



Statens landbruksforvaltning
Norwegian Agricultural Authority

Rapport-nr.: 10/2014
3. mars 2014

Evaluering av miljøplan





Statens landbruksforvaltning
Norwegian Agricultural Authority

Rapport: Evaluering av miljøplan

Avdeling: ARA

Dato: 03.03.14

Ansvarlig: Jon Magnar Haugen

Bidragstere:

Rapport-nr.:

Forord

Forskrift om miljøplan ble innført i 2003 og har som formål å redusere miljøulemper og ivareta miljøverdier som jordbruksdriften bidrar til. Forskriften har vært virksom i 10 år og i jordbruksoppgjøret 2012 ble det bestemt at det skal gjennomføres en evaluering av miljøplan. I Prop. 122 S (2011-2012) - Jordbruksoppgjøret 2012 heter det:

"Det foreslås en ekstern evaluering av miljøplan der formålet er å få kunnskap om miljøeffekten av forskriften, samt forvaltnings- og transaksjonskostnader. SLF får ansvar for evalueringen."

Telemarksforskning ble engasjert av SLF til å utføre en spørreundersøkelse om gjennomføring, erfaringer og synspunkter om miljøplan blant sentrale aktører, hhv næringsutøvere, kommunale saksbehandlere og serviceapparat. Resultatene foreligger i en egen rapport som følger som vedlegg til denne rapporten.

Denne evalueringen bygger videre på spørreundersøkelsen som Telemarksforskning har gjennomført. I denne rapporten drøfter vi sterke og svake sider ved miljøplan slik den har fungert til nå, og vurderer veien videre for miljøplan. Det er skissert tre ulike alternativer for videreføring av formål og hensyn som miljøplan skal ivareta. En forutsetning som er lagt til grunn for alle alternativene er at formålene som miljøplan skal ivareta fortsatt gjelder. For det alternativ man faller ned på, vil det være behov for ytterligere utredning og avklaring av detaljspørsmål før en ny ordning kan iverksettes.

Oslo 03.04.14

Geir Grønningsæter
Direktør

Bjørn Huso
Seksjonssjef

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
Innholdsfortegnelse	3
Sammendrag	7
Ordliste og definisjoner	12
1 Innledning.....	13
1.1 Mandat.....	13
1.2 SLFs forståelse av og innfallsvinkel til evalueringen	13
1.3 Teori, metode og prosess.....	14
1.3.1 Spørreundersøkelse blant aktørene	14
1.3.2 Videre evaluering	14
1.3.3 Programteori som rammeverk	15
1.4 Struktur i rapporten	15
2 Bakgrunn.....	17
2.1 Om miljøplan	17
2.1.1 Miljøplan, miljøprogram og tilkoblede tilskuddsordninger	17
2.2 Miljøutfordringer i jordbruket og jordbrukspolitikken	18
2.2.1 Næringsutøvernes oppfatninger av miljøutfordringene.....	19
2.3 Historikk for miljøplan.....	19
2.4 Miljøplanens virkemåte – med utgangspunkt i programteori.....	20
2.5 Nærmere om avhengigheter i miljøplan: sammenheng med øvrige virkemidler	21
2.5.1 Miljøplan som gjennomføring av andre påbud.....	21
2.5.2 Koblinger til tilskudd.....	22
2.6 De standarder, kontrollprosedyrer og reaksjoner som skal gjelde for miljøplan	23
2.6.1 Situasjoner hvor man har avstått fra miljøplan.....	24

2.6.2	Situasjoner hvor man oppgir å ha miljøplan, men hvor det i ettertid avdekkes at miljøplan mangler eller er mangelfull	24
2.7	Miljøplanens innhold: steg og deler i miljøplan.....	25
2.7.1	Stegene i miljøplan: internkontrollprinsippene	25
2.7.2	Deloppgavene i miljøplan.....	26
3	Erfaringer med og drøfting av dagens ordning	27
3.1	Grunnholdninger til miljøinnsats og miljøplan	27
3.2	Oppslutning og gjennomføring av miljøplan	29
3.2.1	Forskjeller i oppslutning om miljøplan	30
3.2.2	Gjennomføring av deloppgaver som er obligatoriske for alle: kart, sjekklister, gjødslingsplan og sprøytejournal	31
3.2.3	Gjennomføring av plan og dokumentasjon for tiltak.....	33
3.2.4	Gjennomføring av miljøplan trinn 2.....	34
3.3	Hvilke virkninger og gevinster som er avstedkommet på eiendommene.....	34
3.3.1	Overordnede oppfatninger.....	34
3.3.2	Miljøplanens virkning steg for steg og tema for tema.....	35
3.3.3	Miljøplan virker bedre jo mer som står på spill.....	36
3.3.4	Effekter av miljøplan trinn 2	38
3.4	Transaksjons- og forvaltningskostnader.....	39
3.4.1	Næringsutøvernes transaksjonskostnader.....	40
3.4.2	Forvaltningskostnader	41
3.4.3	Samsvar mellom nytte og kostnad.....	42
3.5	Kunnskap og kompetanse – status og innsats	44
3.5.1	Kunnskapsstatus og innsats blant næringsutøverne.....	44
3.5.2	Informasjonsinnsats og kompetanse i kommunene	45
3.6	Møtet mellom internkontroll og ekstern kontroll: de standarder, kontroller og konsekvenser som er praktisert	45

3.6.1 Næringsutøvernes oppfatninger av hvilke standarder, kontroller og konsekvenser som gjelder.....	46
3.6.2 Kommunenes gjennomføring av standarder, kontroller og konsekvenser	46
3.6.3 Forvaltning av miljøplan trinn 2.....	48
3.7 Unøyaktigheter i regelverket.....	49
3.7.1 Unøyaktigheter i tilskuddsregelverk.....	49
3.7.2 Unøyaktigheter i gjennomføring av andre regelverk.....	49
3.8 Oppsummerende drøfting.....	49
3.8.1 Den gang da – hva nå?.....	50
3.8.2 Positive miljøresultater	50
3.8.3 – men store innvendinger	51
3.8.4 Mangelfull etterlevelse og forvaltning	51
3.8.5 Øvrige forutsetninger og barrierer – kunnskap og annen tilrettelegging.....	51
3.8.6 Papirarbeid eller miljøarbeid – innvendinger mot programteorien	52
3.8.7 Balanse mellom kostnader og nytte.....	52
4 Drøfting av veien videre	53
4.1 Trenger vi miljøplan? De enkelte miljøformål og rammebetingelser i 2014	53
4.1.1 Naturmangfold og kulturlandskap	54
4.1.2 Kulturminner og kulturmiljøer	54
4.1.3 Vannmiljø: arealavrenning og punktutslipp	55
4.1.4 Ressursforvaltning og klima: gjødsel, gjødsling og klimagasser	56
4.1.5 Håndtering av plantevernmidler, avfall og annet med miljørisiko	56
4.2 Eksempler på beslektede ordninger i Norge og utlandet.....	56
4.2.1 KSL/Matmerk.....	57
4.2.2 Sertifisering av økologisk jordbruk	58
4.2.3 Sveits	58
4.2.4 EU-landene, med eksempler fra Sverige og England.....	59

4.2.5 Sammenlikning av tilnærminger i Norge, EU og Sveits	59
4.3 Veivalg for miljøplan	60
4.4 Miljøplan: privatsak eller offentlig interesse.....	60
4.4.1 På forskudd eller etterskudd	61
4.5 Rekkevidden av internkontroll versus virkemidler	61
4.5.1 Internkontroll eller inngripende virkemidler	62
4.5.2 Skal myndighetene holde øye med papirarbeid eller miljøarbeid?	62
4.6 Spørsmål om konsekvenser dersom man gjennomfører miljøplan eller ikke	62
4.6.1 Vurdering av behov for å integrere miljøhensyn i tilskuddene	63
4.6.2 Problemer med proporsjonalitet	63
4.7 Miljøplan som helhet, eller videreført sak for sak.....	64
4.7.1 Kartfesting.....	65
4.7.2 Gjødslingsplan.....	65
4.7.3 Sprøytejournal	65
4.7.4 Sjekkliste, plan for tiltak og dokumentasjon for tiltak	66
4.7.5 Miljøplan trinn 2.....	66
4.8 Samhandling mellom brukere, myndigheter og varemottakere	66
5 SLFs alternativer, oppsummering og anbefalinger	68
5.1 Alternativ 1: oppdatere og vitalisere miljøplan.....	68
5.2 Alternativ 2: Avvikle miljøplan, og videreføre deloppgavene sak for sak.....	69
5.3 Alternativ 3: Avvikle miljøplan, og supplere miljøvilkårene etter § 8 i dagens PT-forskrift	70
5.4 SLFs oppsummering og anbefaling.....	71

Sammendrag

Forskrift om miljøplan ble innført i 2003 og har vært virksom i 10 år. Som en oppfølging av jordbruksoppgjøret 2012 har SLF gjennomført en evaluering av miljøplan. I Prop. 122 S (2011-2012) heter det at formålet med evalueringen er å få ”kunnskap om miljøeffekten av forskriften, samt forvaltnings- og transaksjonskostnader.”

Miljøplanens formål og virkemåte

Miljøplan-forskriften har to hovedformål, å redusere miljøulemper og ivareta miljøverdier som jordbruksdriften bidrar til. Miljøplan er et verktøy hos næringsutøverne for å planlegge, gjennomføre og dokumentere miljøtiltak på det enkelte bruk.

Miljøplan innebærer et ansvar og oppdrag til gårdbrukerne om selv å ivareta miljøhensyn og miljøkrav. Det er gårdbrukerne som best kan prioritere løsninger som fungerer i egen drift. Miljøplanen skal bidra til at dette foregår på en systematisk måte.

Miljøplan trinn 1 skal sørge for at jordbruksdriften holder seg innenfor de miljøkrav som gjelder. Miljøplan trinn 1 er obligatorisk for å motta fullt produksjonstilskudd (PT). Miljøplan trinn 2 skal danne grunnlag for å gjennomføre særskilte miljøtiltak, gjerne knyttet opp mot søknader om miljøtilskudd.

Vår innfallsvinkel til oppdraget

Effekter av miljøplan slik som er formulert i formålsparagrafen, lar seg vanskelig måle i naturen, isolert fra andre prosesser og påvirkninger. Denne utfordringen gjelder generelt for miljøvirkemidler i jordbruket, men især for miljøplan, siden et slikt planverktøy kun kan virke indirekte, via bevisstgjøring og planlegging. Til grunn for evalueringen har vi derfor valgt å undersøke hvordan miljøplan har virket i målgruppen, samt hvilke resultater aktørene selv opplever. Det er gjort nettopp i erkjennelse av at miljøplan ikke fungerer isolert, men innvevd i gårdsdrifta og ressursforvaltningen for øvrig.

Utover å foreta en evaluering av hvordan miljøplan har fungert, har vi også vurdert veien videre for miljøplan. Rapporten inngår som bakgrunn for jordbruksforhandlingene, og i den forbindelse har vi også lagt til grunn signaler fra Sundvolden-erklæringen og fra foreløpig tildelingsbrev til SLF fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) om innspill til ”målretting, forenkling og forbedringer”, herunder i ”lover, regler og støtteordninger”.

Spørreundersøkelse i bredden og evaluering i dybden

Telemarksforskning ble engasjert til å utføre en spørreundersøkelse om gjennomføring, erfaringer og synspunkter om miljøplan blant sentrale aktører, hhv næringsutøvere, kommunale saksbehandlere og serviceapparat. Resultatene foreligger i en egen rapport, som langt på veg imøtekommer oppdraget fra jordbruksoppgjøret 2012.

Denne evalueringen bygger videre på spørreundersøkelsen. Mens spørreundersøkelsen foregikk som en breddeundersøkelse har vi i denne rapporten gått mer i dybden av aktuelle problemstillinger. Vi drøfter sterke og svake sider ved miljøplan slik den har fungert til nå, og vurderer veien videre for miljøplan.

Av de om lag 8000 gårdbrukere som deltok i spørreundersøkelsen, svarte nesten alle at det er viktig å ta miljøhensyn. Drøyt halvparten av næringsutøverne oppgir at innsatsen med miljøplan i stor grad rettferdiggjøres av miljøresultatene. Tilsvarende svarer halvparten av næringsutøverne at miljøplan er et godt verktøy for å arbeide med miljøforbedringer. Den andre halvparten uttrykker at miljøplan er brysom.

Gjødslingsplanen har best oppslutning

Miljøplan trinn 1 omfatter flere verktøy og oppgaver for å løfte frem miljøhensyn. Det er innenfor gjødslingspraksis og avfallshåndtering flest gårdbrukere oppgir at miljøplan gir en positiv effekt. Gjødslingsplanen er den oppgaven flest har gjennomført fullt ut. Denne oppslutningen kan skyldes at riktig gjødsling ikke bare tjener miljøet, men også driften. Oppslutningen er svakere hva gjelder oppgaver med å kartfeste miljøforhold, gjennomgå sjekkliste for miljøhensyn og etablere plan for tiltak ved avvik. Det kan skyldes at disse oppgavene ikke i samme grad er koblet til ordinære driftsoppgaver.

Når det gjelder å ivareta miljøverdier fra jordbruk, svarer over halvparten av næringsutøverne at bevaring av biologisk mangfold gjennom skjøtsel av kulturlandskap er viktig eller svært viktig på egen gård. Disse viser høyere oppslutning om miljøplan enn gjennomsnittet. Færre oppgir at kulturminner eller friluftsliv er viktig på egen gård, men blant disse er det desto høyere oppslutning om at miljøplan har bidratt positivt.

Generelt fremkommer tendenser til at virkningen av miljøplan øker med

- motivasjon
- kapasitet
- hvor store verdier som står på spill

Siste kulepunkt bekrefter i så fall at miljøplan virker nettopp slik den er ment, ved å rette innsats dit behovet er størst. De øvrige punktene viser at innsats for kunnskap og bevisstgjøring danner viktige forutsetninger for at miljøplan virker.

Stort sprik hva gjelder lojalitet, forvaltning, kontroll og reaksjoner

De som søker produksjonstilskudd (PT) oppgir selv om de har miljøplan gjennom egenerklæring på søknadsskjema. Mens drøyt 98 prosent av PT-søkerne oppga å ha miljøplan ved søknad om tilskudd i 2012/2013, svarte over en tredjedel i spørreundersøkelsen at de ikke fullt ut har gjennomført og/eller oppdatert miljøplan for alle de siste 3 år. Det er altså tegn til at den egenerklæring som innhentes, ikke alltid samsvarer med virkeligheten.

Som ledd i forvaltning av tilskuddsordningene vil kommunene gjøre stikkprøvekontroller der de gjennomgår miljøplanpapirene, for å etterprøve om miljøplan er gjennomført som forutsatt. Slike stikkprøvekontroller gjennomføres hos fem prosent av foretakene hvert år. Av spørreundersøkelsen til kommunene fremgår at mange saksbehandlere er i tvil om terskelen for å godkjenne eller underkjenne miljøplan ved slik stikkprøvekontroll. Tilsvarende er det stor spennvidde i hvordan man reagerer ved avvik, fra de som reagerer med trekk i tilskudd til de som lar søker få en sjanse til.

Papirarbeid eller miljøarbeid

Gjennomgang av papirer som f.eks. sjekklista, er en naturlig følge av at miljøplan er gårdbrukerens eget planleggingsverktøy, samtidig som den utgjør forutsetning for tilskudd. For at stikkprøvekontrollen skal fungere må myndighetene ha muligheten til å se søkerne i kortene, altså papirene. Videre er det vektlagt at myndighetsutøvelse om miljøplan skal avgrense seg nettopp til dokumentasjonskrav, mens øvrige miljøkrav som gjelder må følges opp separat.

Resultatet av disse prinsippene er at miljøplan gis et preg av papirarbeid, til forskjell fra det miljøarbeid som er det egentlige formålet. Mange fremhever at gårdbrukere er praktikere som trives bedre med å gjøre en innsats, fremfor å skrive om det.

Tidsbruk og kostnytte-balanse

67 prosent av næringsutøverne oppgir at de bruker tre timer eller mindre på årlig oppdatering av miljøplan. Samlet årlig tidsbruk blant næringsutøvere og kommuner kan anslås til henholdsvis 80 og 10 årsverk. På samfunnsnivå mener vi at tidsbruk med miljøplan er moderat, i det minste om man måler opp mot forventningen om at miljøplan sørger for helhetlig miljøansvar og mer målrettet miljøinnsats. De resultater som de positivt stemte næringsutøverne rapporterer, taler for rimelig god valuta for innsatsen.

På individuelt nivå kan vi ane en todeling blant næringsutøverne der én gruppe opplever bryderi og frustrasjon med miljøplanpapirene. De mer positivt stemte oppfatter miljøplan som nyttig, og at resultatene rettferdiggjør innsatsen. Her kan det dels være snakk om miljøresultater, men også egeninteresse av å holde orden og ivareta de miljøkrav som man uansett møter gjennom gårdsdrifta.

Sett i et forenklingsspektiv kan altså miljøplan for enkelte være en hjelp til sortering og prioritering av de forventninger som de uansett møter. For andre skaper det bry. Forvaltningen har på sin side mye besvær med å forvalte miljøplan riktig og rettferdig. Å avvikle miljøplan innebærer opplagt en forenkling i tilskuddsforvaltningen. Men gitt at målene er i behold, blir det et spørsmål om nye virkemidler som da må overta, blir enklere enn dagens internkontroll.

Hvor står vi i dag

Spørreundersøkelsen avdekker flere betenkeligheter ved miljøplan. Gjennomføringen svikter i mange tilfeller, og forvaltningen varierer kraftig. Det er derfor neppe holdbart å videreføre miljøplan som i dag. Miljøplan inngår i miljøprogram og er koblet til både tilskuddsordninger, juridiske virkemidler og det private kvalitetssystemet KSL. Herav fremgår også alternativer for miljøplan, ved hhv.

- mer bruk av økonomiske virkemidler
- mer bruk av juridiske virkemidler
- å overlate til private kvalitetssystem

Begge de to første innebærer at myndighetene innfører krav og kriterier, og ekstern kontroll opp mot disse. Også private kvalitetssystem kan være organisert på samme måte, med en tredjeparts kvalitetssikring opp mot en gitt standard.

Som i dag forutsetter vi at valget fremover ikke er enten-eller, men snarere å bestemme rett arbeidsdeling. Det interessante er derfor hva som er hensiktsmessig å overlate til hhv. internkontroll, juridiske virkemidler, økonomiske virkemidler og private kvalitetssystem.

Valg for veien videre

I vår vurdering av veien videre legger vi til grunn at miljøplanens formål står ved lag. Mens formålet er å ivareta fellesgoder, er tanken at bonden selv skal ta ansvar. Det fungerer best dersom bonden også ser en nytteverdi inn i egen drift. Man kan derfor tenke seg at miljøplan fullt og helt bør spille på det gode og derfor kan overlates til initiativ hos hver enkelt. Imidlertid skal miljøplan medvirke til

miljøhensyn innen ulike tilskuddsordninger. Da har myndighetene behov for å kontrollere at denne forutsetningen er ivaretatt. Slik fremgår følgende veivalg for miljøplan:

- Hvorvidt myndighetene fortsatt skal stå bak miljøplan, eller om det kan overlates til private initiativ.
- Rekkevidden av internkontroll versus eksterne krav og kontroller
- Hvordan koblinger til tilskudd bør se ut, det vil si konsekvenser av å ha eller ikke ha miljøplan.
- Om miljøplan fortsatt skal sørge for helhetlig gjennomgang og ivaretagelse av miljøforhold, eller om deloppgavene bør videreføres sak for sak.
- Hvilket innhold og verktøy som trengs for å ivareta nytteverdi for både miljø og næringsutøvere.
- Hvordan aktiviteter og dataflyt bør organiseres for å ivareta behov og samhandling mellom næringsutøvere, myndigheter og andre aktører.

På bakgrunn av disse veivalgene har SLF skissert tre alternativer.

Alternativ 1: oppdatere og vitalisere miljøplan

Miljøplan, eller deloppgaver i miljøplan, har vært vektlagt som del av landbrukets løsninger for å imøtekomme krav etter blant annet vannforskriften og naturmangfoldloven. Alternative virkemidler som tegner seg på disse områdene er gjerne av restriktiv art, som innebærer mindre råderett. Det er også uklart om det vil bli enklere eller mer treffsikkert.

SLF mener prinsippet om internkontroll står seg godt, og at et instrument som miljøplan i prinsippet er egnet for mange typer miljøhensyn i jordbruket hvor oppskriften til løsning ikke er gitt på forhånd. Om man dermed skal videreføre miljøplan, hviler likevel på noen premisser. Innhold og verktøy i miljøplan må oppdateres slik at det blir mest mulig relevant og nyttig for brukerne i egen drift. Det innebærer at brukerne enkelt og effektivt må kunne registrere og hente ut informasjon, og ivareta de dokumentasjonskrav som er stilt. En opplagt oppgave er å etablere digitale løsninger for gjødslingsplan, sprøytejournal og kartfesting, med brukervennlige løsninger for å registrere og hente ut data. Vi foreslår en kartløsning der også myndighetene har tilgang, slik at de enklere kan holde øye med miljøverdier og synliggjøre jordbrukets miljøinnsats.

For å ivareta oppslutningen om miljøplan og tilskuddenes berettigelse vil det være nærliggende å videreføre en kobling til tilskudd som i dag. Konsekvensen ved ikke å ha miljøplan bør imidlertid dempes slik at kommunene tar dem i bruk og de næringsutøvere som bare opplever miljøplan som et bryderi vil ha lettere for å avstå.

