7.1 Prinsipielle spørsmål

I denne utredningen har vi identifisert noen prinsipper og utfordringer med RMP-tilskudd til lovpålagte tiltak. Vi har i liten grad tatt stilling til hvilke prinsipper som bør foretrekkes ved valg av virkemidler, men identifisert og gitt en beskrivelse av hvordan de anvendes innenfor forvaltningen av RMP-tilskudd og lovpålagte krav.

Prinsipper:

- Kostnadskompensasjon
 - o Skal RMP-tilskuddet sees på som en kostnadskompensasjon til jordbruksforetakene?
 - o I hvilken grad skal RMP-tilskuddet dekke kostnadene?
- Betaling etter miljøverdi/miljønytte
 - o Skal RMP-tilskuddet sees på som samfunnets betaling for å ivareta økosystemtjenester og miljøgoder?
 - o I hvilken grad skal RMP-tilskuddet gjenspeile miljøverdien ved tiltaksgjennomføring og ses på som betaling for å ivareta økosystemtjenester og miljøgoder?
- Forurenseren betaler prinsippet
 - o Skal forurensning fra jordbruket følge forurenseren betaler prinsippet?
 - o Kan RMP-tilskudd ansees å være jordbrukets kollektive betaling etter forurensen betaler prinsippet?
- Likebehandling
 - o Skal virkemidler sikre likebehandling utfra jordbruksforetakenes kostnad ved gjennomføring av tiltak?
 - o Skal virkemidlene sikre likebehandling utfra miljøbelastning eller produksjon av positive miljøverdier?
 - o Skal virkemidlene sikre likebehandling utfra kostnadseffektivitet?
 - o Skal virkemidlene sikre likebehandling utfra geografi?
- Regional forvaltning
 - o Skal virkemidlene forvaltes på regionalt, nasjonal eller lokalt nivå?
- Frivillig tiltaksgjennomføring vs. pålagt tiltaksgjennomføring
 - o Skal virkemidlene i størst mulig grad være frivillige?
 - o Hva er kriteriene for at det bør fastsettes pålegg om gjennomføring av tiltak?
- Forutsigbarhet
 - o I hvilken grad og i hvilke sammenhenger bør ønsket om forutsigbarhet i virkemiddelbruken tillegges størst vekt?
- Dobbelt virkemiddelbruk
 - o Hvordan oppnå synergieffekter ved kombinasjoner av virkemidler?

Valg av prinsipper som skal legges til grunn vil naturlig nok påvirke utforming og bruk av virkemidlene. I denne utredningen har vi beskrevet at prinsippene vil påvirke de landbrukspolitiske målsettingene, og miljømålene spesielt. Vi har videre sett på RMP-tilskuddets betydning for inntektsmulighetene for jordbruksforetakene. En mulig utfordring vil være at bruk av RMP-midler til å finansiere lovpålagte krav kan utfordre den totale måloppnåelsen for RMP og for måloppnåelsen på andre miljøtemaer enn vannmiljø.

7.2 Dagens RMP-ordning og regionale miljøkrav

Det er en utfordring ved dagens forvaltning av RMP-tilskudd og regionale miljøkrav at det ikke er utformet klare prinsipper for hvordan dette skal håndteres. Vi anser at virkemidlene er utformet med utgangspunkt i en kombinasjon av ulike prinsipper, både når det gjelder målsettinger og likebehandling. Videre er de eksisterende regionale miljøkravene utformet av statsforvalterembetene med mulighet for at kravene kan følges av RMP-tilskudd til jordbruksforetakene. Dette påvirker hvilke utfordringer som kan forventes ved endring. Vi har i det følgende vurdert prinsipper og utfordringer med RMP-tilskuddsordning og eksisterende miljøkrav, utfra tre alternative scenarier:

1. RMP-tilskudd uavhengig av regionale miljøkrav (som i dag)
2. Reduserte satser ved regionale miljøkrav
3. Ikke RMP-tilskudd ved lovpålagte tiltak/regionale miljøkrav