Alternativ 2: Avvikle miljøplan, og videreføre deloppgavene sak for sak

Som alternativ til å videreføre miljøplan-forskriften mener vi det er aktuelt å avvikle forskriften og videreføre de enkelte deloppgaver sak for sak. Vi mener oppgaver med kartfesting, gjødslingsplan og sprøytejournal fortsatt hører hjemme i det offentlige virkemiddelapparatet. Derimot mener vi KSL bør inviteres til å overta oppgaven med sjekklista og oppfølging av sjekkpunktene.

Dersom deloppgaver med kartfesting, gjødslingsplan og sprøytejournal skal videreføres som selvstendige oppgaver vil det reise behov for at verktøyene oppdateres og gjøres mer brukervennlige, på samme måte som skissert i alternativ 1.

En sentral avklaring vil være om disse deloppgavene skal ha en kobling til tilskuddsordninger som PT og miljøtilskudd, slik som i dag gjelder for miljøplan. Vi mener en slik kobling er nærliggende, især for gjødslingsplanen. I så fall vil det være behov for å etablere hvilke standarder, kontroller og konsekvenser som skal gjelde for foretakets gjødslingsplan.

Det er også nærliggende at tilskuddsordningene hviler på krav til kartfesting. Et utgangspunkt finnes allerede i RMP, hvor noen typer søknadsinformasjon er obligatorisk å kartfeste for overhodet å kunne behandle søknaden. En slik løsning kan utvides til å gjelde kartfesting av andre forhold av miljømessig betydning, som videreføring av dagens miljøplankart.

Alternativ 3: Avvikle miljøplan, og supplere miljøvilkårene etter § 8 i dagens PT-forskrift

Å avvikle miljøplan kan reise behov for en erstatning som kan integrere miljøhensyn i tilskuddene og ivareta tilskuddenes berettigelse blant annet etter WTO-regelverket. I tillegg til deloppgaver med gjødslingsplan og kartfesting som er skissert i alternativ 2, er en mulighet å supplere miljøvilkårene etter § 8 i dagens PT-forskrift.

Miljøvilkår etter § 8 i PT-forskriften er obligatoriske og gjelder universelt. Slike virkemidler kan vanskelig avløse miljøplan fullt ut siden miljøplan nettopp skal medvirke der det ikke finnes noen universell løsning. Som alternativ til universelle vilkår skisserer vi en løsning hvor næringsutøverne velger vilkår fra en meny. Det kan åpne for at bonden treffer tiltak og løsninger som er tilpasset egen drift og behov.

SLFs oppsummering

SLF har ikke vurdert alternativene dithen at vi kan anbefale en bestemt løsning. Alle alternativer krever videre utredning og utviklingsarbeid dersom de skal bli aktuelle.

Ordliste og definisjoner

AK-tilskuddet – Areal- og kulturlandskapstilskudd, som utbetales som del av produksjonstilskudd

KSL – Kvalitetssystem i landbruket

PT – Produksjonstilskudd, jf. forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket

Programteori – beskriver de grunnleggende forventningene som ligger bak utformingen av et politisk virkemiddel. Programteorien etablerer en forventet sammenheng mellom de konkrete tiltak som iverksettes, og de overordnede mål som ligger bak. I en evaluering er det interessant å vurdere hvorvidt det er hold i denne programteorien.

RMP – Regionale miljøprogram, som forvaltes av fylkene.

SMIL – Spesielle miljøtiltak i jordbruket, jf. SMIL-forskriften

WTO – World Trade Organization (Verdens handelsorganisasjon)

1 Innledning

1.1 Mandat

Som en oppfølging av jordbruksoppgjøret 2012 skal det gjennomføres en evaluering av miljøplan. I Prop. 122 S (2011-2012) - *Jordbruksoppgjøret 2012* heter det:

"Det foreslås en ekstern evaluering av miljøplan der formålet er å få kunnskap om miljøeffekten av forskriften, samt forvaltnings- og transaksjonskostnader. SLF får ansvar for evalueringen."

Utover å foreta en evaluering av hvordan miljøplan har fungert, har vi etter dialog med Landbruks- og matdepartementet (LMD) også vurdert veien videre for miljøplan. Rapporten inngår som bakgrunn for jordbruksforhandlingene, og i den forbindelse har vi også lagt til grunn signaler fra Sundvolden-erklæringen og fra tildelingsbrev til SLF fra LMD om innspill til "målretting, forenkling og forbedringer", herunder i "lover, regler og støtteordninger".

I tillegg til evalueringsoppdraget har SLF i samarbeid med Miljødirektoratet et særskilt oppdrag med å utrede muligheten for å ivareta *utvalgte naturtyper* (jmf naturmangfoldloven) gjennom et system med godkjenning av miljøplaner. Arbeidet med disse to oppdragene har foregått i sammenheng. Denne rapporten begrenser seg likevel til oppdraget fra Jordbruksoppgjøret, og avgis av SLF.

1.2 SLFs forståelse av og innfallsvinkel til evalueringen

I tillegg til LMDs mandat har vi i denne evalueringen også vektlagt Justis- og beredskapsdepartementets (JD) veileder for evaluering av lover. Den vektlegger å spørre om

- (1) hvilke gevinster som oppstår,
- (2) kostnader for forvaltningen,
- (3) ressursbruk og kostnader for næringsutøveren,
- (4) om de tilsiktede formål realiseres,
- (5) om gevinstene står i forhold til ulempene,
- (6) om regelverksanvendelsen svarer til forutsetningene.

LMDs spørsmål om miljøeffekter, og JDs spørsmål om gevinster (pkt 1 og 5) og formål (pkt 4) må oppfattes i lys av miljøplanforskriftens formålsparagraf:

Formålet med miljøplan er at den skal føre til mer miljøvennlig jordbruksproduksjon og til at positive miljøeffekter av jordbruksdrifta blir holdt ved like eller øker. Planen skal også medvirke til økt verdiskaping med utgangspunkt i jordbrukets positive miljøeffekter, samt synliggjøre miljøinnsatsen i jordbruket.

Av de delmål som er formulert i formålsparagrafen er det begreper om "mer miljøvennlig jordbruksproduksjon" og "positive miljøeffekter" som svarer best til LMDs oppdrag. I denne evalueringen har vi derfor vektlagt disse målsetningene, og ikke i samme grad spørsmål om "økt verdiskaping" eller å "synliggjøre miljøinnsatsen".

1.3 Teori, metode og prosess

Det er krevende å evaluere miljøplan opp mot målene i formålsparagrafen. Forskriften vil oppnå en forskjell fra hva som ellers ville skjedd, men her oppstår utfordringer med å definere hva som ellers ville skjedd i jordbruket og i miljøet. Jordbruk foregår i nært samspill med naturen, og med påvirkninger både i positiv og negativ retning. Utfallet avhenger derfor av en rekke sammenhenger i naturen, samt av andre valg bøndene foretar, om produksjonsvolum, driftsmetoder, gjødselbruk osv. Med et slikt utgangspunkt er det generelt vanskelig å vite og måle hva som gjør forskjell, isolert fra andre prosesser og påvirkninger. Særlig utfordrende er det å utlede forskjeller av miljøplan, siden et slikt planverktøy kun kan virke indirekte, via bevisstgjøring.

Ut fra en slik forståelse mener vi evalueringen ville hatt liten nytte av å innhente noen form for naturvitenskapelig undersøkelse av natur og arealer. Snarere må kunnskap om miljøeffekter skaffes indirekte, ved å undersøke hvordan miljøplan har virket i målgruppene. Vi har derfor innhentet en spørreundersøkelse om gjennomføring, erfaringer og synspunkter om miljøplan blant sentrale aktører. Slik metode er hensiktsmessig i erkjennelse av at miljøplan verken kan eller bør fungere isolert, men innvevd i øvrig drift og ressursforvaltning.

1.3.1 Spørreundersøkelse blant aktørene

Oppdraget med å gjennomføre en spørreundersøkelse ble gitt til Telemarksforskning. Resultatene foreligger i rapporten *Bondens miljøplan – gjennomføring, erfaringer og synspunkter på hvordan planen virker* (TF-rapport 321, publisert av Telemarksforskning).

Spørreundersøkelsen mottok svar fra ca 8000 næringsutøvere, samt fra kommunale saksbehandlere, landbruksrådgivere og revisorer fra det private kvalitetssystemet KSL. Næringsutøverne som deltok representerer bredden og mangfoldet i landbruket hva gjelder driftsformer, -omfang og geografi. Vi må likevel anta at deltakelsen i spørreundersøkelsen var høyere blant de som trives med papirarbeid, herunder med miljøplan.

Spørreundersøkelsen innhentet både mer objektive opplysninger om hva aktørene har *gjort*, og subjektive opplysninger om hva de opplever har *skjedd*. Blant de objektive opplysningene finner vi opplysninger om aktørenes tidsbruk, noe som langt på veg besvarer spørsmål om transaksjons- og forvaltningskostnader som er vektlagt i mandatet.

1.3.2 Videre evaluering

Denne evalueringen bygger videre på den spørreundersøkelsen som er foretatt. Mens spørreundersøkelsen foregikk som en breddeundersøkelse, har vi i vårt videre arbeid forsøkt å gå mer i dybden om aktuelle problemstillinger. Vi drøfter sterke og svake sider ved miljøplan slik det har fungert til nå, og vurderer veien videre for miljøplan. Til dette har vi også hatt med oss erfaringer etter kontakt med aktører innen landbruksnæring og -forvaltning.

Med oss i arbeid med denne rapporten har vi hatt en referansegruppe som har bidratt til erfaringsutveksling om hvordan miljøplan har fungert. Deltakerne har også bidratt til rådslagning om vurderinger og vegvalg som er nedfelt i denne evalueringsrapporten. Det er likevel SLF alene som avgir sluttrapporten.

Referansegruppen har bestått av ressurspersoner fra organisasjoner og fagmiljøer som har sentrale oppgaver eller interesser for miljøplan. Status for referansegruppa innebærer at deltakerne var invitert

som ressurspersoner, og ikke som representanter for sine organisasjoner. Her følger navnelista, hvor organisasjonstilknytningen er med til orientering:

Anne Bøen	Mattilsynet
Kari Engmark	Norsk landbruksrådgivning
Truls Hansen Folkestad	Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Bjørn Gimming	Norges Bondelag
Lars Martin Hagen	Fylkesmannen i Hedmark
Lise Hatten	Miljødirektoratet
Per Rønneberg Hauge	Fylkesmannen i Buskerud
Ragnhild Hoel	Riksantikvaren
Anders Mona	Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Tom Roterud	KSL/Matmerk
Margit Åreskjold	Miljødirektoratet

1.3.3 Programteori som rammeverk

Som rammeverk for spørreundersøkelsen tok Telemarksforskning utgangspunkt i *programteori*. Programteori beskriver de grunnleggende forventningene som ligger bak utformingen av et politisk virkemiddel. Her inngår forventet sammenheng mellom de tiltak som iverksettes, og de siktemål som ligger bak. I en evaluering blir det derfor interessant å vurdere om slike sammenhenger er til stede i praksis.

Programteori legger til grunn at politiske virkemidler må virke gjennom flere ledd for å oppnå effekt på miljøsituasjonen:

Tiltak -> Innvirkning -> Utfall -> Effekt

Spørreundersøkelsen har dokumentert hvordan oppgaver i miljøplan er gjennomført i praksis, samt hvilke resultater aktørene opplever. Oppdraget for denne evalueringen er å pløye dypere langs disse sporene. Hvilke mekanismer antas å være til stede for at målene skal nås? I hvilken grad har disse mekanismene fungert slik man hadde tenkt? Programteori vektlegger også hvordan virkemidlene er satt ut i praksis og hvordan dette har utviklet seg. Dersom virkemiddelet har mislyktes, kan man stille spørsmål om hvorfor. Var målene urealistiske, var teoriene svake eller var det implementeringen som slo feil?

I tråd med formålsparagrafen må måloppnåelsen vurderes i to retninger, nemlig å fremme ønsket aktivitet og unngå uønsket aktivitet. Vi vil diskutere om rolle-, ansvars- og regelverksforståelsen samsvarer med forutsetningene. Vi vil diskutere om nødvendige rammebetingelser er til stede i praksis, samt belyse styrker, svakheter, forutsetninger og barrierer.

1.4 Struktur i rapporten

I kapittel 2 fremgår formål, bakgrunn og historikk for miljøplan. Vi skisserer programteorien for miljøplan, herunder hvilken oppgavefordeling som er etablert og hvilken virkemåte som er forventet. Vi beskriver de deloppgaver som er obligatoriske i miljøplan, og de steg og prosesser dette er ment å lede til. Videre redegjør vi for miljøplanens rolle innenfor virkemiddelapparatet, med sammenkoblinger til tilskudd og andre avhengigheter som inngår, samt myndighetsutøvelse om miljøplan.

I kapittel 3 viser vi erfaringer med miljøplan slik den har fungert, og holder dette opp mot de forventningene som ligger til grunn. Vi gjengir sentrale funn fra spørreundersøkelsen om hva aktørene har gjort og hva de mener har skjedd. Videre trekker vi inn egne vurderinger og erfaringer og drøfter disse funnene i sammenheng. Slik mener vi å besvare de sentrale problemstillingene som er vektlagt i mandatet, om miljøeffekter og kostnader som oppstår, samt hvordan blant annet ansvars- og regelverksforståelsen fungerer.

I kapittel 4 drøfter vi veien videre for miljøplan. Vi åpner med å presentere miljøhensyn og virkemiddelbruk som foreligger. Deretter gjennomgår vi aktuelle alternativer og vegvalg vi oppfatter at myndighetene nå står overfor. I kapittel 5 oppsummerer vi våre funn, og skisserer tre alternative måter å organisere et fremtidig virkemiddel.

2 Bakgrunn

2.1 Om miljøplan

Siden 2003 har det vært stilt krav til foretak som mottar produksjonstilskudd i jordbruket om å ha en miljøplan. Bestemmelsene om miljøplan er fastsatt i forskrift om miljøplan.

Miljøplan trinn 1 er et verktøy for internkontroll rundt miljøhensyn som er viktige å ivareta ved jordbruksdrift. Miljøplan trinn 1 skal inneholde:

- Et kart over jordbruksarealene hvor forhold av miljømessig betydning er avmerket og beskrevet
- Gjødslingsplan
- Sprøytejournal der det er aktuelt
- Utfylt sjekkliste for miljøhensyn ved jordbruksdrift
- Plan med frist for gjennomføring av tiltak dersom det er avdekket manglende ivaretagelse av miljøhensyn ved utfylling av sjekkliste (heretter omtalt som plan for tiltak)
- Dokumentasjon på gjennomføring av tiltak

Miljøplan trinn 1 skal vise ulike ressurser som finnes på en gård, og være bondens dokumentasjon for drift og tiltak. Ressursene kommer især til syne i kart og gjødslingsplan. Med hjelp av sjekklista, som skal fylles ut innen 15. november, skal bonden selv foreta egenkontroll av drifta og miljøsatsinga på gården. Punkter i sjekklista omhandler mulige problemer og verdier innenfor tema som forurensning, avfall, biologisk mangfold, kulturlandskap og kulturminner. Disse punktene er hentet fra lovgivning og bestemmelser på miljøområdet. Ved avvik fra gjeldende lovgivning skal bonden planlegge, gjennomføre og dokumentere nødvendige tiltak. Sjekklista skal altså bidra til internkontroll om myndighetskravene, som supplement til annen myndighetsutøvelse.

Miljøplan trinn 2 er en plan for gjennomføring av tiltak innen kulturlandskap og miljø som går utover det som er lovpålagt. Innholdet i miljøplan trinn 2 er målsettinger for tiltak, plan for hva som skal gjøres, og dokumentasjon på at tiltaket er utført.

2.1.1 Miljøplan, miljøprogram og tilkoblede tilskuddsordninger

Miljøplan er del av miljøprogram-satsingen i jordbruket som samler flere virkemidler som forvaltes på ulike styringsnivå:

- Nasjonalt miljøprogram setter rammene for miljøprogram-satsingen og samler nasjonale tilskuddsordninger med miljøformål. Viktigst av disse er areal- og kulturlandskapstilskuddet (AK-tilskuddet), nasjonale beitetilskudd og tilskudd til økologisk landbruk.
- Regionale miljøprogram (RMP) etablerer regionale miljøtilskudd målrettet mot utfordringer i hver region. RMP bygger på rammer og retningslinjer i nasjonalt miljøprogram.
- Tilskudd til Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL-tilskudd) forvaltes av kommunene med grunnlag i tiltaksstrategier som igjen er forankret i RMP.
- Miljøplan er et styrings- og internkontrollverktøy for hver enkelt bonde som er forutsatt gjennomført for å motta tilskuddene i miljøprogramsatsingen.

De nasjonale miljøtilskuddene (AK-tilskuddet, beitetilskuddene mv.) forvaltes som del av produksjonstilskudd, jf. *forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket*. Koblingen til tilskudd fungerer slik at foretak som ikke har miljøplan trinn 1 får redusert sitt produksjonstilskudd. Miljøplan trinn 1 er videre en forutsetning for å søke RMP-tilskudd.

Miljøplan trinn 2 er en forutsetning for tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL) og for enkelte tilskudd innenfor regionale miljøprogram (RMP).

Miljøplan trinn 1 inngår også som en del av jordbruksnæringens eget kvalitetssikringssystem i landbruket, KSL, dvs. at de to har felles kravsett på miljøområdet.

2.2 Miljøutfordringer i jordbruket og jordbrukspolitikken

I *Meld. St. 9 (2011-2012) – Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords* fremgår bærekraftig landbruk som et av hovedmålene i landbrukspolitikken. Meldingen vektlegger at norsk landbruk produserer miljøgoder som kulturlandskap og biologisk mangfold, og bidrar til opptak og lagring av karbon. Samtidig kan norsk landbruk påvirke det biologiske mangfoldet i negativ retning og er selv en kilde til forurensning til luft, jord og vann. Landbruket må ta sin del av ansvaret for å redusere forurensning og klimagassutslipp, og for å ivareta det biologiske mangfoldet.

Landbruks- og matdepartementets miljøstrategi 2008-2015 har dannet grunnlag for mål- og resultatstyring på miljøområdet i landbruks- og matpolitikken. Viktige miljømål i strategien med relevans for næringsutøverne i jordbruket er å:

- sikre landbrukets kulturlandskap i hele landet,
- bidra til et rikt og variert friluftsliv
- opprettholde matvaresikkerhet og et bærekraftig landbruk gjennom bruk og vern av landbrukets genetiske ressurser
- forvalte mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer i landbruket
- bidra til en god økologisk tilstand i vannforekomstene
- opprettholde beskyttelse av helse og miljø på plantevernmiddelområdet
- begrense utslipp til luft (metan, lystgass, CO₂, ammoniakk)
- utnytte verdifulle ressurser i organisk avfall
- oppnå 15 prosent økologisk matproduksjon og matforbruk

Evalueringer av virkemiddelbruk viser at landbruket de senere årene har redusert enkelte av sine negative miljøpåvirkninger. Ifølge Bioforsk som har evaluert RMP har avrenning av næringsstoffer til vann avtatt gjennom redusert jordarbeiding og bedre gjødslingsplanlegging^{1,2}. Det er likevel kontinuerlig behov for innsats i jordbruket for å redusere forurensninger til vann og luft, i samsvar med nasjonale mål og internasjonale forpliktelser. Når det gjelder miljøgoder som har opphav i jordbruk, beskriver Riksrevisjonens gjennomgang av landbrukspolitikken fra 2010³ at mål innen ivaretagelse av areal- og landskapsressurser og biologisk mangfold bare i varierende grad er nådd.

¹ Evaluering av regionale miljøprogram (RMP) 2011 (Bioforsk rapport vol. 7 Nr. 21 2012)

(http://www.bioforsk.no/ikbViewer/page/tjenester/publikasjoner/publikasjon?p_document_id=100808)

² Evaluering av regionale miljøprogram(RMP) (Bioforsk rapport vol. 3 Nr. 51 2008):

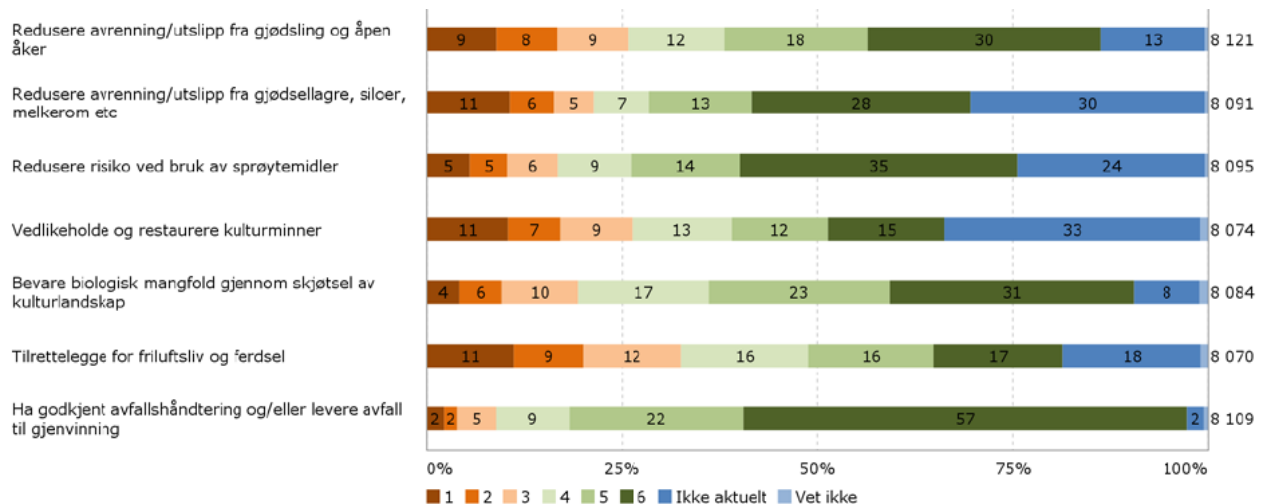
http://www.bioforsk.no/ikbViewer/page/forside/nyhet?p_document_id=42672&p_dimension_id=15077

³ Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket:

http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/Dokumentbase_Dok_3_12_2009_2010.aspx

2.2.1 Næringsutøvernes oppfatninger av miljøutfordringene

I tillegg til myndighetenes prioriteringer vil også gårdbrukerne ha formeninger om status og utvikling for miljøhensyn, og behovet for tiltak. Noen inntrykk av dette kan hentes fra spørreundersøkelsen som Telemarksforskning har utført. Figur 1 viser hvordan næringsutøverne oppfatter betydningen av ulike typer miljøinnsats på eget foretak.



Figur 1: Hvor er det viktig med innsats på egen gård? Respondentene svarte på en skala fra 1-6, hvor 1 betyr «ikke viktig» og 6 betyr «svært viktig» (spørsmål 13 i spørreundersøkelsen til næringsutøvere). Prosentvis fordeling.

Spørsmål om avfallshåndtering har bredest oppslutning, og 90 prosent av respondentene mener innsats på dette området er av betydning på eget foretak. Å bevare biologisk mangfold gjennom skjøtsel av kulturlandskap, og redusere avrenning fra gjødsling og åpen åker, er også viktig hos mange. Sprøytemidler og punktutslipp er ikke samme problemstilling overalt, men hos de det gjelder oppfattes også dette å være av større betydning. Innsats for kulturminner og friluftsliv har noe smalere oppslutning enn de øvrige.

2.3 Historikk for miljøplan

Arbeidet med Kvalitetssystem i Landbruket (KSL) startet i 1992 - 1993. Satsingen var et ledd i å bedre konkurransevnen for norsk mat. I 1995 innførte KSL "Miljø- og ressursplan" som en frivillig ordning, og en forløper til dagens miljøplan. Nå hadde bønder et verktøy til å dokumentere en forsvarlig landbruksproduksjon overfor varemottakere, forbrukere og myndigheter. KSL stilte krav til blant annet sprøytesertifikat, årlig gjødslingsplan, og til gjennomføring av tiltak innen helse, miljø og sikkerhet. Varemottakerne kunne samordne kvalitetssikring og markedsføring av landbruksprodukt gjennom KSL.

En annen forløper til miljøplan finnes i forskrift om gjødslingsplanlegging. Bestemmelser om gjødslingsplan har eksistert siden 1990-tallet og gjeldende forskrift ble innført i 1999. Gjødslingsplanlegging skal medvirke til at man avpasser gjødselmengden etter behovet. Man skal også vurdere rett spredetidspunkt og rett bruk av tilgjengelige gjødselressurser.

Økt satsing på miljø var et sentralt tema under jordbruksforhandlingene i 1999 (jf. St.prp. nr. 75 (1998–1999) *Om jordbruksoppgjøret i 1999*). Både myndigheter og næringa vektla bondens doble innsats som matprodusent og areal-/ressursforvalter. Miljøinnsats var ansett som viktig ikke bare for omgivelsene, men også for jordbrukets egen del og for næringas omdømme. Avtalepartene ble enige om å fjerne avgifta på mineralgjødsel under forutsetning av at bøndene godtok å innføre et miljøprogram i landbruket.

Opptakten fra jordbruksforhandlingene i 1999 ble konkretisert i Stortingsmelding nr. 19 (1999–2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Her tar ideen om et miljøprogram form, som samling av en rekke tilskuddsordninger og miljøkrav, heriblant miljøplan. De nye virkemidlene skulle stimulere til redusert forurensning fra landbruket og styrke forvaltningen av ressurser og miljøgoder som samfunnet har behov for. Man vektla samtidig at næringsutøverne og kommunene skulle ha et større eierskap og ansvar for miljøarbeidet. De nye virkemidlene skulle styres og tilpasses etter lokale utfordringer og prioriteringer. Herunder skulle næringsutøverne ta ansvar og oppgaver i miljøplan.

I 2003 ble forskrift om miljøplan innført. Samtidig ble "Miljø og ressursplan" i KSL avviklet, og KSL innarbeidet miljøplan som del av sin gjennomgang.

Ved innføring av miljøplan var det en del turbulens, der miljøplan og KSL sammen ble kritisert for å innføre byråkratiske og papirbaserte oppgaver. KSL hadde i flere år vært tema for kritiske innlegg i landbrukstidsskrifter, og miljøplan ble oppfattet som mer av det samme. Mange mente dette var besværlig papirarbeid, fremfor at slike verktøy ga oversikt over og inngrep med krav og forventninger. Likevel var det en gjennomgangstone at systematisk kvalitets- og miljøarbeid er viktig, og at uten slike systemer ville landbruksnæringa hatt stor fallhøyde. For å styrke oppslutningen om miljøplan foregikk betydelig innsats med kurs og skoling om miljøplan i denne perioden.

2.4 Miljøplanens virkemåte – med utgangspunkt i programteori

For å oppnå målene som er uttrykt i formålsparagrafen må miljøplan virke i to retninger, til å unngå uønsket aktivitet, og til å fremme ønskelig aktivitet. Miljøplan gjør ikke dette alene, men gjennom sammenkoblinger til øvrige virkemidler, som miljøkrav (rettet mot uønsket aktivitet) og -tilskudd (rettet mot ønskelig aktivitet). Miljøplanen skal således hjelpe næringsutøverne å komme i inngrep med både *påbud* og *tilbud* som landbruket møter.

Inngrep med påbud består i at miljøplan skal bidra til internkontroll om krav og forventninger som jordbruket møter. Inngrep med tilbud har flere aspekter, mest umiddelbart gir miljøplan en mulighet for å benytte flere støtteordninger. For myndighetene skal denne forutsetningen sikre at støtteordningene er forankret i en helhetlig ivaretagelse av miljø, og ikke virker i et tomrom. For næringsutøverne er det i tillegg tenkt at miljøplanarbeid viser muligheter for å bedre miljøtilstanden, hvilket igjen kan utløse ytterligere tilskudd eller andre fordeler.

For at virkemiddelet skal fungere, kan man tenke seg en rekke forutsetninger som må være til stede. God informasjon til gårdbrukerne som synliggjør betydningen av systematisk miljøarbeid, kan gi motivasjon og kunnskap til å utarbeide planer av god kvalitet. Slik kan gårdbrukerne ta tak i miljøplan ut fra en "indre" motivasjon, og miljøplan får preg av et tilbud. Men generelt har man funnet behov for ytre insentiver for at miljøplan skal bli fulgt opp, ved at planen danner vilkår for tilskudd. Det fordrer i sin tur et system for å etterprøve at vilkåret er overholdt.

Som det fremgår vil oppfatninger av miljøplan som henholdsvis et påbud eller tilbud variere både innen forvaltningen og blant næringsutøverne. For enkelte kan miljøplan være oppfattet som en

mulighet. For andre blir den primært oppfattet som en byrde, og den økonomiske konsekvensen ved ikke å ha miljøplan blir oppfattet som en straff.

Miljøplan kan forstås dithen at miljøansvaret delegeres, ved at næringsutøverne selv blir satt til å bedømme miljøtilstand og behovet for tiltak. Kommunene opererer som en slags andreinstans ved å etterprøve at forutsetninger for tilskudd mv. er ivaretatt. Dette innebærer ikke å overprøve de konkrete tiltak og vurderinger som er gjort, men snarere å etterprøve at den obligatoriske dokumentasjonen er i orden. Denne eksterne kontrollen er derfor i hovedsak papirbasert.

2.5 Nærmere om avhengigheter i miljøplan: sammenheng med øvrige virkemidler

Især i spørsmål om kontroll og sanksjoner omkring miljøplankravet har det vært viktig å skille prinsipielt mellom de to avhengighetene, til hhv. miljøkrav og tilskudd. Ved å innføre en kobling til tilskudd foregår en sanksjonering av selve miljøplankravet. Det foregår atskilt fra myndighetsutøvelse om krav etter annet regelverk, det være seg om plantevernmidler, forurensning eller husdyrgjødsel. Det skyldes at man vil unngå at brudd på eksempelvis forurensningsregelverket møter doble sanksjoner.

2.5.1 Miljøplan som gjennomføring av andre påbud

Miljøplanen er tett koblet med lovgivning som finnes på miljøområdet. Især sjekklisten innebærer en gjennomgang av mange typer lovverk:

Gjødsling og jordforbedring

Forskrift om gjødslingsplanlegging

Forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav

Lagring av driftsmidler, punktutslipp

Forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav

Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften), jf. blant annet kap 1 om nedgravde oljetanker

Håndtering og bruk av plantevernmidler

Forskrift om plantevernmidler

Kulturlandskap, kulturminner, biologisk mangfold

Lov om kulturminner

Forskrift om produksjonstilskudd, jf. især § 8 om miljøvilkår

Forskrift om nydyrking

Avfallshåndtering

Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften)

Regelverk om anlegg og tiltak, herunder hydrotekniske tiltak

Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften), jf. blant annet kap 4 om anlegg, drift og vedlikehold av planeringsfelt

Tekniske retningslinjer for anlegg, drift og vedlikehold av planeringsfelt

Forskrift om nydyrking

Forskrift om veier for landbruksformål

Særlig tett innvevd er forskrift om gjødslingsplanlegging som inngår som deloppgave i miljøplan. Forvaltning og sanksjonering om bestemmelser etter denne forskriften foregår i dag primært som del av miljøplan-forvaltningen. For øvrige bestemmelser om blant annet plantevernmidler, gjødselvarer, avfall, kulturminner etc. skal miljøplan bidra til internkontroll rundt myndighetskravene, og fungere parallelt med annen myndighetsutøvelse.

2.5.2 Koblinger til tilskudd

Miljøplan danner inngangsbillett til tilskudd som produksjonstilskudd, SMIL og RMP. Koblingen mellom miljøplan og tilskuddsordninger ivaretas av:

- virkeområdet for forskrift om miljøplan,
- bestemmelser i den enkelte tilskuddsordning som regulerer hvilke økonomiske konsekvenser det medfører å ha miljøplan eller ikke.

Hvordan denne koblingen er nedfelt i regelverket, og hvordan den er praktisert, varierer noe mellom de enkelte tilskuddsordninger.

Koblingen til produksjonstilskudd (PT)

Koblingen mellom regelverk for PT og miljøplan er nedfelt i Forskrift om miljøplan. I §2 Virkeområde heter det:

Forskriften gjelder alle foretak som mottar produksjonstilskudd, med unntak av foretak som bare mottar tilskudd til honningproduksjon.

Koblingen til SMIL-tilskudd

Koblingen mellom regelverk for SMIL og miljøplan er nedfelt i Forskrift om spesielle miljøtiltak i landbruket. I §3 Vilkår heter det:

Miljøplan trinn 2 skal vedlegges søknaden for søkere som er pålagt å ha miljøplan.

Koblingen til tilskudd innen regionale miljøprogram (RMP)

Regelverk for RMP-tilskudd er gitt i fylkesvise forskrifter. Føringer for de regionale miljøprogram og -tilskudd som gjelder perioden 2013 – 2016 er gitt i Nasjonalt miljøprogram 2012. Her heter det:

(E)nkelte vilkår og administrative forhold er felles for alle fylkene. Dette omfatter (...)
- Foretaket skal ha Miljøplan trinn 1.

Hvis vi tar for oss disse bestemmelsene prinsipielt, finner vi noen klare skillelinjer dem i mellom, og noen problemstillinger i hvordan de er utformet. Skillelinjene dreier seg om:

- hvor obligatorisk er kravet?
- hva er rekkevidden for internkontrollen, og hva er objekt for ekstern kontroll?

2.5.2.1 Hvor obligatorisk er kravet?

For RMP er miljøplan trinn I obligatorisk for tilskudd. For mottakere av PT kan det synes uklart om miljøplan er obligatorisk eller ikke. Ifølge miljøplan-forskriften skal alle som mottar PT etterleve forskriften. I realiteten er det åpning for å ikke ha miljøplan, noe som medfører skjematisk trekk i PT.

Problemet ovenfor settes på spissen gjennom ordlyden i SMIL-forskriften, som tar for gitt at det finnes søkere som er ”pålagt å ha miljøplan”. I praksis viser dette til PT-mottakere, og innebærer at PT-mottakere kun er berettiget SMIL dersom de har miljøplan. Dertil må slike søkere legge miljøplan trinn 2 ved søknaden. Søkere til SMIL som ikke samtidig mottar PT møter ikke noe pålegg om miljøplan.

2.5.2.2 Hva er rekkevidden for internkontrollen, og hva er objekt for ekstern kontroll?

Hva gjelder rekkevidden for internkontroll fremstår et skille mellom de bredere og mer ”rettighetsbaserte” tilskudd, som PT og dels RMP, sammenliknet med spissere og mer spesifiserte tilskudd i RMP, og især tilskudd som er basert på forhåndstilsagn (”løyvd tilskudd”) som SMIL.

Miljøplanvilkåret i PT (og i stor grad også RMP) innebærer at det er foretaket selv som eier miljøplan. Myndighetene vil ordinært ikke overprøve de vurderinger som er gjort, den ordinære stikkprøvekontrollen skal snarere avklare om miljøplan er gjennomført eller ikke. Dermed er det miljøplanpapirene som er kontrollobjekt.

Ved SMIL- og enkelte RMP-tiltak skal spesifikk informasjon om tiltaket nedfelles i miljøplan. For SMIL-tiltak skal denne informasjonen vedlegges søknad og danne grunnlag for saksbehandling og vedtak. I slike tilfeller vil man ved ekstern kontroll ikke bare vektlegge om miljøplanpapirene er i orden, men også om tiltaket er gjennomført i samsvar med forutsetningene.

2.6 De standarder, kontrollprosedyrer og reaksjoner som skal gjelde for miljøplan

Spørsmål om hva det medfører å ha miljøplan eller ikke, er i stor grad nedfelt gjennom retningslinjer og veiledninger. I veiledning til søknad om produksjonstilskudd for søknadsomgangene i august 2013 og januar 2014⁴ heter det:

Opplysninger om miljøplan gjelder søknadsomgangen i august. Du skal avgi egenerklæring for om foretaket har miljøplan eller ikke. De som bare søker om tilskudd til birøkt har unntak fra dette kravet, og trenger ikke krysse av.

Har du alt som kreves til miljøplan trinn 1, kan du krysse ”JA” på søknadsskjemaet for å bekrefte at foretaket har miljøplan og at sjekklista vil være ferdig fylt ut innen 15. november. Oppfyller du ikke alle kravene til innhold (...), skal du krysse ”NEI”.

⁴ SLF-005 Veiledningshefte for produksjonstilskudd i jordbruket og tilskudd til avløsning ved ferie og fritid - sommer 2013 og vinter 2014: <https://www.slf.dep.no/no/produksjon-og-marked/produksjonstilskudd/aktuell-soknadsomgang/attachment/31396?ts=13ff17f82a8&download=true>

Krysser man ”ja” for miljøplan ved søknad om PT, tar også tilskuddsforvaltningen for gitt at miljøplan er tilfredsstillende. Dersom man i ettertid ikke avdekker noe annet, så vil tilskuddet gå til utbetaling. Derimot må vi se nærmere på hva som skjer dersom man ikke har tilfredsstillende miljøplan.

2.6.1 Situasjoner hvor man har avstått fra miljøplan

Innen RMP, og med noen unntak også SMIL, gjelder at dersom man ikke har miljøplan, så er man heller ikke berettiget tilskudd. Innen PT gjelder derimot at hvis man krysser ”nei” for miljøplan ved søknad, foretas et standardisert trekk i tilskudd. Satsen varierer ut fra hvor stort areal man disponerer og som danner grunnlag for tilskudd, jf. tabell 1. Dersom man har husdyr men lite arealgrunnlag fastsettes sats ut fra hvor stort areal man må ha for å spre husdyrgjødsel fra besetningen.

Tabell 1: Reduksjon i produksjonstilskudd som følge av manglende miljøplan

Antall daa.	Trekkebeløp, kr
< 250	8000
251-500	12000
>500	18000

Dersom man velger å ikke ha miljøplan, kan likevel deloppgaver med gjødslingsplan og sprøytejournal være obligatoriske, siden disse deloppgavene er regulert i separate forskrifter.

2.6.2 Situasjoner hvor man oppgir å ha miljøplan, men hvor det i ettertid avdekkes at miljøplan mangler eller er mangelfull

For å kvalitetssikre at utbetalinger blir korrekt, trekkes hvert år 5 prosent av søkerne ut for en stikkprøvekontroll av at søknadsopplysninger stemmer og at øvrige forutsetninger er ivarettatt. Her inngår også kontroll av miljøplan. Terskelen for å godkjenne/underkjenne miljøplan er nedfelt i et rundskriv 34/07 fra SLF⁵. Her fremgår blant annet at dersom miljøplandokumentasjonen mangler gjødslingsplan eller sprøytejournal (i de tilfeller det er aktuelt), skal ikke miljøplanen godkjennes.

I rundskriv 13/1-2 har SLF gitt retningslinjer for avkorting av PT dersom det er gitt feilopplysninger i søknad om PT. Her fremgår at dersom feilopplysningen kvalifiserer som simpelt uaktsom skal man, i det faktisk berettigede tilskudd, trekke fra et beløp tilsvarende den merutbetaling feilopplysningen i søknaden ville medført. Dersom feilopplysningen er ytterligere klanderverdig, skal avkorting være høyere.

Ved søknad om RMP er fallhøyden ved manglende miljøplan potensielt større enn for PT. RMP-tilskuddene er knyttet til spesifikke tiltak, og søknader og kontroll foregår etterskuddsvis. Dersom stikkprøvekontroll avdekker at miljøplan ikke er tilfredsstillende, innebærer det også at grunnlaget for tilskudd faller bort. For foretak med omfangsrike tiltak kan det være snakk om beløp over 100.000 kroner som dermed faller bort.

Ved forvaltning av SMIL oppstår ikke samme problemstilling med at mangler avdekkes i ettertid. SMIL-forvaltningen innebærer forhåndstilsagn, og det er krav om at miljøplan trinn 2 ligger ved

⁵ https://www.slf.dep.no/no/miljo-og-okologisk/jordbruk-og-miljo/bondens-miljoplan/regelverk/_attachment/2236?_ts=12827a44a70&download=true

søknaden. Dermed ligger også til rette for at tilfeller med mangelfulle miljøplaner er fanget opp i en tidligere fase.

Forskjellen mellom SMIL på en side og PT og RMP på den annen, skyldes altså at SMIL er basert på forhåndstilsagn, mens PT og RMP er automatisert. For PT og RMP må søkeren selv holde orden på at forutsetninger for tilskudd er ivaretatt. SMIL gir derimot anledning for at myndighetene kan hjelpe til med å *skaffe* orden.

2.7 Miljøplanens innhold: steg og deler i miljøplan

Delmålene i formålsparagrafen, og miljøplanens inngrep med både påbud og tilbud, viser de mangfoldige sidene ved miljøplan. Disse mangfoldige bidragene skal igjen virke til beste for en rekke miljøverdier og -hensyn. Aktiviteter som er ønskelig å fremme kan for eksempel være istandsetting av et kulturminne, årlig skjøtsel av et areal med naturverdier, eller god gjødslingspraksis. På motsatt hold kan det være snakk om å unngå skader på kulturminner, å stanse punktutslipp, eller å ikke fjerne en åkerholme.

I en gjennomgang av miljøplan må vi skille mellom hva som ut fra forskriften er nødvendig å nedfelle skriftlig, og den mer praktiske miljøinnsatsen som er ønskelig å oppnå. Miljøplan er ment å ivareta en helhet av miljøhensyn. De deloppgaver og dokumentasjonskrav som forskriften oppstiller, er likevel av rimelighetshensyn begrenset til et utvalg. Nedenfor har vi forsøkt å vise hvordan deloppgavene inngår i slik større sammenheng.

2.7.1 Stegene i miljøplan: internkontrollprinsippene

Deler og sammenhenger i miljøplan kan beskrives i lys av internkontroll-prinsipper. Hva som ligger i internkontroll er især regulert av *internkontrollforskriften* (FOR-1996-12-06-1127). Internkontroll foregår som en kjede av aktiviteter, hhv kartlegging, planlegging, utførelse og dokumentasjon/oppfølgning. Dermed tar man fatt på ny slik at kjeden slutes til en sirkel.

Tre tematiske eksempler på hvordan ulike deloppgaver i miljøplan henger sammen for å slutte internkontroll-kjeden, er nevnt nedenfor. Eksempelene illustrerer tema hvor utfordringen er av ulik art. For gjødslingsplanlegging er poenget å gjødsle riktig. Når det gjelder å unngå regelbrudd så er poenget å avstå fra eller rette opp bestemte aktiviteter. Når det gjelder å holde miljøverdier ved like så gjelder det å oppnå bestemte aktiviteter.

	Kartlegge	Planlegge	Utføre	Dokumentere/ følge opp
Balansert gjødsling	Gjødslingsplan	Gjødslingsplan		
Å unngå/stanse mulige regelbrudd	Sjekklista	Plan for tiltak		Dokumentasjon på gjennomføring av tiltak
Å istandsette eller vedlikeholde natur- og kulturverdier	Kartfesting	Miljøplan trinn II		Miljøplan trinn II

2.7.2 Deloppgavene i miljøplan

Oversikten ovenfor viser kun et utsnitt av miljøplanens nedslagsfelt og hva dokumentasjonskravene retter seg mot. Nedenfor viser vi den bredere spennvidden, og nevner også eksempler på miljøtilskudd som kan inngå.