7.2.1 RMP-tilskudd uavhengig av regionale miljøkrav

Likebehandling

Avtalepartene har satt av øremerkede midler (RMP og SMIL) til vannmiljøtiltak til Oslofjordfylkene. Dagens fordeling av RMP-midler til statsforvalteren og tilskuddssatsene tar i liten grad hensyn til om regionale miljøkrav er innført i fylkene eller ikke. Hos Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus (ØBOA) har regionale miljøkrav ført til en økning i tiltaksgjennomføring av vannmiljøtiltak, og de har de laveste tilskuddssatsene for vannmiljøtiltak blant Oslofjordfylkene, blant annet på grunn av høy tiltaksgjennomføring. Dagens RMP-forvaltning er, som beskrevet, bygd på en blanding av ulike prinsipper, men hvor likebehandling av jordbruksforetakene innenfor fylkene og den regionale forvaltningen er prioritert. Det kan også sees som forskjellsbehandling når samme miljøhensyn og miljøutfordringer gjelder for flere fylker, som for fylkene rundt Oslofjorden. Tilskuddssatsene til samme tiltak som potensielt kan ha samme effekt på vannkvaliteten i Oslofjorden er ulik mellom Oslofjordfylkene. Samtidig er de regionale miljøkravene også innført i fylkene for å bedre tilstanden i en rekke ferskvannsføremøster i fylkene, noe som kan være grunnlag for ulikhet i tilskuddssats mellom fylkene og utfra prinsippet om betaling for økosystemtjenester og miljøgoder.

Kostnadskompensasjon og kostnadseffektivitet

Etter at SF ØBOA innførte regionale miljøkrav kan det se ut som at de i mindre grad anvender prinsippet om betaling for miljøgoder og kostnadseffektivitet (målt i foretakenes kostnader per positivt miljøgode (for eksempel kr/reduert kg fosfor eller nitrogen)), og i større grad satt tilskuddssatsene etter prinsippet om kompensasjon (helt eller delvis) av jordbruksforetakenes kostnader. Dette viser seg ved at det er mindre differensiering av tilskuddssatser etter erosjonsklasser enn tidligere: Selv om miljøeffekten av tiltaket «ingen jordarbeiding om høsten» er vesentlig høyere i erosjonsklasse 4 enn i klasse 3 forutsatt samme fosforstatus i jord, har de i 2024 samme tilskuddssats. Erosjonsklasse 1 og 2 har også samme tilskuddssats, men en del lavere enn for erosjonsklasse 3 og 4. Jordbruksforetakenes kostnader ved tiltaket kan variere, men er normalt uavhengig av erosjonsklasse. En rendyrking av prinsippet om (hel eller delvis) kompensasjon av kostnader vil være å ha samme tilskuddssats for alle erosjonsklasser. Ved å beholde en viss differensiering opprettholdes signaleffekten om hvilke tiltak som har størst miljøeffekt. Dette følger også av de konkrete miljøkravene for erosjonsklasse 3 og 4.

Betydning for landbrukspolitiske målsettinger

De regionale miljøkravene er utarbeidet med en konsekvensvurdering på hvordan kravene vil påvirke matproduksjonen i fylkene, og statsforvalterembetene har balansert vannmiljøhensyn med matproduksjonshensyn. Vi anser at nåværende ordning med RMP-tilskudd til gjennomføring av lovpålagte tiltak vil være tilfredsstillende med hensyn til måloppnåelse av landbrukspolitiske målsettingene. Samtidig kan tilskudd til pålagte vannmiljøtiltak medvirke til en økt tiltaksgjennomføring (etterlevelse av krav) og bidra til at målsettingen i vannforskriften om god økologisk tilstand kan nås.