I venstre kolonne fremgår noen aktuelle miljøhensyn. Overskriftene i de øvrige kolonnene skiller mellom ulike grep som kan være ønskelige for å ivareta slike hensyn. Overskriften i 3. kolonne, om å finne botemiddel, sikter til formålsparagrafens poeng om ”mer miljøvennlig jordbruksproduksjon”. Overskriften i 4. kolonne, om å skaffe merverdi, sikter til de etterfølgende momentene i formålsparagrafen, nemlig ”at positive miljøeffekter av jordbruksdrift kan holdes ved like eller økes”, og ”økt verdiskaping med utgangspunkt i jordbrukets positive miljøeffekter”.

	Virkemiddel for å kartlegge behov	Virkemiddel for å finne botemiddel	Virkemiddel for å skaffe merverdi
Å avdekke og ta hånd om punktutslipp	Kartfesting Sjekkliste	Plan for tiltak	
Forsvarlig avfallshåndtering	Sjekkliste	Plan for tiltak	
Ansvarlig omgang med plantevernmidler	Sprøytejournal	Sprøytejournal	RMP-tilskudd for alternativt plantevern
Å anspore til god bruk av gjødselressursene	Gjødslingsplan	Gjødslingsplan	Gjødslingsplan RMP-tilskudd for miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel
Å avverge erosjon og arealavrenning	Sjekkliste		RMP-tilskudd for redusert jordarbeiding
Å etablere (og vedlikeholde) installasjoner som avverger arealavrenning	Kartfesting Sjekkliste		Miljøplan trinn 2 SMIL-tilskudd for hydrotekniske tiltak
Å holde særlig prioriterte naturverdier i hevd	Kartfesting		Miljøplan trinn 2 RMP-tilskudd
Vern mot skade på kulturminner	Kartfesting Sjekkliste	Plan for tiltak	
Skjøtsel av kulturminner og kulturmiljøer	Kartfesting		RMP-tilskudd SMIL

Tabellene illustrerer hvordan ulike brikker i virkemiddelapparatet er tenkt å falle på plass med hverandre for å oppnå ulike typer miljøinnsats og -hensyn, og derigjennom oppnå målene i formålsparagrafen. De miljøplanoppgavene som har bredest tematisk nedslagsfelt er miljøplankartene og sjekklista som innebærer hhv. kartfesting og utsjekk av viktige miljøhensyn. Oppgaver med gjødslingsplan og sprøytejournal har et snevrere tematisk nedslagsfelt, men retter seg mer direkte mot hva som gjøres av faktisk innsats. For å følge opp med faktisk innsats for miljøhensyn utover gjødsling og sprøytemidler, er det deloppgaver med plan og dokumentasjon for tiltak, eller eventuelt miljøplan trinn 2, som gjelder. Faktisk innsats blir også understøttet av miljøtilskudd.

Miljøplan samler altså flere deloppgaver som i prinsippet favner en helhet av miljøhensyn. Men som vist i tabellene er dokumentasjonskravene begrenset til et utvalg.

3 Erfaringer med og drøfting av dagens ordning

I dette kapittelet skal vi undersøke og drøfte hvordan miljøplan virker. Vi vil gjennomgå og drøfte sentrale lærdommer fra spørreundersøkelsen som Telemarksforskning har utført, og fra annet erfaringsgrunnlag. Dette vil vi holde opp mot hvordan miljøplan er ment å virke, slik det er presentert i kapittel 2. Følgende problemstillinger var vektlagt i spørreundersøkelsen og er også utgangspunkt for videre drøfting i denne rapporten:

- hvordan miljøplan er gjennomført (herunder de enkelte stegene og delene i miljøplan)
- hvilke virkninger og gevinster som er avstedkommet på eiendommene, hhv:
 - arealavrenning,
 - punktutslipp,
 - naturmangfold,
 - kulturminner mv.
- kostnader og ressursbruk hos jordbruksforetak og forvaltning
- om de tilsiktede formål realiseres
- om regelverksanvendelsen samsvarer med forutsetningene
- om gevinstene står i forhold til ulempene

3.1 Grunnholdninger til miljøinnsats og miljøplan

94 prosent av næringsutøverne mener det er nødvendig å ta miljøhensyn, jf tabell 2. Halvparten av næringsutøverne mener videre at miljøplan er et godt verktøy for å arbeide med miljøforbedringer. De øvrige uttrykker at miljøplan er brysom.

At miljøplan av mange oppfattes som brysom, er ikke overraskende gitt at miljøplan er et middel for å oppnå noe annet. Ut fra et slikt utgangspunkt er det kanskje vel så interessant hvor mange som mener miljøplan er et godt verktøy. Et slikt resultat understreker at miljøplan ikke bare fungerer som et påbud, men også som et tilbud for å komme i inngrep med miljøkrav mv. Men svarfordelingen er nok også preget av at personer som trives med papirarbeid trolig var overrepresentert blant besvarelsene.

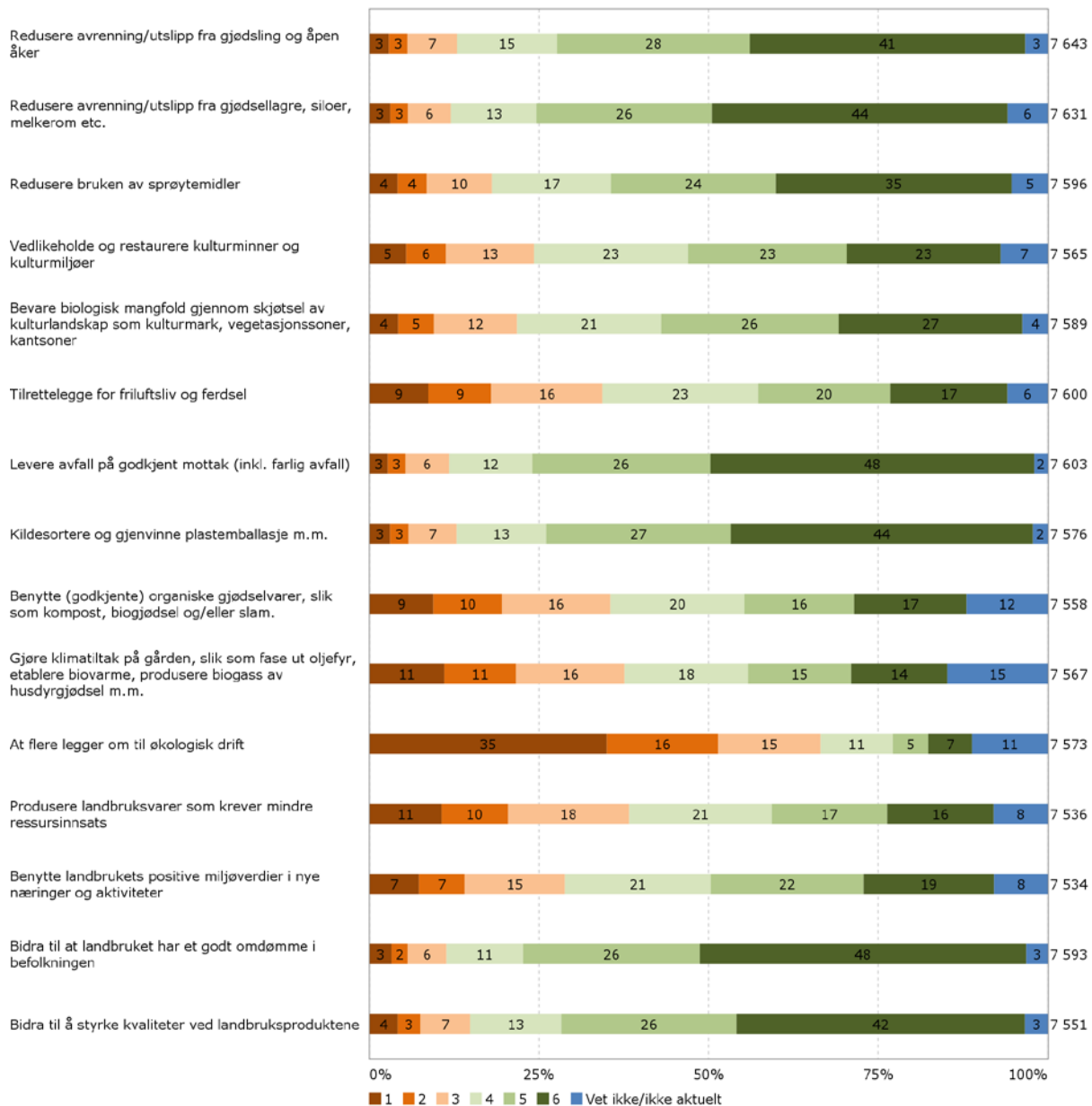
Tabell 2: Hvilket synspunkt på jordbrukets ansvar for miljø og miljøplanens rolle som samsvarer best med egen oppfatning. (Spørsmål 5 til næringsutøverne.)

Påstand	Respondenter	Andel
Det er ikke nødvendig å ta miljøhensyn og derfor er også miljøplan unødvendig	65	0,7 %
Det er nødvendig å ta miljøhensyn, men miljøplan er ganske brysom	3 919	44,1 %
Det er nødvendig å ta miljøhensyn, og miljøplan er et godt verktøy	4 442	50,0 %
Vet ikke	455	5,1 %
I alt	8 881	100,0 %

Størst andel som mener miljøplan er et godt verktøy finner vi blant de som har en mindre del av arbeidstiden knyttet til gården, og de som driver med frukt eller bær. Andelen er lavere blant de som driver med storfe og som har stor del av arbeidstiden knyttet til gården. Årsaker til slike sammenhenger kan muligens ligge i at en del deltidsbønder er mer fortrolige med kontorarbeid gjennom annet arbeid.

Næringsutøverne ble spurt om hvilke miljøforhold som er av større betydning på eget foretak, og for jordbruket generelt. Figur 1 viste at mange mener innsats for avfallshåndtering og bevaring av biologisk mangfold i kulturlandskapet er viktig på eget foretak. Det er også bred oppslutning om å redusere avrenning fra gjødsling og åpen åker, mens sprøytemidler, punktutslipp, kulturminner og friluftsliv ikke er samme problemstilling over alt.

Figur 2 viser hvilke miljøforhold næringsutøverne opplever som viktige for jordbruket generelt. Det er bred oppslutning om at miljøtiltak er viktig for å sikre jordbruket et godt omdømme. Blant konkrete miljøtema er avfallshåndtering, arealavrenning og punktutslipp vektlagt av mange. Mer positivt formulerte miljøhensyn, som berører naturmangfold, kulturminner, klimatiltak og organisk gjødsel, har noe smalere oppslutning enn de foregående, som i større grad omhandler å unngå problem.



Figur 2: I hvilken grad næringsutøverne mener at ulike miljøtema er viktig i landbruket generelt. Respondentene har svart på en skala fra 1-6, hvor 1 betyr «ikke viktig» og 6 betyr «svært viktig» (spørsmål 29 til næringsutøverne). Prosentvis fordeling.

3.2 Oppslutning og gjennomføring av miljøplan

Oversikter over utbetalt produksjonstilskudd i 2012 viser at kun 1,6 prosent av søkerne fikk trekk i tilskudd som følge av manglende eller mangelfull miljøplan (jf. tabell 8 i rapporten fra Telemarksforsking). Primært dreier dette seg om søkere som ikke har krysset av for miljøplan ved søknad om tilskudd. De resterende 98,4 prosent av søkerne har altså krysset av for å ha miljøplan. Blant respondentene i spørreundersøkelsen var det 99,2 prosent som hadde krysset av for å ha miljøplan i sine PT-søknader for 2012.

En slik oppslutning om miljøplan som fremgår av søknadsdata, står i skarp kontrast til hva som fremgår av andre kilder. I spørreundersøkelsen rapporterte 64 prosent av næringsutøverne at de har oppdatert og fullstendig miljøplan trinn 1 de siste 3 årene. Dette må igjen holdes opp mot undersøkelser hvor miljøplanpapirene er gjennomgått av andre. Det skjer især ved stikkprøvekontroller gjennomført som del av tilskuddsforvaltningen, og ved eksterne revisjonsbesøk gjennom KSL.

I en undersøkelse av miljøplanpapirene hos 50 foretak i Buskerud i 2012 fant Fylkesmannen at miljøplanpapirene var tilfredsstillende hos 24 foretak⁶. Hos 5 foretak ble papirene godkjent under visse forutsetninger. Hos 13 foretak ble papirene underkjent, i tillegg var det 8 foretak som ikke la frem noen papirer og dermed også fikk miljøplanen underkjent. Samme undersøkelse ble gjennomført blant 26 foretak i Telemark, her var det 15 som hadde tilfredsstillende papirer, 5 fikk godkjent med forbehold, og 6 fikk papirene underkjent.

Ved alle eksterne revisjoner i KSL-systemet inngår også en gjennomgang av miljøplan. I 2013 ble det gjennomført 5 550 eksterne KSL-revisjoner. Til sammen avdekket disse revisjonene 7 255 avvik, hvorav 1 625 avvik var knyttet til miljøplan. Disse avvikene varierer fra manglende miljøplan til manglende eller mangelfull gjødslingsplan, sprøytejournal mv. Dette tilsier altså avvik i miljøplan hos nær 25 prosent av foretakene.

Hvilken av disse kildene som representerer sannheten om miljøplan, er uklart. Kontrollen i Telemark og Buskerud var grundigere og mer systematisk enn de øvrige, samtidig er datagrunnlaget mindre. Vi oppfatter likevel at andre personer i landbruksforvaltningen kjenner seg igjen i tallene fra disse to fylkene. Det taler for at gjennomføringen av miljøplan er svakere enn hva som fremgår av spørreundersøkelsen. Deler av forklaringen kan nok være at personer som trives med papirarbeid er overrepresentert i spørreundersøkelsen. Men slike sammenlikninger forteller at bønder flest er romslige i sine fortolkninger av hva som er en tilfredsstillende miljøplan.

3.2.1 Forskjeller i oppslutning om miljøplan

Telemarksforskning fant at størst andel næringsutøvere med oppdatert og fullstendig miljøplan var å finne blant:

- de som har mye av sin arbeidstid knyttet til gården
- de fylker med høy andel korn-/frøproduksjon eller storfe
- de som mener landbruket skal ta miljøhensyn og som synes miljøplan er et godt verktøy

Det viser seg altså at de som har storfe og/eller mye arbeid på gården i større grad gjennomfører miljøplan trinn 1, men samtidig i større grad opplever at miljøplan er brysom. Muligens er det første en forklaring på det siste ved at de som er mest lojale også opplever mer besvær. God gjennomføring i fylker med høy andel korn-/frøproduksjon kan muligens skyldes stor oppmerksomhet om blant annet avrenning i disse fylkene.

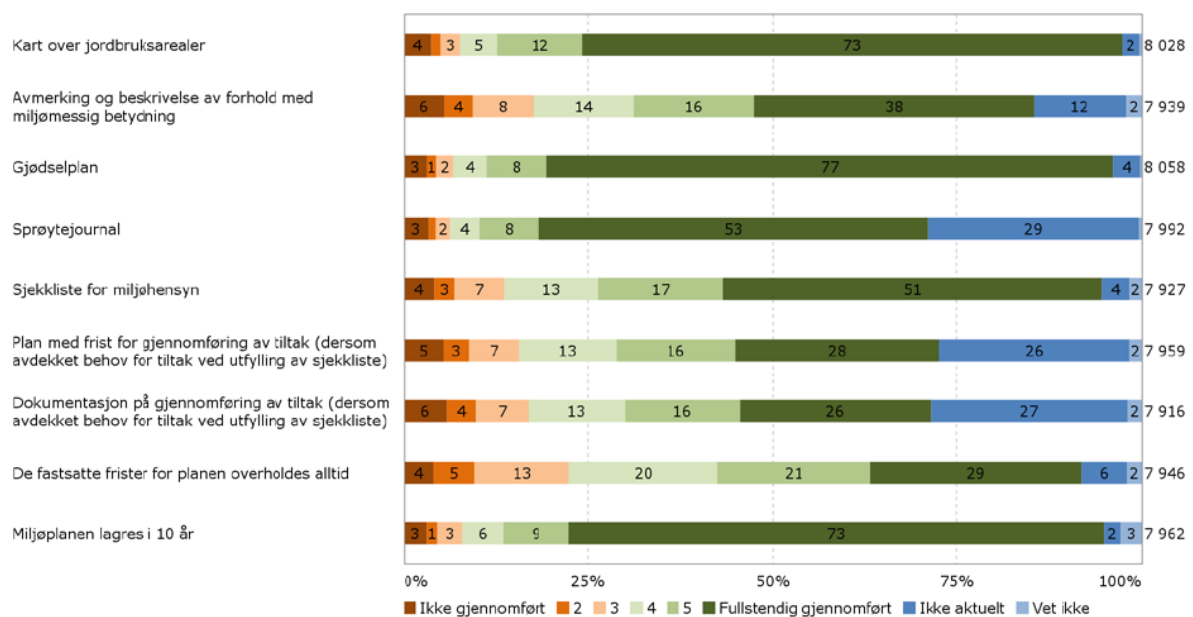
⁶ Kontroll av miljøplan i Buskerud og Telemark, se en presentasjon med oppsummering av resultatene her: http://www.fm-nett.no/Milj%C3%B8plankontroll_Buskerud_og_Telemark_2012_8psRA.pdf.file

3.2.2 Gjennomføring av deloppgaver som er obligatoriske for alle: kart, sjekkliste, gjødslingsplan og sprøytejournal

Figur 3 viser hvordan næringsutøverne rapporterer at ulike deloppgaver i miljøplan er gjennomført. De deloppgavene som er best gjennomført er:

- Kart over jordbruksarealer
- Gjødslingsplan
- Sprøytejournal
- Lagring i 10 år

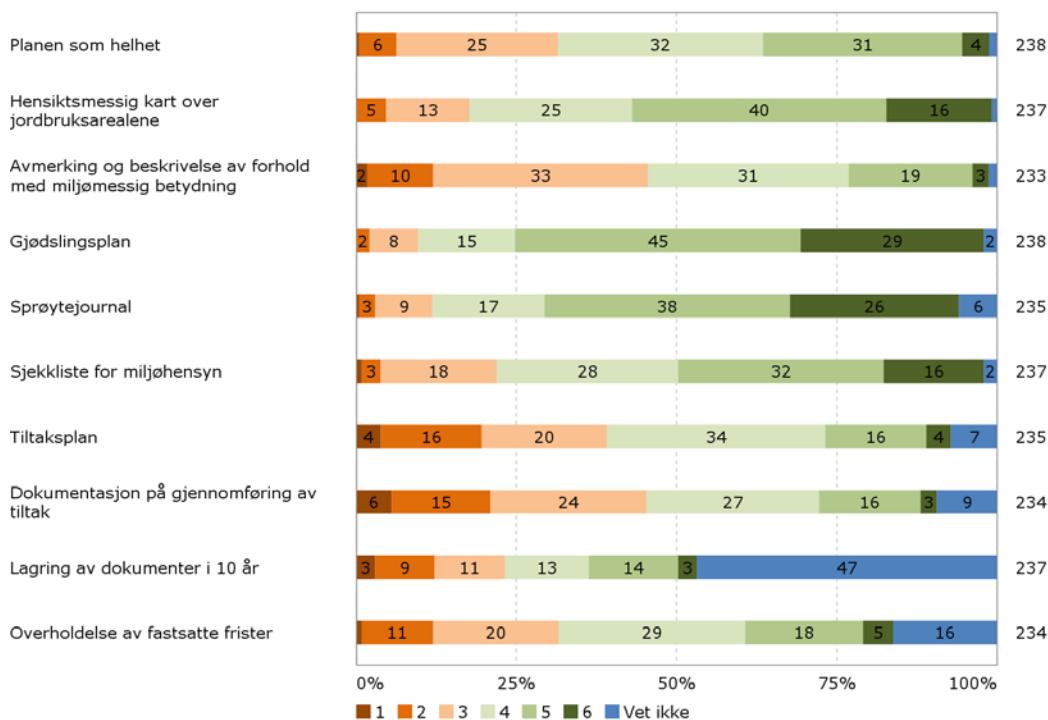
Disse deloppgavene rapporteres å være fullstendig gjennomført i mer enn 70 prosent av tilfellene hvor de er aktuelle. Gjennomføringen ser ut til å være svakere hva gjelder avmerking og beskrivelser på kart, og overholdelse av frister.



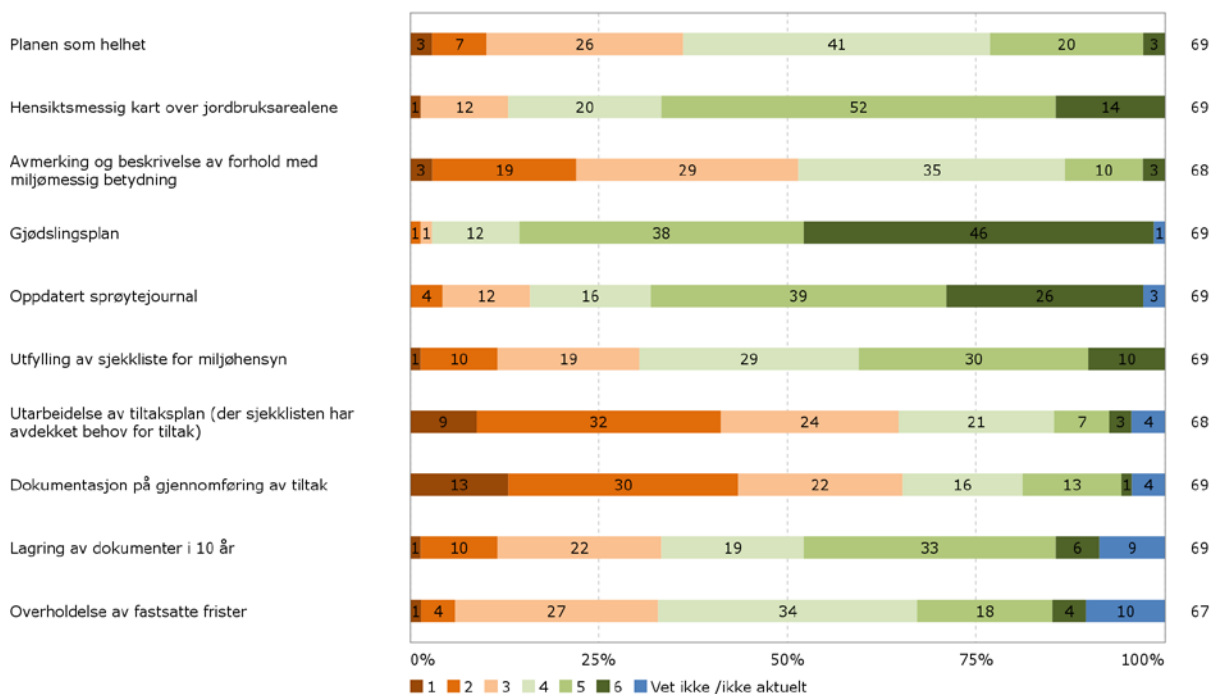
Figur 3: I hvilken grad de enkelte deloppgavene i miljøplan er gjennomført på gården siste sesong. Prosentvis fordeling mellom svaralternativ der 1 betyr "ikke gjennomført" og 6 betyr "fullstendig gjennomført". (Spørsmål 7 til næringsutøverne.)

Gjødslingsplanen er den deloppgaven flest har gjennomført fullt ut. Denne oppslutningen kan skyldes at riktig gjødsling ikke bare tjener miljøet, men også driften, og at oppgaven med gjødslingsplan inngår i ordinære gjøremål. Svakere oppslutning om kartfesting av miljøforhold og sjekkliste for miljøhensyn kan skyldes at disse oppgavene ikke i samme grad er koblet til ordinære gjøremål.

Figur 4 og figur 5 viser hvordan hhv. saksbehandlere i kommune og KSL-revisorer oppfatter gjennomføringen av deloppgavene. Her samler svarene seg mer på midten av skalaen, hvilket er naturlig siden disse respondentene må vurdere et tverrsnitt av gårdbrukerne. Men de viser samme tendens om hvilke deloppgaver som er godt og dårlig gjennomført.



Figur 4: Hvordan saksbehandlere i kommunene mener miljøplan blir fulgt opp hos gårdbruker. Prosentvis fordeling mellom svaralternativ der 1 betyr «i svært liten grad» og 6 betyr «i svært stor grad» (spørsmål 12 til kommunene).



Figur 5: Hvordan KSL-revisorer mener deloppgaver i miljøplan blir fulgt opp hos gårdbruker. Prosentvis fordeling mellom svaralternativ der 1 betyr «i svært liten grad» og 6 betyr «i svært stor grad». (Spørsmål 2 til KSL-revisorene.)

3.2.3 Gjennomføring av plan og dokumentasjon for tiltak

Som nevnt i kapittel 2 må deloppgavene i miljøplan virke sammen for å følge opp internkontroll-prinsippene. I tillegg til gjødslingsplan og sprøytejournal, som følger opp særskilte miljøtema, er det især oppgaver med plan for tiltak og dokumentasjon på gjennomføring av tiltak som skal hjelpe gårdbrukerne å slutte internkontrollkjeden.

Deloppgaver med plan og dokumentasjon for tiltak blir først aktuelt dersom gårdbrukeren avdekker behov for tiltak ved gjennomgang av sjekklista. Undersøkelsen kan ikke avdekke om disse deloppgavene har blitt gjennomført i de tilfeller hvor de strengt tatt burde. Figur 3 tyder på at mange gårdbrukere har gjennomført disse deloppgavene siste sesong. Dette står imidlertid i motstrid til tabell 3, hvor kun 28 prosent av respondentene rapporterer at arbeidet med miljøplan har avdekket behov for tiltak. Av disse er det ifølge tabell 4 kun en tredjedel som har fulgt opp ved å utarbeide plan for tiltak og dokumentert gjennomføring av tiltak, altså kun ca 10 prosent av totalpopulasjonen.

Hvis vi legger tabell 3 til grunn, har altså miljøplan avdekket behov for tiltak kun hos et mindretall av foretakene. Hva det forteller om gjennomføring av miljøplan kan gå i flere retninger. Man kunne kanskje forvente at det ville være regelen, snarere enn unntaket, at en systematisk miljøgjennomgang, blant annet gjennom sjekklista, avdekker behov for miljøtiltak. Om antall ”ja”-svar strengt tatt burde vært høyere, og det derav tegner til at gjennomføring av blant annet sjekklista halter, er imidlertid kun spekulasjoner. Eventuell underrapportering kan for eksempel også skyldes at det er vanskelig å knytte et ”avdekket behov” strengt opp til ”arbeidet med miljøplanen”. Man kan derfor også oppfatte andelen ”ja”-svar som høy og til miljøplanens fordel – den fanger opp det som ellers kunne gått under radaren. Til sjuende og sist er svarfordelingen uangripelig, siden miljøplan overlater til næringsutøverne å holde orden og vurdere behovet for tiltak.

Tabell 3: Om arbeidet med miljøplanen har avdekket behov for å iverksette miljøtiltak. (Spørsmål 8 til næringsutøverne.)

	Respondenter	Prosent
Ja	2 239	27,8 %
Nei	5 193	64,5 %
Husker ikke	613	7,6 %
I alt	8 045	100,0 %

Tabell 4 berører oppfølging når behov er avdekket, og omhandler flere typer oppfølging som i vår miljøplanevaluering må drøftes atskilt. Svar på om man har ”Utarbeidet plan for tiltak” og ”Dokumentert gjennomføring...” taler om gjennomføring av deloppgaver i miljøplan. Kun i drøyt en tredjedel av tilfellene hvor det er avdekket behov, er dette fulgt opp med en plan for tiltak. Her er konklusjonen langt mer åpenbar enn i foregående avsnitt; i disse tilfellene er plan for tiltak strengt tatt obligatorisk. Dermed er denne andelen langt lavere enn den strengt tatt burde. At deloppgaver med plan og dokumentasjon for tiltak i mange tilfeller uteblir, er også et gjennomgående inntrykk fra stikkprøvekontroller gjennomført som del av tilskuddsforvaltningen (jf. også hva som fremkommer fra saksbehandlere i kommunene, Figur 4). Samtidig er det verdt å merke seg at mens dokumentasjonskravet om plan for tiltak halter, er det en langt større andel som har ”gjennomført tiltaket”.

Tabell 4: Hva ble gjort når behov for tiltak ble oppdaget. Flere svar mulig. Prosent av respondenter med svaralternativ ”ja” i tabell 3. (Spørsmål 9 til næringsutøverne)

Svaralternativ	Respondenter	Prosent
Har ikke gjort noe spesielt med det	83	3,7 %
Utarbeidet plan for tiltak (skrevet ned)	839	37,7 %
Gjennomført tiltaket (som laget gjødslingsplan, tettet lekkasjer, rengjort sprøyteutstyr etc.)	1 699	76,4 %
Dokumentert gjennomføring av tiltaket (f.eks. markert i tiltaksplanen at gjennomført)	689	31,0 %
Vet ikke	10	0,4 %

3.2.4 Gjennomføring av miljøplan trinn 2

I spørreundersøkelsen oppga 25 prosent av næringsutøverne at de har utarbeidet Miljøplan trinn 2 én gang, og 16 prosent at de har utarbeidet Miljøplan trinn 2, to ganger eller mer. Drøyt 50 prosent har aldri utarbeidet miljøplan trinn 2, mens nær 10 prosent sier de ikke vet.

Av de ca 3200 respondentene som noen gang har utarbeidet miljøplan trinn 2, har 60 prosent gjort det i forbindelse med SMIL-tilskudd og 24 prosent i forbindelse med RMP-tilskudd. 27 prosent har utarbeidet miljøplan trinn 2 for sin egen del.

3.3 Hvilke virkninger og gevinster som er avstedkommet på eiendommene

I noen tilfeller kan ren faktainformasjon fra spørreundersøkelsen – om hva aktørene har *gjort* – knyttes direkte til et positivt miljøresultat. Det gjelder især når gårdbrukere oppgir å ha gjennomført konkrete tiltak etter å ha avdekket konkrete behov, jf. tabell 4. Tabell 4 er derfor kanskje vårt klareste holdepunkt for at miljøplan lever opp til formålsparagrafen: 25 prosent av gårdbrukerne har gjennomført konkrete miljøtiltak etter å ha avdekket behov i arbeid med miljøplan.

For øvrig er det, som nevnt i kapittel 1, vanskelig å påvise effekter av miljøplan i form av resultater ”på bakken”. Et siktemål med miljøplan er å bidra til bedre drift og løsninger også der det ikke finnes noe fasitsvar. Da må vi vurdere effekter mer indirekte ved å studere hvordan deloppgaver er utført og hva aktørene oppfatter har skjedd.

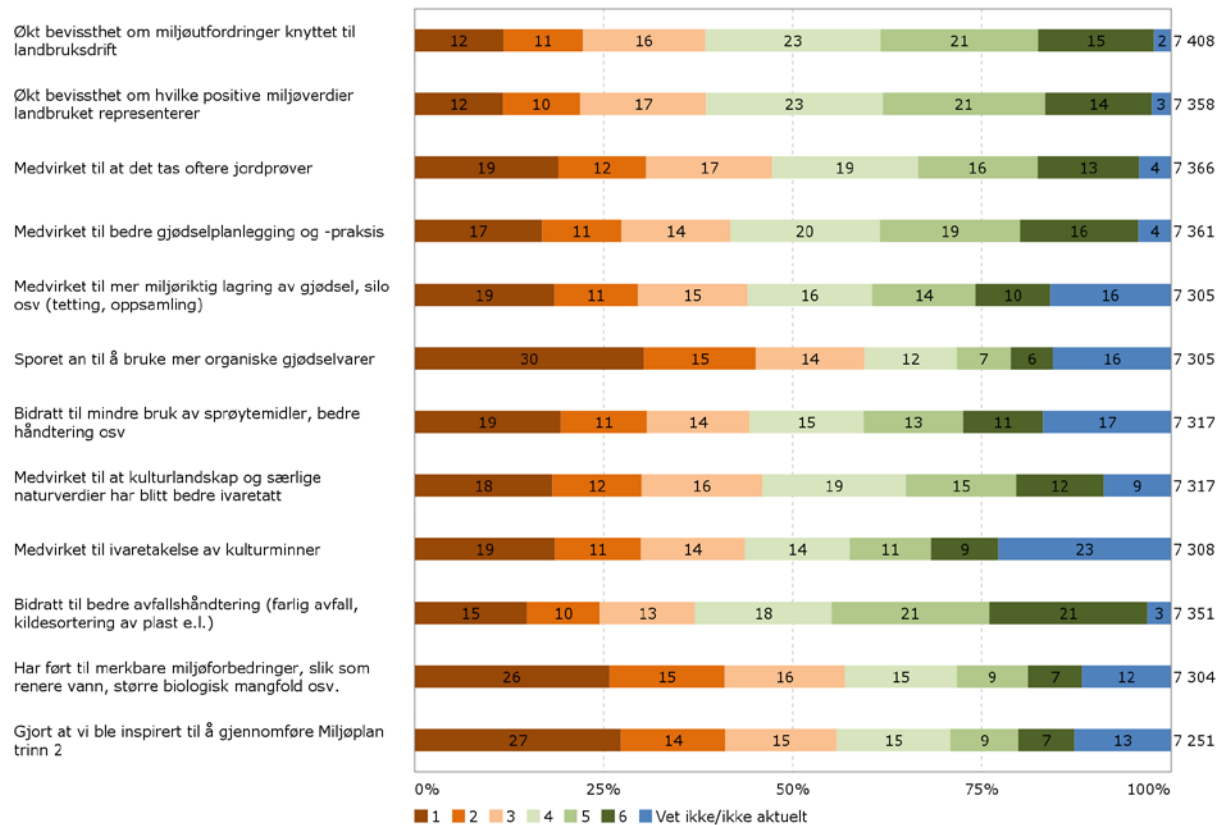
3.3.1 Overordnede oppfatninger

Figur 6 viser næringsutøvernes inntrykk av hva miljøplan har medført. Det er et mindretall, drøyt 30 prosent, som mener miljøplan har medført merkbare miljøforbedringer. Derimot er det nær 60 prosent som mener miljøplan trinn 1 har hatt mer umiddelbare effekter av å bevisstgjøre om miljøutfordringer og positive miljøverdier knyttet til jordbruksdrift.

Når det gjelder konkrete miljøeffekter er det høyest skår, 60 prosent, for at miljøplan har ført til bedre avfallshåndtering, mens 55 prosent mener at miljøplanen har medvirket til bedre gjødslingsplanlegging og -praksis. Om lag halvparten mener miljøplan har medvirket til at det oftere tas jordprøver, og til å ivareta kulturlandskap og naturverdier. Det er dårligere støtte til at miljøplan har medvirket til mindre bruk av sprøytemidler og til ivaretagelse av kulturminner.

Variasjoner i oppslutning ser i noen grad ut til å samsvare med varierende avstand til de miljøhensyn som er opplistet. Både avfallshåndtering og gjødslingsplanlegging er under bondens kontroll, derfor er

det også enklere å fastslå om noe har skjedd. Hvorvidt kulturlandskap og naturverdier har blitt bedre ivaretatt, og især om det er merkbare miljøforbedringer, er spørsmål med større rekkevidde og iboende usikkerhet. Lav oppslutning om spørsmål som vedrører gjødsellagring, sprøytemidler og kulturminner kan skyldes at slike spørsmål er ivaretatt i annen lovgivning, slik at miljøplanens rolle blir mer perifer.



Figur 6: I hvilken grad foretakene er enige i at deres arbeid med miljøplan trinn 1 har gitt ulike resultater/effekter. Prosentvis fordeling mellom svaralternativ hvor 1 betyr "helt uenig" og 6 betyr "helt enig". (Spørsmål 25 til næringsutøverne.)

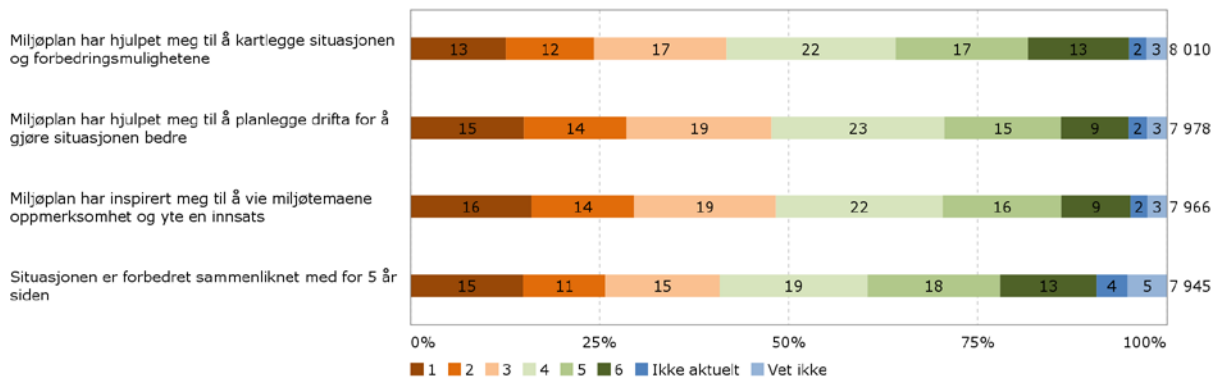
3.3.2 Miljøplanens virkning steg for steg og tema for tema

I Figur 1 viste vi hvilke miljøtema næringsutøverne mener krever innsats på egen gård. I et påfølgende spørsmål ble respondentene bedt om å tenke gjennom miljøtema som krever innsats, og vurdere om miljøplan har hjulpet til å komme i inngrep i form av å:

- kartlegge situasjonen
- planlegge tiltak
- yte en innsats

Videre ble de spurt om situasjonen har blitt forbedret siste 5 år.

Resultatene fremgår i figur 7. Omtrent halvparten er overveiende enige i at miljøplan har bidratt til henholdsvis å kartlegge situasjonen, planlegge drift, og yte en innsats for tema hvor det er av betydning. Noe flere mener situasjonen for disse prioriterte tema er bedret sammenliknet med for 5 år siden. Gjennomgående er det imidlertid noe flere som er helt uenig enn helt enig i at planen har vært nyttig for å komme i inngrep med tema av betydning.



Figur 7: Om miljøplan har hjulpet til å komme i inngrep med de miljøtemaer som respondentene anga som viktige i Figur 1. Prosentvis fordeling mellom svaralternativ der 1 betyr "helt uenig" og 6 betyr "helt enig" med påstanden til venstre i figuren. (Spørsmål 14 til næringsutøverne.)

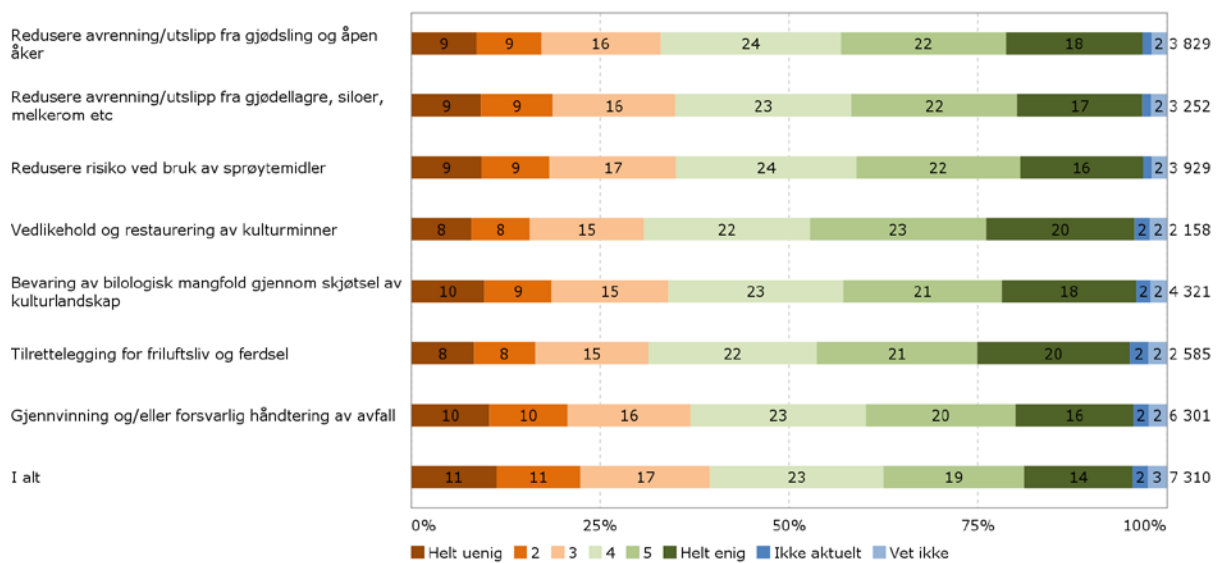
3.3.3 Miljøplan virker bedre jo mer som står på spill

Figuren over omfatter alle respondentene, også de som ikke oppga noe miljøtema hvor egen innsats er av større betydning, jf figur 1. Meningen med miljøplan er imidlertid at den skal virke der det finnes et behov, dermed ligger det i kortene at den ikke virker dersom gårdbrukeren ikke ser behovet.

Telemarksforskning undersøkte derfor om det er en sammenheng hvor foretak som ser oppgaver av betydning, i større grad mener Miljøplan har vært nyttig. Det er en sammenheng her, jf. figur 8. Figuren tar for seg de med skår 5 eller 6 for hvert enkelt miljøtema i figur 1, og viser hvorvidt disse mener miljøplan har vært nyttig for å kartlegge situasjonen og forbedringsmulighetene. Det var omtrent 800 respondenter som ikke oppfattet egen innsats å være av såpass betydning for noe miljøtema, og disse inngår altså ikke i figur 8.

Vi ser at 60 – 65 prosent av de med skår 5 eller 6 for det enkelte miljøtema, er enige i at miljøplanen har vært nyttig for å kartlegge situasjonen og forbedringsmulighetene. Et tilsvarende bilde som i Figur 8 gjelder også for spørsmål om miljøplan har vært nyttig for å planlegge tiltak, yte en innsats, samt om situasjonen har blitt forbedret siste 5 år.

Det ser især ut til at de som ser oppgaver innen avrenning, kulturminner og friluftsliv, skatter miljøplan høyt. Hvis vi samtidig ser på tallene til høyre i figuren fremgår at oppgaver med kulturminner og friluftsliv har nokså smal oppslutning, men at miljøplan altså skattes høyt blant de det angår.