RMP-tilskuddet samlede virkning

En utfordring ved dagens praksis vil være at en stor del av den samlede RMP-rammen i årene framover vil gå til å finansiere tiltak som er lovpålagte. Med regionale miljøkrav fra 2025 i Innlandet, Vestfold og Telemark, samt i andre potensielle fylker som Trøndelag og Rogaland, vil tiltaksgjennomføringen øke og kreve mer midler til vannmiljøtiltak, forutsatt at samme tilskuddsnivå opprettholdes. Dette kan gå ut over måloppnåelsen på andre miljøtemaer innenfor RMP, forutsatt at det ikke bevilges betydelig med ekstra RMP-midler.

Frivillighet

Statsforvalterembetene har i sine innspill vært opptatt av at fortsatt tilskudd ved miljøkrav vil være viktig for jordbruksforetakenes frivillige miljøinnsats på andre miljøområder og en sikkerhet for etterlevelse av miljøkravene. I Østfold og Akershus har det vært miljøkrav med tilhørende RMP-tilskudd i enkelte områder siden 2005. En eventuell endring i virkemiddelbruken vil innebærer en stor forandring for jordbruksforetakene og oppleves som lite forutsigbar virkemiddelbruk fra det offentlige.

7.2.2 Reduserte satser ved regionale miljøkrav og Ikke RMP-tilskudd ved lovpålagte tiltak/regionale miljøkrav

En differensiering av tilskuddssatser over RMP avhengig av om det er regionale miljøkrav til å gjennomføre tiltaket eller ikke, kan potensielt utformes på ulike måter. Her viser vi til to alternativer: Reduserte satser eller ikke tilskudd til regionale miljøkrav. Vi beskriver alternativene i sammenheng, da prinsipper og utfordringer vil samsvare, men i ulik grad.

Motivasjon

Som beskrevet i kapittel 4.1. kan RMP-tilskuddet betraktes å ha tre funksjoner: motivere til frivillig tiltaksgjennomføring, kompensere (delvis eller helt) for jordbruksforetakenes kostnader, og betaling for produksjon av økosystemtjenester og miljøgoder (f.eks. bedre vannkvalitet, reduserte klimagassutslipp eller økt biologisk mangfold). Ved regionale miljøkrav eller andre pålagte krav er tiltaksgjennomføring sikret gjennom lovverket og jordbruksforetakene er pålagt å gjennomføre tiltak. Utfra tredelingen av funksjoner for RMP-tilskuddet, er det ikke lenger nødvendig å motivere til frivillig gjennomføring. Siden RMP-tilskuddenes størrelse ikke er utledet av noen rendyrking av prinsipp eller funksjon, er det utfordrende å anslå hvor stor andel av tilskuddets funksjon som motivasjon til frivillig gjennomføring utgjør. Men utfra denne argumentasjonen kan det likevel forsvares å vurdere reduserte satser i områder hvor juridiske virkemidler sikrer tiltaksgjennomføring. Selv om det ikke er ukjent innenfor miljøvirkemidlene i jordbruket at lovpålegg kan følges av en økonomisk kompensasjon, er det også eksempler på at gjennomføring av lovpålagte krav ikke er tilskuddsberettigede, som innenfor SMIL-ordningen.

Forurenseren betaler-prinsippet

En generell praktisering av forurenseren betaler-prinsippet tilsier at foretak ikke skal tilbys økonomisk støtte til å redusere sin belastning på miljøet. Dette er i hovedsak praktisert innenfor sektorer og markeder som er mindre regulert enn jordbruket og hvor foretakenes økte kostnader vil kunne dekkes med økte markedspriser eller andre økonomiske tilpasninger. Dette er mer krevende for de fleste jordbruksproduksjonene, med f.eks. fastsatte målpriser og konsesjonsgrenser.

RMP-tilskuddet samlede virkning

Om vi ser alle miljøtemaene innenfor RMP i sammenheng, vil det å redusere, eventuelt fjerne, tilskuddssatsene når juridiske virkemidler regulerer tiltaksgjennomføring, kunne gjøre det mulig å prioritere miljøtemaer hvor det ikke er miljøkrav med en større andel av midlene og derigjennom motivere til frivillig tiltaksgjennomføring og sikre måloppnåelse på andre miljøtemaer.

Reduserte tilskuddssatser for RMP i områder med de nåværende regionale miljøkrav kan være utfordrende på flere måter. Statsforvalterembetene uttrykte store bekymringer med en slik løsning i innspill til dette

utredningsarbeidet. Utfordringene er i hovedsak grunnet i at statsforvalterembetene i sitt arbeid med utforming av regionale miljøkrav har forutsatt at regionale miljøkrav kan kombineres med tilskudd over RMP, og at de opplever det som forvaltningsmessig svært krevende eller ikke mulig å differensiere områder med og uten miljøkrav innenfor RMP.

Likebehandling

Innenfor prinsippet for likebehandling av like saker vil reduserte satser eller ikke tilskudd medføre en likebehandling av jordbruksforetakene innenfor fylkene gjennom et felles regelverk og virkemiddelbruk, men likevel ulikt for foretak innenfor og utenfor områder med regionale miljøkrav (da miljøkravene dekker ikke hele fylkene). En differensiering vil medføre at jordbruksforetak i ulike fylker får ulik økonomisk belastning ved å måtte etterleve miljøkrav uten eller med lav økonomisk kompensasjon. Statsforvalterembetene uttrykte at de så på en slik løsning som en urimelig forskjellsbehandling for sine jordbruksforetak. Det kan følge av likebehandlingsprinsippet at så lenge det ikke er miljøkrav som gjelder likt for alle, vil det medføre urettmessig forskjellsbehandling å ikke tilby tilskudd. Hvem som utgjør «alle» kan likevel avgrenses, til for eksempel alle jordbruksforetak i nedbørfeltet til Oslofjorden, for tiltak som er rettet mot redusert nitrogenavrenning.

Måloppnåelse

Regionale miljøkrav uten kompensasjon vil innebære en merkostnad for bonden, som i ytterste konsekvens kan påvirke matproduksjonen i området. Spørreundersøkelsen fra AgriAnalyse²⁴ viser at de regionale miljøkravene, med eksisterende RMP-tilskudd, er en av flere faktorer som gjør at gårdbrukere i Oslofjordfylkene vurderer å legge ned jordbruksproduksjonen.

En annen utfordring vil kunne være tiltaksgjennomføring og måloppnåelse innenfor miljøområdet. Tilskuddet fungerer som motivasjon, kostnadskompensasjon og betaling for produksjon av økosystemtjenester og miljøgoder. Uten et tilskudd knyttet til miljøkravene kan tiltaksgjennomføringen reduseres ved at færre føler seg motivert til å etterleve miljøkravene, spesielt om som de vurderer risikoen for å bli kontrollert for liten. I en slik situasjon kan effekten av miljøkravene bli redusert. Statsforvalterembetene peker videre på at dagens ordninger vil være svært vanskelig å forvalte hvis RMP-tilskudd og de regionale miljøkravene skal holdes adskilt.

Forutsigbarhet og måloppnåelse

Vi viser også til gjennomgang av den lange historikken for tiltak mot forurensning i jordbruket og den praksis som har vært å kombinere juridiske og økonomiske virkemidler. Over jordbruksoppgjøret blir deler av jordbruksforetakenes inntektsmuligheter satt av til tilskudd til miljøtiltak som så fordeles til områder hvor det er behov for tiltak for å nå nasjonale og internasjonale miljømål. Vi har tidligere i utredningen kalt det «bondens kollektive forurenser betaler pott». Virkemiddelbruken innenfor jordbrukets miljøområde kan bli betydelig endret dersom regionale miljøkrav ikke kan følges av RMP-tilskudd. Endringen kan få konsekvenser for inntektsmulighetene til berørte jordbruksforetak. Å endre denne praksisen som er etablert over flere tiår om delvis å kompensere for lovpålagte tiltak vil være et en stor endring av rådende virkemiddelbruk på området og kan sette arbeidet med forurensningsbegrensende tiltak i jordbruket tilbake. En fjerning av RMP-tilskudd til lovpålagte tiltak kan potensielt også få konsekvenser for tiltaksgjennomføring på andre miljøområder, som etterlevelse av den nye gjødselbrukforskriften og tilskudd til for eksempel gjødsellager og tett dekke over gjødsellager.