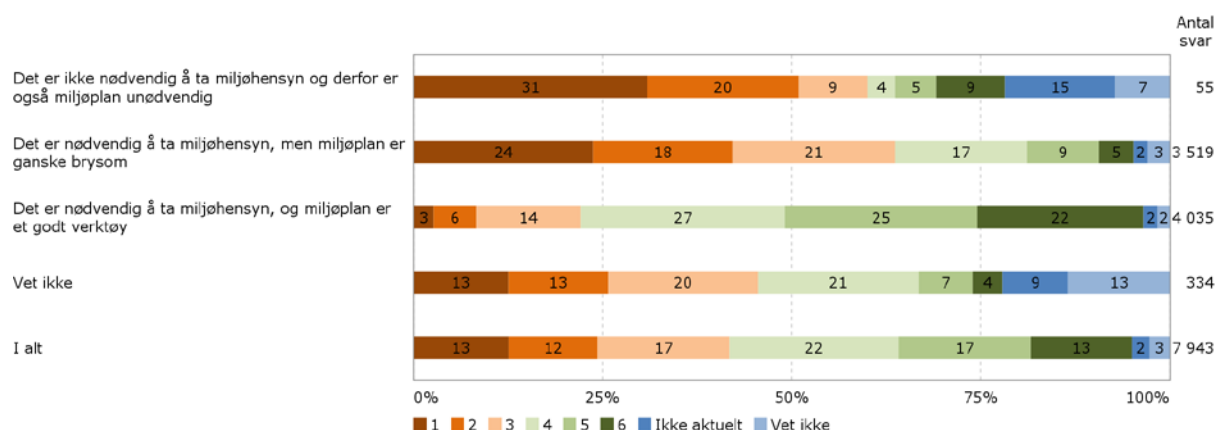


Figur 8: Figuren tar for seg de som mener at innsats på egen gård er viktig (de som har gitt skår 5 eller 6 i Figur 1, antallet fremkommer til høyre for søylene), og viser hvorvidt disse mener miljøplan har bidratt til å kartlegge situasjonen og forbedringsmulighetene. Svarene er på skalaen fra 1-6, hvor 1 betyr helt uenig i at miljøplan har bidratt og 6 betyr helt enig i at miljøplan har bidratt (Figur 19 i rapport fra Telemarksforskning).

3.3.3.1 Varierende erfaringer med miljøplan svarer til varierende holdninger

Telemarksforskning undersøkte også for andre mulige sammenhenger bak svarfordelingen i Figur 7. De fant da den sammenheng som fremtrer i figur 9, nemlig at de som har erfart at miljøplan har hjulpet, i stor grad var de som innledningsvis hadde svart at miljøplan er et godt verktøy, jf. Tabell 2. Motsatt var de som ikke har erfart noen hjelp i miljøplan, i stor grad de samme som innledningsvis svarte at miljøplan er brysom.

I begge tilfeller er svaret på det ene spørsmålet i stor grad en bekreftelse av det andre. En interessant problemstilling er hva som er årsak og virkning. Bunner problemet for den sistnevnte gruppa i at miljøplan er brysom slik at den er vanskelig å nyttiggjøre, eller er årsaken at miljøplan ikke er nyttiggjort og dermed kun blir til bry? Og når det gjelder de som er positivt innstilt, er forklaringen at disse var miljøbevisst allerede i utgangspunktet, eller er det god bruk av miljøplan som har virket motiverende?



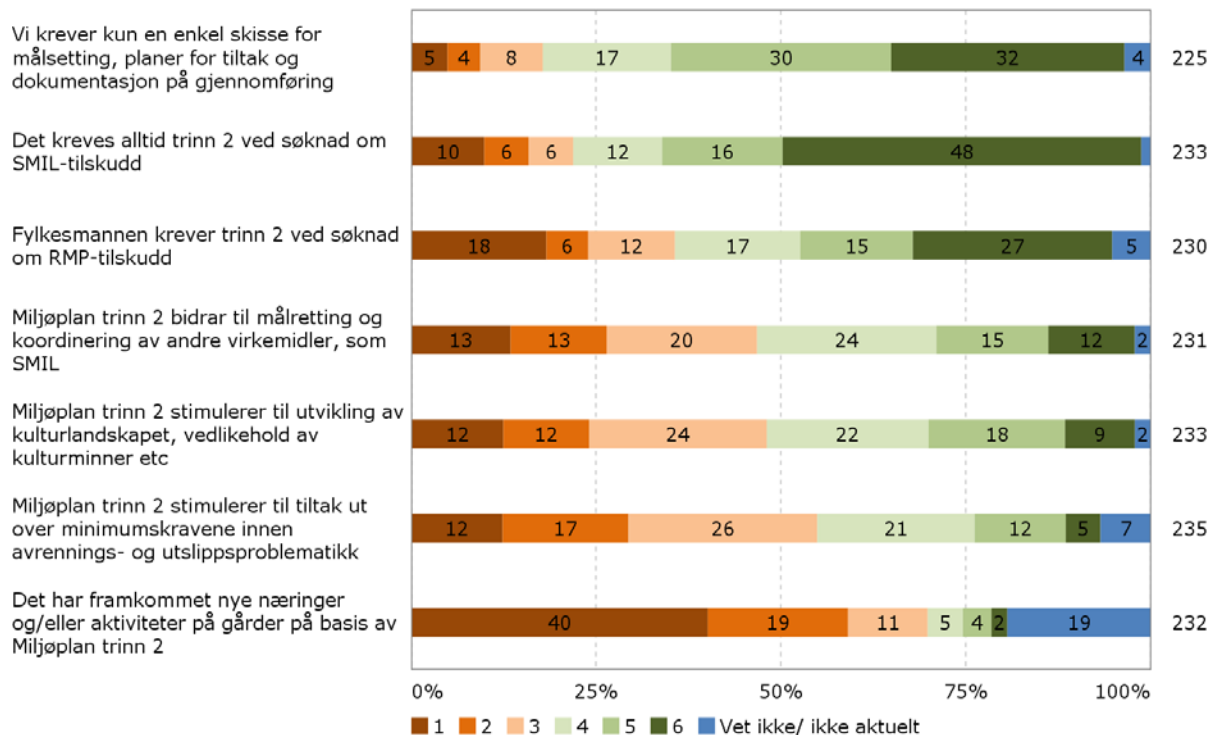
Figur 9: Enighet i at miljøplanen har bidratt til å kartlegge situasjonen og forbedringsmulighetene sett i forhold til synspunkt på jordbrukets ansvar for miljø og miljøplanens rolle. Prosentvis fordeling mellom svaralternativ hvor 1 betyr "helt uenig i at miljøplan har bidratt" og 6 betyr "helt enig i at miljøplan har bidratt". (Figur 23 i rapporten fra Telemarksforskning.)

3.3.4 Effekter av miljøplan trinn 2

Miljøplan trinn 2 har til hensikt å oppnå miljøinnsatser utover hva som ellers er forventet. Dette skjer i samspill med tilknyttede tilskuddsordninger. Blant de om lag 3200 respondentene som noen gang har utarbeidet miljøplan trinn 2 er det et lite flertall som er overveiende enig i at trinn 2 er et nyttig hjelpemiddel for å arbeide med miljøforbedringer på gården. Videre er det 44 prosent som er enige i at planen er nyttig for regionale/kommunale satsinger innen forurensning eller kulturlandskap.

Miljøplan trinn 2 kan anses som en konkretisering av formålet om å medvirke til økt verdiskaping med utgangspunkt i jordbrukets positive miljøeffekter. Kun 19 prosent av de som har utarbeidet miljøplan trinn 2 er enig i at denne har medvirket til utvikling av nye næringer basert på gårdens ressurser.

Miljøplan trinn 2 står i en særstilling fordi kommunene skal ha del i dokumentasjonen som underlag for prioriteringer og søknadsbehandling især for SMIL-tiltak. Det gir kommunene anledning til å bruke miljøplan trinn 2 som grunnlag for å rette tilskuddsmidlene dit behovet er størst. Kommunenes oppfatning av forvaltning og virkninger av miljøplan trinn 2 fremgår i figur 10. Som det fremgår er det delte meninger om miljøplan trinn 2 bidrar til bedre målretting og koordinering av andre virkemidler som SMIL, og til utvikling av kulturlandskapet. Flertallet mener ikke at miljøplan trinn 2 har stimulert til tiltak utover minimumskravene når det gjelder avrenning, og et stort flertall mener at det ikke har ledet til nye næringer eller næringsaktiviteter.



Figur 10: Kommunale saksbehandlers vurdering av påstander om miljøplan trinn 2. Prosentvis fordeling mellom svaralternativ hvor 1 betyr "helt uenig" og 6 betyr "helt enig". (Spørsmål 17 til kommunene.)

3.4 Transaksjons- og forvaltningskostnader

Oppdragsteksten fra jordbruksavtalen vektlegger kunnskap om transaksjons- og forvaltningskostnader. Transaksjonskostnader kan defineres som kostnader med gjennomføring av en avtale, en tilskuddsordning mv. Forvaltningskostnader er således de transaksjonskostnader som oppstår i forvaltningen.

Ut fra definisjonen ovenfor kan det være nærliggende å oppfatte miljøplan i sin helhet som en transaksjonskostnad. En slik oppfatning er særlig nærliggende om man primært fokuserer på de obligatoriske dokumentasjonskravene som inngår. Slik dokumentasjon er ikke et mål i deg selv, men er til blant annet for at forvaltningen kan se næringsutøverne i kortene. Da er også papirarbeidet å anse som en transaksjonskostnad, som uunngåelig innebærer bryderi.

Men som vi har sett kan miljøplan også forstås som et tilbud og en hjelp til å komme i inngrep med miljøkrav og -hensyn. Formålet er selvsagt at det skal virke positivt for miljø, men det kan også ha til fordel å dempe noe av bryderiet og transaksjonskostnadene som øvrige miljøkrav medfører. Uansett lesning fremstår det som at noe bryderi og kostnad er helt forventet. Dette kan derfor ikke være noe avgjørende ankepunkt. Imidlertid må slike kostnader stå i rimelig forhold til nytteverdien, og balansen mellom disse må hevde seg sammenliknet med alternative løsninger.

Miljøplan kan innebære mange typer ressursinnsats. Nedenfor går vi gjennom typer av ressursinnsats som har tydeligst preg av transaksjons- og forvaltningskostnader, og da især tidsbruk. I kapittel 3.5 presenterer vi innsats og status for informasjonsarbeid, kursing og kunnskap. Innsats på slike felter vil også i noen grad ha preg av transaksjons- og forvaltningskostnader, men god kunnskap har opplagt en egenverdi, og kan dertil dempe frustrasjon og bryderi som ellers kunne oppstått.

3.4.1 Næringsutøvernes transaksjonskostnader

3.4.1.1 Tidsbruk

Tabell 5 viser anslag på tid som ble brukt for å utarbeide miljøplan første gang. Vi ser at det store flertallet brukte fra 2-3 timer og opp til 2 dager.

Tabell 5: Anslag på tid som ble brukt på å lage miljøplanen første gang (inkl. kurs m.m.) (Spørsmål 10 til næringsutøverne.)

	Respondenter	Prosent
Opp mot 1 time	322	4,1 %
2 - 3 timer	1 475	18,6 %
1/2 - 1 dag	1 997	25,2 %
1 - 2 dager	1 788	22,6 %
3 - 4 dager	932	11,8 %
5 dager eller mer	408	5,2 %
Vet ikke	999	12,6 %
I alt	7 921	100,0 %

Når det gjelder oppdatering av miljøplanen bruker flesteparten kort tid. Her er det hele 67,4 prosent som svarer at de bruker tre timer eller mindre, se Tabell 6. De med størst del av arbeidstiden knyttet til gården har brukt mest tid, både til å utarbeide planen første gang, og til årlig oppdatering av planen.

Ut fra tabellen kan vi grovt anslå samlet tidsbruk til om lag 25.000 timer for de 7300 som har en formening om dette. Dersom disse er representative for alle søkere til produksjonstilskudd (44.600) kan vi anslå samlet tidsbruk blant bøndene på om lag 150.000 timer, altså drøyt 80 årsverk. Tabell 7 viser hvordan dette arbeidet i praksis foregår.

Tabell 6: Anslag på tid som brukes på den løpende oppdateringen og/eller årlige revideringen av miljøplanen. (Spørsmål 11 til næringsutøverne.)

	Respondenter	Prosent
Opp mot 1 time	2 277	28,9 %
2 - 3 timer	3 042	38,5 %
1/2 - 1 dag	1 375	17,4 %
1 - 2 dager	425	5,4 %
3 - 4 dager	103	1,3 %
5 dager eller mer	78	1,0 %
Vet ikke	592	7,5 %
I alt	7 892	100,0 %

3.4.1.2 Innkjøpt hjelp

I enkelte tilfeller vil miljøplanarbeidet kreve ressurser utover egen tidsbruk. Blant annet er det en del gårdbrukere som benytter Norsk landbruksrådgiving til å utarbeide eksempelvis gjødslingsplan. Noen bruker også rådgivingen til å utarbeide hele miljøplanen – dette er en kostnad for foretakene siden dette for en stor del gjøres for betaling på timesbasis.

Tabell 7: Hvordan næringsutøverne arbeider med Miljøplan trinn 1. (Spørsmål 12 til næringsutøverne.)

	Respondenter	Prosent
Løpende oppdatering gjennom året og til oppgitte frister hvert år, siden produksjonen tilsier at det er behov for dette	953	12,2 %
Løpende oppdatering gjennom året og til oppgitte frister hvert år, men egentlig er driften slik at det ikke er behov for det så ofte	1 467	18,8 %
Har ikke løpende oppdatering, men gjennomgår én til to ganger i året - siden produksjonen er slik at det ikke er behov for jevnlig oppdatering	4 580	58,7 %
Oppdaterer ikke løpende og gjennomgår ikke årlig, men egentlig er det behov for oppdateringer	575	7,4 %
Vet ikke	232	3,0 %
I alt	7 807	100,0%

3.4.1.3 Annet bryderi

Tidsbruken som fremgår ovenfor er nokså moderat, likevel mener altså om lag halvparten av respondentene at miljøplan er nokså brysom. I tillegg til tidsbruken kunne man spekulere i at det er andre problem som ligger bak følelsen av bryderi. Et eksempel kan være dersom usikkerhet om regelverk mv. stjeler oppmerksomhet og krefter.

3.4.2 Forvaltningskostnader

3.4.2.1 Årlig tidsbruk i kommunene

Kommunal landbruksforvaltning har flere ansvarsoppgaver for miljøplan. Man skal drive informasjon og veiledning ovenfor gårdbrukere, og som ledd i tilskuddsforvaltningen skal man påse at miljøplan er gjennomført etter forutsetningene. Alt dette medfører kostnader i forvaltningen, men er samtidig grunnlag for at miljøplan skal fungere.

Tabell 8: Tidsbruk i kommunene ved forvaltning av miljøplan. (Spørsmål 6 til kommunene.)

Aktivitet	Intervall	Gjennomsnitt	Median	Totalt timeantall	Antall respondenter
Generelt informasjonsarbeid	0 – 500	20,6	10	4.657	226
Individuell veiledning og hjelp	0 – 450	24,7	12	5.526	224
Stikkprøvekontroller	0 – 303	18,0	10	4.153	231
Oppfølging ved avvik	0 – 280	11,1	5	2.224	200
Annet	0 – 120	8,3	5	895	108

Tabell 8 viser stor variasjon i tiden det enkelte landbrukskontor bruker på miljøplan. Medianen gir kanskje det mest representative bildet av hvor mye tid som brukes av et typisk landbrukskontor. Ekstremverdiene som trekker opp gjennomsnittet er knyttet til de største, gjerne interkommunale, landbrukskontorene. Telemarksforskning forteller også at dette gjelder kommuner med særskilte satsinger for å redusere jordbruksavrenning, og hvor ressursinnsats med generell informasjon eller individuell veiledning har vært særlig høy.

Samlet anslår respondentene at de berørte kommunene årlig bruker 17.455 timer på arbeid med miljøplan. Respondentene utgjør drøyt 70 % av kontorene. Hvis vi antar at de mest ressurssterke og miljøplaninteresserte kommunene er overrepresentert kan vi anslå årlig samlet tidsbruk i kommunesektoren til 20.000 timer. Det svarer til drøyt 10 årsverk, eller til mellom 5 og 10 mill. kr. i arbeidskostnad.

Det er 20 kontorer som oppgir at de ikke bruker tid på oppfølging av avvik, i tillegg er det godt over 30 respondenter som har utelatt å angi noe timeantall for denne aktiviteten. Det er også andre aktiviteter som er merket med 0 timer, men ikke i like stor grad som når det gjelder oppfølging ved avvik.

3.4.2.2 Årlig ressursinnsats hos fylkesmannen og SLF

Vi har ikke kartlagt ressursinnsats for miljøplan i fylkesmannsembetene eller SLF. Miljøplan oppfattes som et kinkig tema for forvaltningen, og noe som krever ekstra oppmerksomhet og oppfølging også fra fylkesmannen. Årlig tidsbruk fra disse forvaltningsnivåene er likevel begrenset sammenliknet med kommunene som er førstelinjetjenesten mot gårdbrukerne.

3.4.3 Samsvar mellom nytte og kostnad

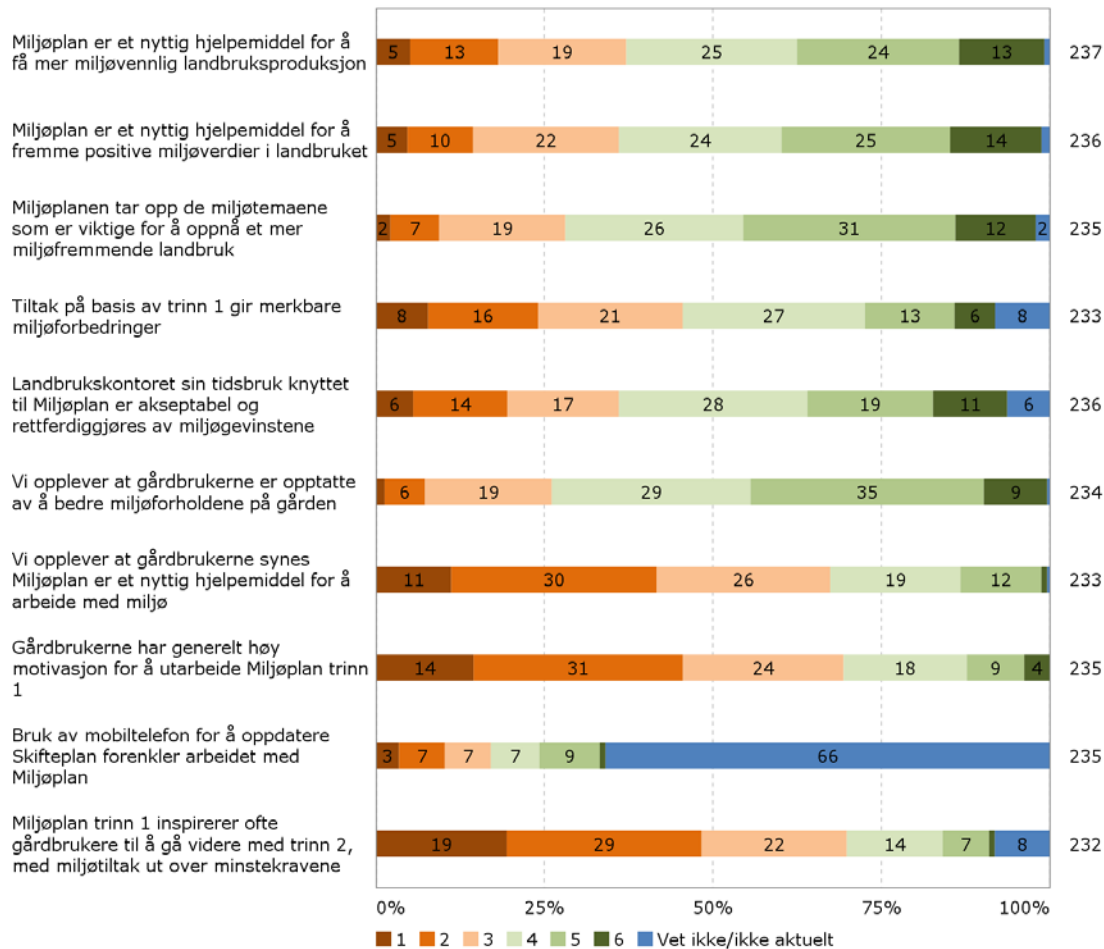
3.4.3.1 Næringsutøvernes oppfatninger av kostnytte-balansen

Som vist i figur 12 nedenfor er det drøyt halvparten av næringsutøverne som mener tidsbruk med miljøplan er akseptabel og rettferdiggjøres av miljøgevinsten. På motsatt hold er det om lag 43 prosent som er mer eller mindre uenige i dette. Dette er stort sett de samme som mener miljøplan er nokså brysom, jf. figur 9, men 15-30 prosent av de som mener miljøplan er brysom mener likevel at tidsbruken rettferdiggjøres av miljøgevinsten. Motsatt er det 10-25 prosent av de som mener miljøplan er et godt verktøy, som likevel mener tidsbruken ikke er rettferdiggjort.

3.4.3.2 Kommunenes oppfatninger av kostnytte-balansen

Figur 11 viser svarfordelingen blant kommunale saksbehandlere på spørsmål om ressursbruk og nytte av miljøplan. Det er 60-70 prosent som mener at miljøplan er til nytte, at det er tematisk dekkende, og at kontorets tidsbruk rettferdiggjøres av miljøgevinstene.