7.3 Oppsummering og videre arbeid

De nåværende regionale miljøkravene som omfatter Oslofjordfylkene er utformet med forutsetning om at tiltakskravene kan følges av RMP-tilskudd til jordbruksforetakene. Problemsstillingen om RMP-tilskudd til lovpålagte tiltak reiser en rekke prinsipielle spørsmål som bør vurderes ved å endre på denne forutsetningen. Denne utredningen identifiserer noen prinsipper og hvilke utfordringer prinsipielle valg kan medføre, hovedsakelig på måloppnåelse og jordbruksforetakenes inntektsmuligheter.

²⁴ Eldby, H., Heggedal, Ø. og Lyby Wærp, H.K (2025) Miljøtiltak i jordbruket rundt Oslofjorden: Effekter på struktur, produksjon og investeringsbehov. AgriAnalyse, rapport 1-2025.

Vi har i gjennomgangen av problemstillingen identifisert at dagens RMP-tilskuddsordning er basert på en kombinasjon av ulike prinsipper. I tillegg virker enkelte prinsipielle spørsmål å være uavklarte. RMP-tilskuddet er et sentralt virkemiddel for miljøforvaltning i jordbruket og prinsipielle valg og begrunnelser bør tydelig formidles til både forvaltning og sektor. Vi har identifisert en del utfordringer ved å endre virkemiddelbruken slik at miljøkrav ikke skal følges av RMP-tilskudd. Det kan være hensiktsmessig for den generelle oppslutningen til RMP-tilskudd at en eventuell endring av eksisterende virkemiddelbruk skjer gradvis og eventuelt med overgangsordninger.

I en videre diskusjon av problemstillingen vil det også være relevant å vurdere om enkelte vannmiljøtiltak kan ansees å være en del av (miljøforsvarlig) vanlig jordbruksdrift og som kan innføres som et nasjonalt krav som sikrer en form for nasjonal likebehandling. Det vil også være relevant å se denne utredningen i sammenheng med resultatene fra den pågående evalueringen av RMP-tilskuddsordningen.

Vedlegg - Innspill fra SF

Nedenfor følger et kort punktvis sammendrag av innspill fra Statsforvalterembetene til problemstillingen.

Prinsipper

- Å ikke kompensere for lovpålagte tiltak bør først være aktuelt når dette er i lov/forskrift som gjelder alle
- Dobbel virkemiddelbruk bør unngås
- Virkeområde – nasjonale eller regionale miljøkrav, alle eller bare noen
- Samme behandling for samme tiltak
- Forurenseren betaler
- Politiske målsettinger
- Frivillighet under RMP
- Regionale vs nasjonal virkemidler

Utfordringer ved å ikke kunne gi RMP-tilskudd til lovpålagte tiltak

- Kostnadskrevende for foretakene
- Matproduksjonen svekkes
- Jordbrukets miljøarbeid svekkes
- Uforutsigbar virkemiddelbruk
- Forvaltningsmessig vanskelig å skille arealer med og uten krav
- Redusert oppslutning om frivillige miljøtiltak
- Svekke generell oppslutning (ikke alle kontrolleres)
- Oppleves som urettferdig av foretakene/næringen
- Vanskeliggjør dialog og samarbeid med næringen

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 56, 7701 Steinkjer

BESØKSADRESSE:
Innspurten 11D, 0663 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no