75 prosent av respondentene fra kommunene mener gårdbrukerne er opptatt av å bedre miljøforholdene på gården, men når det gjelder miljøplan mener 70 prosent at gårdbrukerne er lunkne til denne. De opplever altså gårdbrukerne som mer lunkne til miljøplan enn hva svarfordelingen fra gårdbrukerne sjøl antyder. Det kan være flere grunner til dette, eksempelvis at de velvillig innstilte gårdbrukerne er overrepresentert i utvalget, eller at kritikere av miljøplan tiltrekker seg særlig oppmerksomhet.



Figur 11: Kommunale saksbehandlers vurdering av ulike påstander om miljøplan trinn 1. Prosentvis fordeling mellom svaralternativ der 1 betyr «helt uenig» og 6 betyr «helt enig». (Spørsmål 14 til kommunene).

3.4.3.3 SLFs oppsummering og oppfatninger av kostnytte-balansen

Som nevnt må man forvente at miljøplan gir bryderi og forvaltningskostnader. Imidlertid må slike kostnader stå i rimelig forhold til nytteverdien.

Vi oppfatter næringsutøvernes og kommunenes tidsbruk med miljøplan som moderat, i det minste sammenliknet med hvilke goder miljøplan åpner for i form av tilskudd mv, og hvilken rolle den er tiltenkt i å kvalitetssikre en helhetlig virkemiddelbruk. Dersom miljøplan faktisk leverer slike resultat som fremgår i kapittel 3.3, kan det anses som god valuta for innsatsen. Også blant kommunene er det et lite flertall som mener resultatene rettferdiggjør ressursbruken.

Blant næringsutøverne kan vi ane en todeling der en gruppe fokuserer på bryderiet med miljøplanpapirene. De mer positivt innstilte vil snarere fokusere på verdien av planlegging, noe som kan være positivt for miljø, men også ved å dempe noe av bryderiet som andre miljøkrav ellers kan medføre. Spørsmålet er om andre måter å organisere virkemidlene kan ivareta det positive, samtidig som det vekker mindre bry.

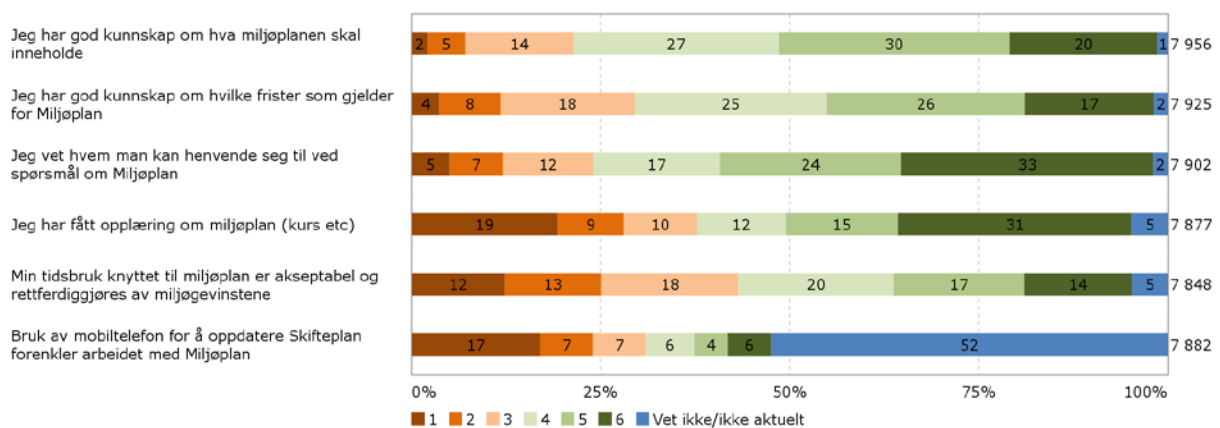
3.5 Kunnskap og kompetanse – status og innsats

Innsats for kunnskap og kompetanse har vært vektlagt siden miljøplan ble innført. Motivet har dels vært å oppnå best mulig arbeid og minst mulig frustrasjon med miljøplanpapirene, og dels å styrke bevisstheten om miljøhensyn mer generelt.

Ved innføring av miljøplan foregikk kursing i miljøplan særlig innenfor Bygdefolkets studieforbund (BSF). Statistikk fra BSF fra 2004 viste at det i perioden 2003-2004 ble gjennomført 1396 kurs i miljøplan, med 9951 deltakere. Om lag halvparten av disse kursene ble gjennomført i regi av Landbrukets Forsøksringer, som var medlem i BSF. I tillegg ble det arrangert kurs i regi av Studieforbundet natur og miljø, samt at kommunene og fylkesmennene var aktive med kurs og fagdager om miljøplan. I tillegg kommer kurs om KSL, hvor vi må forvente at miljøplan ble berørt. Vi har ikke samlet opplysninger om nyere kursaktivitet. Aktiviteten har avtatt, men fortsatt foregår en viss aktivitet.

3.5.1 Kunnskapsstatus og innsats blant næringsutøverne

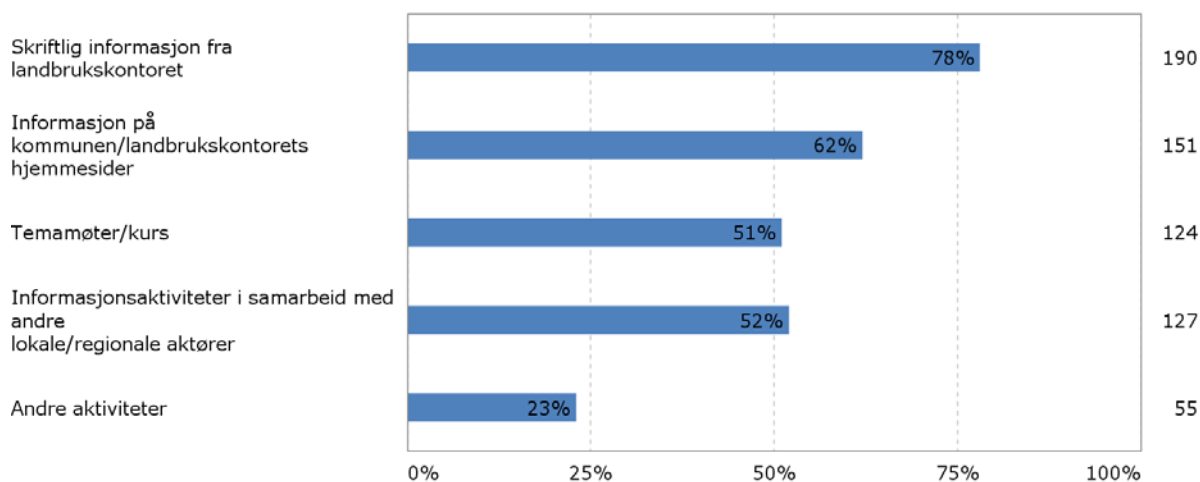
Et flertall av næringsutøverne mener de har god kunnskap om hva miljøplanen skal inneholde, hvilke frister som gjelder og hvem de skal hevende seg til i forbindelse med spørsmål om miljøplanen, jf. figur 12. Godt over halvparten oppgir også at de har fått opplæring om miljøplan (kurs etc).



Figur 12: Næringsutøvernes vurdering av påstander om kunnskap og tidsbruk knyttet til arbeidet miljøplan trinn 1. Prosentvis fordeling mellom svaralternativ der 1 betyr "helt uenig" og 6 betyr "helt enig". (Spørsmål 16 til næringsutøverne.)

3.5.2 Informasjonsinnsats og kompetanse i kommunene

Kommunene driver informasjon og veiledning om miljøplan overfor gårdbrukere, og må i tillegg sørge for egen kompetanse. Figur 13 viser hvilke innsatser med informasjon og veiledning kommunene har gjennomført de siste 3 årene.



Figur 13: Informasjons- og veiledningstiltak gjennomført av landbrukskontoret siste 3 år. (Spørsmål 7 til kommunene.)

Saksbehandlerne opplever av landbrukskontorets egne ressurser og forutsetninger for å ivareta sitt forvaltningsansvar, kan oppsummeres slik:

- Kontorene har god kompetanse om miljøplan.
- Kontorene har dårlig kapasitet til å følge opp miljøplan.
- Et flertall mener at det ikke er slik nærhet mellom kommune og foretak at det vanskeliggjør objektiv kontroll.
- Det er en viss oppslutning om at forvaltningen av miljøplan spriker for mye.
- Et stort flertall ønsker bedre samkjøring av miljøplan og KSL
- Flertallet er tilfreds med hvordan fylkesmannen ivaretar sine roller med forvaltningskontroll og som et kompetansesenter for miljøplan,
 - men her er det store forskjeller etter fylke.

3.6 Møtet mellom internkontroll og ekstern kontroll: de standarder, kontroller og konsekvenser som er praktisert

Opgaver og ansvar for å gjennomføre regelverk om miljøplan ligger især hos foretakene og hos kommunene. Ansvarsfordelingen mellom disse to aktørene er beskrevet i kapittel 2. Som det fremgår er internkontrollen ført langt. Den eksterne kontrollen er for det meste avgrenset til en gjennomgang av de obligatoriske dokumentasjonskravene, for å etterprøve at forutsetninger er ivaretatt og utbetalinger blir korrekt.

Denne grenseoppgangen er likevel ikke absolutt. Dersom kommunen ved miljøplankontroll oppdager brudd på annen lovgivning, så har man ansvar for å ta tak i dette. Videre hviler enkelte tilskudd, især

til SMIL-tiltak, på spesifikk informasjon i miljøplan, og ved kontroll vil man da etterprøve at disse forutsetningene er ivaretatt i praksis.

Tidligere avsnitt har beskrevet hvordan miljøplan i praksis er gjennomført, som igjen forteller hvordan internkontrollen er ivaretatt. I dette avsnittet studerer vi hvordan de formelle sidene ved miljøplan og den eksterne kontrollen er ivaretatt.

3.6.1 Næringsutøvernes oppfatninger av hvilke standarder, kontroller og konsekvenser som gjelder

Som nevnt oppga 98,4 prosent av PT-søkerne i 2012 å ha miljøplan. Til sammenlikning viste kontrollen i Buskerud og Telemark at kun 60 prosent av miljøplanene kunne godkjennes. Her fremkommer altså et stort sprik om hva som er en tilfredsstillende miljøplan.

Interessant er også å studere hvor næringsutøverne oppfatter at standarden ligger ved stikkprøvekontroll fra kommunen. 55 prosent av respondentene har hatt kontroll av miljøplan. Det har i hovedsak skjedd som ledd i stikkprøvekontroll for produksjonstilskudd eller miljøtilskudd. I enkelte tilfeller har det foregått som en særskilt miljøplankontroll.

Hos 17 prosent av de som fikk miljøplan kontrollert, ble det avdekket mangler. Mest utbredt er mangler i sjekklisten, plan for tiltak eller dokumentasjon av tiltak. I 14 prosent av disse tilfellene utløste mangelen en økonomisk konsekvens i form av trekk i tilskuddet. 86 prosent møtte ingen økonomisk konsekvens, kun reaksjoner i form av ny frist. Ut fra dette ble 2,4 prosent av miljøplanene ansett å bryte såpass med forutsetningene at man iverksatte trekk i tilskudd.

Telemarksforskning fant ikke tilstrekkelig datagrunnlag til å finne noen sammenheng mellom hvilke mangler man hadde og hvorvidt man møtte en økonomisk konsekvens. De beskriver likevel tendenser til at de som har møtt økonomiske konsekvenser hadde mer enn ett avvik.

3.6.2 Kommunenes gjennomføring av standarder, kontroller og konsekvenser

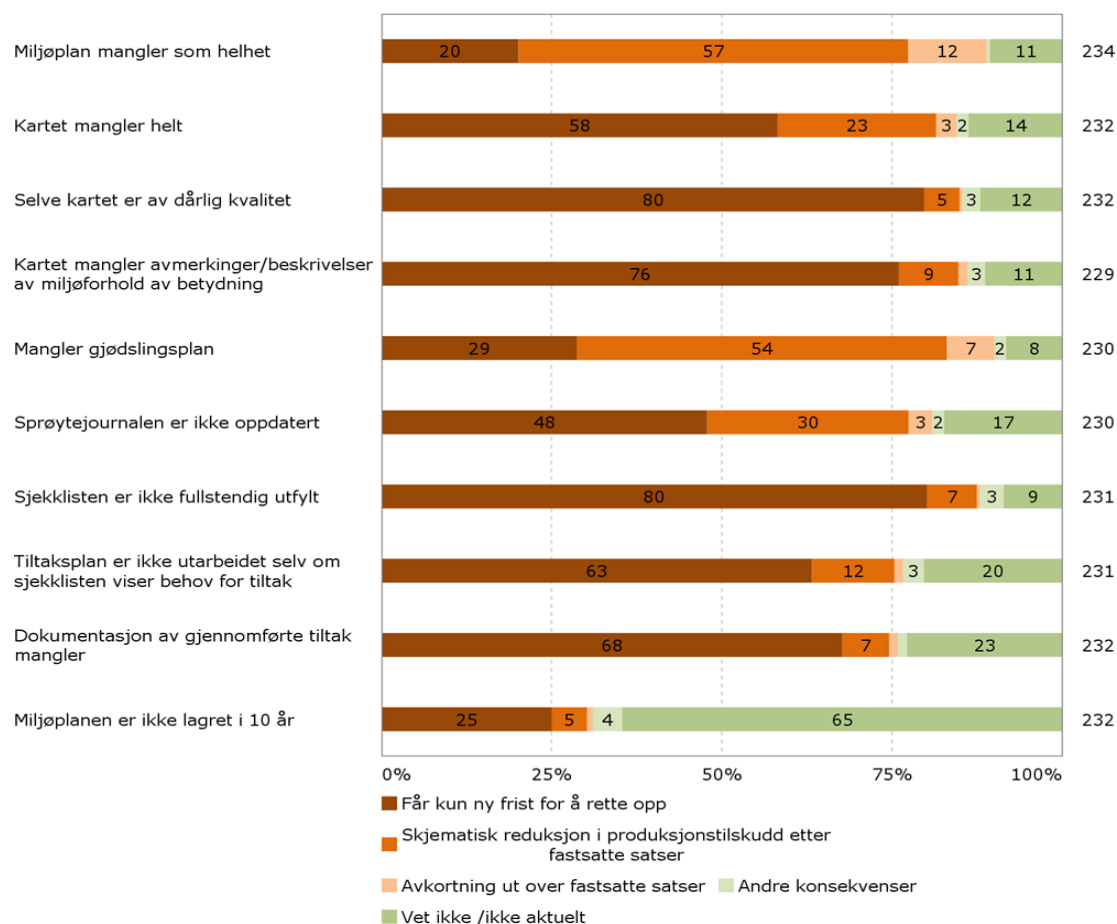
Av spørreundersøkelsen blant kommunale saksbehandlere fremgår at mange er i tvil om terskelen for å godkjenne eller underkjenne miljøplan ved stikkprøvekontroll. Tilsvarende er det stor spennvidde i hvordan man reagerer ved avvik, fra de som reagerer med trekk i tilskudd til de som lar søker få en sjanse til.

Saksbehandlerne ble spurt om hvilken konsekvens de ville tatt i bruk ved ulike typer avvik, jf. figur 14. Dersom miljøplan mangler, til tross for at den var forutsatt gjennom markering på søknadsskjema, ville:

- 57 prosent gi samme skjematiske trekk i tilskuddet som dersom man ikke hadde markert for miljøplan ved søknad
- 12 prosent gi en reduksjon ut over fastsatte satser
- 20 prosent gi en ny frist for å få den på plass
- 11 prosent ikke vite hvilken reaksjon de vil gi

Ved tilfeller hvor miljøplan er mangelfull, varierer kommunenes reaksjoner ut fra manglenes art. Manglende gjødslingsplan møter strengest reaksjon, og 61 prosent av saksbehandlerne ville latt det medføre en økonomisk konsekvens. I møte med kart av dårlig kvalitet eller ufullstendig utfylling av sjekkliste, ville kun et fåtall iverksette en økonomisk reaksjon, mens om lag 80 prosent av respondentene ville gitt en frist for å rette forholdet. Mange svarer at de ikke vet hvilke konsekvenser ulike mangler vil få, noe som antyder stort rom for skjønn.

Svarfordelingen viser at gjennomføringen av kontroll og konsekvenser ikke svarer til hva som er forutsatt. Der miljøplan er forutsatt gjennom egenerklæring, men planen ikke foreligger, er det å regne som en feilopplysning som i beste fall er simpelt uaktsom. Ut fra rundskriv 13/1-2 skal det medføre en avkorting på toppen av de skjematiske trekkseter som er etablert. I spørreundersøkelsen viser det seg at 20 prosent ikke lar feilopplysningen få noen konsekvens overhodet, og 57 prosent lar utfallet bli likt som dersom søker opptrådte korrekt ved å ikke krysse av for miljøplan ved søknad. Da løper man i praksis ingen risiko ved feilopplysning om miljøplan, noe som svekker lojaliteten til regelverket. Et problem er også den forskjellsbehandling som oppstår hvor enkelte møter en økonomisk reaksjon, mens andre går fri.



Figur 14: Konsekvenser ved ulike mangler ved miljøplan, forutsatt at det er krysset av for at foretaket har miljøplan i søknad om produksjonstilskudd. (Spørsmål 13 til kommunene.)

Noen kommentarer fra spørreundersøkelsen kan illustrere problemene som kommunene opplever ved forvaltning av miljøplan:

Deler av Miljøplan trinn 1 er lite forpliktende, og av og til litt lite konkret. Vi praktiserer en veiledende rolle også ved kontroll, men har liten toleranse for manglende/for gamle jordprøver og manglende gjødselplan.

... landbrukskontorene har vært svært behjelpelig med miljøplan og "snill" i forhold til godkjenning. En innskjerping ved kontroll vil føre til at dette verktøyet blir bedre tatt i bruk. Slik vi synes, er miljøplanen som den foreligger i dag noe utdatert. Vi må ha et bedre redskap som er mer rasjonelt og mer brukervennlig ovenfor gårdbrukeren. Først da vil miljøplanen få en anerkjennelse i næringa.

Kommunene praktiserer kontroll og oppfølging så ulikt at dette blir helt tragisk. Noen kommuner overser det hele og godkjenner alt. Andre kommuner gjør jobben slik den skal gjøres. Slik går det ikke an å fortsette.

Telemarksforskning studerte mulige sammenhenger bak svarfordelingen fra kommunene. De fant at:

- I Østfold, Hedmark, Sør-Trøndelag er det ingen respondenter som opplyser om at de kun gir en ny frist.
- Det er også i disse fylkene at foretakene oftest har fullstendig Miljøplan.
- Og det er i samme fylker at kommunene har størst tiltro til miljøplan
- Blant respondentene i Hordaland, Møre og Romsdal og Aust-Agder er det mer utbredt å la mangler slippe unna uten noen økonomisk konsekvens.

Det kan være flere mulige forklaringer på varierende oppfølging av miljøplan på tvers av fylkene. Østfold, Hedmark og Sør-Trøndelag er korndyrkingsområder der avrenning og negative miljøbelastninger av jordbruk har oppmerksomhet. Det kan skape sterkere forpliktelser enn der miljøutfordringene primært består i å ivareta verdier i kulturlandskapet. Jordbruket i mange kommuner i Hordaland, Møre og Romsdal og Aust-Agder er preget av mindre bruk og det kan være en oppfatning at oppgavebyrden i miljøplan er urimelig for de mindre brukene. Her kan også jordbruket være under press, noe som kan lede til at man ser gjennom fingrene med problemer for ikke å skape ytterligere belastninger. Til sist kan en forklaring på forskjeller på tvers av fylkene også være varierende oppfølging fra fylkesmannen.

3.6.3 Forvaltning av miljøplan trinn 2

Som nevnt står forvaltningen av miljøplan trinn 2 i en særstilling fordi kommunene skal ha del i dokumentasjonen som underlag for søknadsbehandling om blant annet SMIL og RMP.

Spørreundersøkelsen avdekker likevel at ikke alle krever miljøplan trinn 2 som underlag for søknadsbehandling i SMIL, jf. figur 10. Men de som har svart dette tenker muligens på at krav om miljøplan trinn 2 ikke gjelder for SMIL-søkere som ikke mottar PT.

Kravene til miljøplan trinn 2 synes å være uklart for mange, ikke minst for næringsutøverne. Ved søknader om tilskudd er det uklart hva som inngår i miljøplan trinn 2 i tillegg til det som uansett skal beskrives i selve søknaden. Flere mener at trinn 2 ikke er hensiktsmessig og bør fjernes.

3.7 Unøyaktigheter i regelverket

Erfaringer fra forvaltning av miljøplan har avdekket enkelte problemer i regelverket for miljøplan og tilknyttede virkemidler. Her oppstår behov for regelverksutvikling.

3.7.1 Unøyaktigheter i tilskuddsregelverk

I kapittel 2 påpekte vi unøyaktigheter i hvordan virkeområdet for miljøplan er beskrevet. Især er det en utfordring i SMIL-regelverket som refererer til at miljøplan trinn 2 er påkrevd for de som er «pålagt å ha miljøplan». I praksis viser dette til PT-mottakere, og innebærer at PT-mottakere kun er berettiget SMIL dersom de har miljøplan. Som beskrevet møter imidlertid ikke PT-mottakere noe absolutt pålegg om å ha miljøplan.

3.7.2 Unøyaktigheter i gjennomføring av andre regelverk

På motsatt hold er miljøplan også et virkemiddel for å gjennomføre miljøkrav. Herunder medvirker planen til gjennomføring av regelverk om gjødslingsplan og sprøytejournal, mens sjekklista innebærer internkontroll omkring andre bestemmelser på miljøområdet.

For gjødslingsplanens vedkommende er sammenkoblingen ekstra dyp. Det er samme gjødslingsplan som gjelder etter begge forskrifter og som vil være gjenstand for myndighetskontroll. For å unngå dobbelt myndighetskontroll om samme forhold er myndighetsutøvelsen omkring forskrift om gjødslingsplanlegging i stor grad gjennomført som ledd i forvaltningen av miljøplan.

En utfordring oppstår dersom man ikke gjennomfører miljøplan. Forskrift om gjødslingsplanlegging gjelder fortsatt, slik at man ikke er fritatt for gjødslingsplan. Men bevisstheten om det kan være mangelfull både i næring og forvaltning.

En regelverksutfordring er hvilke kontroller og konsekvenser som bør gjelde for gjødslingsplan hos næringsutøvere som mangler miljøplan. Å innføre to standardiserte trekk uavhengig av hverandre – ett for miljøplan og ett for gjødslingsplan – vil være problematisk, især i situasjoner hvor man er forutsatt å ha miljøplan men stikkprøvekontrollen fanger opp feil i både gjødslingsplan og ellers i miljøplanen. Om det er behov for en sanksjoneringsbestemmelse for gjødslingsplan må den derfor vurderes i sammenheng med sanksjoneringsbestemmelsen for miljøplan, eksempelvis i form av et trinnvis trekk.

3.8 Oppsummerende drøfting

En gjennomgang foretatt av Riksrevisjonen i 2010⁷ viste at det er en styringsutfordring når det gjelder de landbrukspolitiske virkemidlene, blant annet innen miljøprogram. Riksrevisjonen konkluderte med at det er behov for å konkretisere de landbrukspolitiske målene og gjøre dem etterprøvbare. Man påpekte behov for bedre styring, målretting og kontroll med virkemidlene for slik å kunne sette inn innsats der det er størst behov. Riksrevisjonen påpekte videre at dagens kontrollsystem kan være slik at feil ikke blir avdekket.

⁷ Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket:

http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Sider/Dokumentbase_Dok_3_12_2009_2010.aspx

På et slikt bakteppe kan man også oppsummere en rekke dilemmaer ved miljøplan. Som nevnt i kapittel 1 er det utfordrende å påvise mål- og resultatoppnåelse av miljøplan. På den annen side er miljøplan nettopp tenkt å være til hjelp der det ikke finnes noen forhåndsdefinert oppskrift til løsning, og skal medvirke til å styre innsatsen dit behovet er størst. Derfor har man også innrettet virkemiddelet med høy grad av internkontroll, hvor bonden selv tar ansvar. Systemet baserer seg på stor grad av tillit, men derfor gjør man seg også sårbar for at feil ikke blir avdekket.

3.8.1 Den gang da – hva nå?

Flere dilemma ved miljøplan var kjent allerede da miljøplan ble innført. Man vektla den gang at miljøplan skulle:

- være et enkelt verktøy som bonden kan betjene
- gjøre næringsutøveren til forvalter
- ivareta en helhet av miljøhensyn,
 - som omfatter flere miljøtema og oppgaver, men også medfører kompromisser
- være et positivt virkemiddel
 - men med reaksjoner som merkes
- Myndighetene skal etterprøve papirene, ikke de faktiske miljøforholdene

SLF oppfatter at denne tankegangen fortsatt er holdbar, men erfaringer viser innvendinger ved hvordan dette i praksis har fungert.

3.8.2 Positive miljøresultater

Spørreundersøkelsen forteller at miljøengasjement er godt etablert i jordbruksnæringa. Mange næringsutøvere opplever også effekter av miljøplan i form av miljøansvar og -resultater. Generelt fremkommer at virkningen av miljøplan øker:

- med motivasjon
- med kapasitet
- med hvor store verdier som står på spill
- der miljøplan berører ordinære gjøremål
- for tema som er mindre regulert i andre virkemidler, slik som gjødsling og kulturlandskapsverdier

Disse punktene taler i så fall for at miljøplan virker der det er behov, og at den supplerer øvrige virkemidler. Dette mener vi er i tråd med myndighetenes motivasjon for å velge et slikt internkontroll-virkemiddel, jf. programteori.

3.8.3 – men store innvendinger

Mens resultatene fra spørreundersøkelsen taler for at miljøplan har en rimelig god formåls effektivitet, fremgår også mange innvendinger:

- Effekter i form av miljøansvar og -resultater er usikre, og miljøplan er ikke utformet slik at miljøeffekter kan bli målt og synliggjort.
- Mange er frustrert over papirarbeidet, og miljøplanen forblir ofte passiv, ikke et aktivt verktøy.
- Etterlevelsen er svak blant næringsutøverne, hvilket kan bunne i mangelfull lojalitet eller ressurser.
- Forvaltningen er besværlig; det er tøyelige grenser for hva som er godt nok, det kan skape skjevheter og forskjellsbehandling.

3.8.4 Mangelfull etterlevelse og forvaltning

Spørreundersøkelsen avdekket sviktende etterlevelse av regelverket blant næringsutøverne. Konkret er det tegn til mangelfull forståelse av hva miljøplan bør inneholde for å være god nok. Mer overordnet er det tegn til mangelfull forståelse av hva miljøplan innebærer av ansvar og internkontroll.

Tilsvarende gir spørreundersøkelsen inntrykk av stor variasjon i forvaltningens oppfølging av regelverket. Det fremgår at mange saksbehandlere er i tvil om terskelen for å godkjenne eller underkjenne miljøplan. Tilsvarende er det stor spennvidde i hvordan man reagerer ved avvik. Kun et fåtall sanksjonerer med avkorting av tilskudd utover standardtrekkene i tilfeller med uriktig avkryssing for miljøplan. Mange lar søker få en sjanse til.

Et sentralt spørsmål er om det er regelverket som er utydelig, eller om det er andre forklaringer. SLF opplever ikke at det er uklarheter i regelverket som er hovedforklaringen. Viktigere er trolig at mange vegrer seg for å underkjenne mangelfulle miljøplaner fordi den økonomiske konsekvensen ikke anses å være proporsjonal med feilen som er begått. Især er dette en problemstilling ved regionale miljøtilskudd (jf. RMP) hvor grunnlaget for tilskudd faller bort dersom man ikke har miljøplan. I møte med slike situasjoner er det mange i kommunene som kvier seg for å benytte de reaksjoner som gjelder.

Gitt svakheter med dårlig etterlevelse og varierende forvaltning, er en mulig løsning å skjerpe inn på håndhevelsen. Imidlertid har myndighetene allerede viet håndhevelse av miljøplan mye oppmerksomhet, altså uten tilfredsstillende resultat. Å innskjerpe håndhevelsen kan også innebære å gjøre et enda større nummer av papirarbeidet, hvilket kan slå tilbake på engasjementet for miljøplan.

3.8.5 Øvrige forutsetninger og barrierer – kunnskap og annen tilrettelegging

I tillegg til regelverk og ansvarsforståelse, finnes flere forutsetninger som må være til stede for at miljøplan skal fungere. Som nevnt i kapittel 2 kan god kunnskap være en forutsetning for å utarbeide planer av god kvalitet. Mange næringsutøvere har tilegnet seg kunnskap om miljøplan gjennom kurs og annet veiledningsmaterieell blant annet fra kommunene. Men selv om informasjonskildene finnes er det liten tvil om at her kunne vært gjort mer.

Brukervennlige verktøy vil være viktig for at miljøplan kan nyttiggjøres i drifta og for at de obligatoriske dokumentasjonskravene kan bli ivaretatt. I dag er det en opplevelse at miljøplan er noe utdatert, ikke minst i formen. Ved at deloppgavene kun foreligger i utskriftsversjoner er det risiko for å signalisere at miljøplan er papirarbeid som er henvist til kontoret.

Saksbehandlere i kommunene synes å oppfatte bøndene som mer lunkne til miljøplan enn hva mange i virkeligheten er. Det kan i seg selv være et hinder for oppslutning og motivasjon.

3.8.6 Papirarbeid eller miljøarbeid – innvendinger mot programteorien

En sentral innvending mot miljøplan er at den gjør et stort nummer av papirarbeidet. Bønder er praktikere – de vil gjøre en innsats fremfor å skrive om det.

Vi oppfatter at innvendingen om miljøplan som papirarbeid dypst sett røkter ved programteorien i miljøplan. I følge programteorien er ikke de dokumentasjonskrav som inngår ment å være det sentrale. Siktemålet er en planmessig styring av drifta som ivaretar miljøhensyn i tråd med formålsparagrafen.

Dokumentasjonskravene er ment å være begrenset til et utvalg. Det skal sørge for at myndighetene kan etterprøve at internkontrollen er ivaretatt og at forutsetninger for tilskudd er til stede. Det synes likevel som en kjensgjerning at miljøplan etter 10 års virksomhet har problemer med å ta steget fra papirarbeid til å medvirke til en planmessig styring av drifta.

3.8.7 Balanse mellom kostnader og nytte

Ut fra spørreundersøkelsen kan vi ane en todeling. I den ene gruppen forblir miljøplan et passivt verktøy, og man fokuserer på bryderiet med miljøplanpapirene. De mer positivt innstilte vil snarere fokusere på verdien av planlegging. Det kan være positivt for miljø, men også ved å dempe noe av bryderiet som andre miljøkrav ellers kan medføre. Om man avvikler miljøplan for å skape mindre bry for de førstnevnte, kan man altså skape mer bry for de sistnevnte. Spørsmålet er derfor snarere om andre måter å organisere virkemidlene kan ivareta miljøarbeidet, samtidig som det totalt sett skaper mindre bry.

4 Drøfting av veien videre

I dette kapittelet vil vi drøfte veien videre for miljøplan. Her vil vi vurdere aktuelle endringer og forbedringer av miljøplan, samt alternative måter å ivareta samme formål. Vi legger til grunn at forventningene til miljøinnsats ligger fast, men at dagens miljøplan møter innvendinger.

Et nullalternativ for veien videre vil dreie seg om oppdateringer der man bøter på svake punkter i gjennomføring og forvaltning av miljøplan. Viktige grep vil da være å:

- Oppdatere deloppgaver i miljøplan, blant annet gjennom å tilby bedre (digitale) kartløsninger etc.
- Å skaffe bedre sammenheng i virkemidlene, især hvordan miljøplan-bindingene ser ut i de enkelte tilknyttede regelverk (PT, SMIL, RMP, forskrift om gjødslingsplanlegging)
- Mer enhetlig regelverksanvendelse

Dette nullalternativet innebærer å ivareta prinsippet om internkontroll, der næringsutøveren selv er satt til å bedømme miljøtilstand og behovet for tiltak. En slik løsning må holdes opp mot andre måter å ivareta miljøansvar og -resultater. Som et bakteppe kan vi vise til at miljøplan inngår i miljøprogramsatsingen og at planen er koblet til både juridiske og økonomiske virkemidler, samt til det private kvalitetssystemet KSL. Herav fremgår også mulige alternativer til miljøplan:

1. Mer bruk av juridiske virkemidler (med tilhørende tilsyn om hvorvidt krav og kriterier er ivaretatt)
2. Mer bruk av økonomiske virkemidler (støtteordninger og avgifter, med tilhørende system for å kontrollere rett utbetaling og innkreving)
3. Kvalitetssystemer i privat sektor (basert på gitte kriterier)

De to førstnevnte alternativene innebærer at myndighetene må etablere eksterne krav, kriterier og kontrollsystemer. Sistnevnte innebærer å utruste et privat kvalitetssystem på tilsvarende måte. Generelt har myndighetene begrenset styring med private kvalitetssystem og kan derfor ikke forskuttes en slik løsning. Vi kan imidlertid skissere elementer som må inngå for at dette skal være et reelt alternativ.

Av dette bakteppet fremgår også at alternativene ikke er utelukkende, men at det snarere dreier seg om å finne rett arbeidsdeling. For å drøfte dette vil vi først beskrive de enkelte miljøhensyn og -verdier som står på spill, og virkemiddelbruk som er etablert. Herav fremgår også utfordringer som gjenstår å løse. Derne beskriver vi beslektede kvalitetssystemer i privat sektor, og virkemiddelbruk i nærliggende land. Utover i kapittelet gjennomgår vi vegvalg som vi mener må stå sentralt for å peile ut veien videre.

4.1 Trenger vi miljøplan? De enkelte miljøformål og rammebetingelser i 2014

Miljøplan samler et mangfold av miljøhensyn inn i én pakke. Å samle det i en pakke innebærer noen kompromisser. Det vil være nyttig å ta et steg tilbake, ta for seg de enkelte miljøtema og diskutere

instrument som kunne vært hensiktsmessig i hvert tilfelle. Som nevnt i kapittel 2 kan det eksempelvis være forskjell på om utfordringen består i:

- å gjøre god bruk av ressurser,
- å forebygge, utbedre og avstå fra problem, eller
- å sørge for at positive miljøverdier holdes ved like eller øker

4.1.1 Naturmangfold og kulturlandskap

Jordbruk foregår gjennom bruk av areal og natur, og jordbruksaktivitet kan påvirke naturmangfoldet negativt. Samtidig innehar kulturlandskapet store kvaliteter; mange naturtyper er formet av tradisjonell jordbruksdrift og en rekke arter finner leveområder i jordbrukslandskapet. Disse kan være avhengig av at visse typer drift og hensyn blir videreført.

Naturmangfoldloven som trådte i kraft i 2009 har som formål å ta vare på naturen ved bærekraftig bruk og vern. Loven har betydning der naturmangfold er berørt. Virkemidler for å ivareta naturmangfold er under utvikling. Av særlig relevans for jordbruket er vektleggingen av ”utvalgte naturtyper” og ”prioriterte arter” som kan forekomme på jordbrukseiendommene. I tillegg til slike naturtyper og arter som er identifisert særskilt og har et særskilt forvaltningsregime, oppstiller naturmangfoldloven også mer generelle prinsipper og hensyn som skal ivaretas.

Ivaretagelse av kulturlandskap, eller av elementer i kulturlandskapet, er et sentralt siktemål bak miljøprogram-satsingen i jordbruket og sentrale tilskuddsordninger slik som AK-tilskuddet, beitetilskudd og miljøtilskudd gjennom RMP og SMIL. Slike tilskudd hviler på flere vilkår, og et viktig grunnlag for ivaretagelse av kulturlandskapet er § 8 i PT-forskriften som forteller at man ikke må foreta inngrep som er av betydning for kulturlandskapet. I rundskriv 28/13 er slike inngrep nærmere spesifisert som:

- kanalisering og lukking av elver, bekker og grøfter
- oppdyrking av skogbryn, kantsoner og andre restarealer mot innmark
- fjerning av åkerholmer, steingjerder og gamle rydningsrøyser
- planering av jordbruksarealer
- oppdyrking eller fjerning av ferdselsårer
- sprøyting av kantvegetasjon og åkerholmer, med mindre dette er et ledd i skjøtselen av kulturlandskapet

Å unngå forringelse og belastninger av natur omfatter også arbeid for å ivareta jord- og vannmiljø.

SLF og Miljødirektoratet har fått i oppdrag å utarbeide og legge frem forslag som ivaretar ”utvalgte naturtyper” i jordbruket. Dette oppdraget kommer som en oppfølging av kongelig resolusjon av 13.5.2011 *om forskrift om utvalgte naturtyper*. I resolusjonen er det forutsatt at ordningen med godkjenning av miljøplaner i landbruket må videreutvikles for ivaretagelse av utvalgte naturtyper i jordbrukslandskapet, jf. naturmangfoldloven § 55 annet ledd.

4.1.2 Kulturminner og kulturmiljøer

Tilsvarende som naturverdier, men bare i enda sterkere grad, kan også kulturminner både avhenge av og trues av virksomhet i jordbruket. Miljøplan skal derfor virke i to retninger, dels ved å ivareta hensyn til kulturminner i forbindelse med jordbruksdrift. Her er særlig de automatisk freda, arkeologiske kulturminnene viktige. De er vernet mot inngrep og skade gjennom kulturminneloven. Mange er ikke registrerte, og mange er helt ukjent fordi de ligger under bakken. Videre vil man oppnå

positive tiltak: istandsetting og vedlikehold av store og små bygninger, steingjerder, gamle veifar osv, samt vegetasjonsskontroll på og omkring kulturminner som gravhauger og rydningsrøyser.

Lovgivning og politikk for kulturminner står i stor grad ved lag fra den tiden hvor miljøplan ble innført. Men når det gjelder blant annet kartfesting har det kommet bedre verktøy underveis. Gårdskart på nett viser alle kjente freda kulturminner. Det er imidlertid ønskelig å kartfeste også andre kulturminner.

4.1.3 Vannmiljø: arealavrenning og punktutslipp

Avrenning fra jordbruk, især av fosfor og nitrogen, kan forringe vannkvaliteten og den økologiske tilstanden i vann og vassdrag. Samtidig innebærer det en ressurs på avveie, slik at næringsutøverne har egeninteresse av å unngå slik avrenning.

Aktiviteten i forvaltningen for redusert næringsstoffavrenning og vannforurensning har de siste årene vært rettet mot å gjennomføre vannforskriften. Forskriften skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene. Det er etablert forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer for hvert vannområde, med mål og tidsfrister for at vannforekomstene opprettholder eller oppnår god økologisk tilstand eller potensial. Forvaltningsplaner og tiltaksprogram for utvalgte vannområder er virksomme fra 2009, og tilsvarende programmer for øvrige vannområder skal være på plass i 2015.

Jordbrukets bidrag til problemer og mulige løsninger er særlig stort i områder med ensidig plantedyrking og konsentrert husdyrhold. I slike områder står jordbruket overfor krevende oppgaver for å oppfylle planer og mål innen de tidsfrister som er satt. Det er behov for fagkunnskap og lokalkunnskap om forhold som er av betydning for avrenning og vannkvalitet.

Ivaretagelse av vannmiljø er vektlagt i miljøprogram-satsingen i jordbruket, blant annet gjennom tilskudd i RMP og SMIL. Mer universelt gjelder § 8 i PT-forskriften som stiller krav om å etterlate en vegetasjonssone på minst 2 meter mot vassdrag. Denne sona skal ikke jordarbeides. Paragrafen åpner videre for at fylkesmannen kan innføre ytterligere bestemmelser om jordarbeidingsrutiner på arealer der det forekommer avrenning til sårbare vassdrag.

Virkemiddelbruk ved særlig sårbare og jordbrukspåvirkede vannforekomster har vært omstridt. Restriksjoner slik som er åpnet for i PT-forskriftens § 8 har vært opplevd som rigid og inngripende. Som alternativ har man tatt i bruk tilskuddsordninger gjennom RMP, men her er budsjettene en begrensende faktor. I begge tilfeller er det også spørsmål om virkemidlene er tilstrekkelig treffsikre.

I diskusjoner om rett virkemiddelbruk, har Norges Bondelag blant annet fremhevet miljøplan⁸. De har også trukket frem følgende som viktig fremover:

- Gjødslingsplanlegging
- Gjødselregelverk (husdyrgjødsel og kloakkslam)
- Hydrotekniske tiltak og grøfting
- Juridiske virkemidler må kun brukes når tiltak står i forhold til forventet gevinst.
- Tiltak som gir minst mulig grad av restriksjoner og driftsmessige ulemper må prioriteres.

⁸ Se: https://www.slf.dep.no/no/miljo-og-okologisk/jordbruk-og-miljo/vann-og-forurensning/undersider/_attachment/17994?_ts=136c92ceb50

4.1.4 Ressursforvaltning og klima: gjødsel, gjødsling og klimagasser

Sammenhengen mellom landbruk og klima er grundig utredet i St.meld. nr. 39 (2008–2009) Klimautfordringene – landbruket en del av løsningen. Jordbruk medfører både utslipp og opptak av klimagasser, og kan være kilde til både løsninger og problem. Viktige utslippskilder er især energibruk, gjødsling, og endringer i jordsmonn

Regelverket om lagring og bruk av organisk gjødsel er under revisjon. Dette regelverket tangerer også regelverket for gjødslingsplanlegging som i stor grad er gjennomført som ledd i miljøplan. Målet for virkemiddelbruk er å nyttiggjøre gjødsla bedre slik at mindre av næringsstoffene havner på avveie i vann og luft.

Klimautfordringene knyttet til gjødsling og jordsmonn dreier seg i stor grad om god agronomi. Virkemiddelbruk på slike områder kan være krevende, og må uansett være tilpasset bondens drift. Derfor er et instrument med internkontroll nærliggende. Utover kravene til gjødslingsplan er imidlertid klimahensyn i liten grad innarbeidet i dagens miljøplan.

4.1.5 Håndtering av plantevernmidler, avfall og annet med miljørisiko

Kjemiske plantevernmidler er en viktig innsatsvare for å kontrollere skadegjørere i dagens jordbruk. Samtidig kan slike midler ha uønskede effekter på helse og miljø. Det har derfor vært arbeidet målrettet med å redusere bruken og risikoen knyttet til plantevernmidler i en årrekke, bl.a. gjennom et restriktivt regelverk for godkjenning og bruk, samt egne handlingsplaner for redusert risiko ved bruk av plantevernmidler. Ved bruk av plantevernmidler skal man føre sprøytejournal. Det gir mulighet til å spore årsaken til eventuelle problemer. Det kan også gi bedre erfaringsgrunnlag som grunnlag for treffsikker bruk av slike midler. I tillegg til regelverk for godkjenning og bruk finnes også økonomiske virkemidler i form av en avgift som stimulerer til gunstigere valg.

Problemstillinger om avfall er regulert gjennom forurensningsloven med tilhørende forskrifter, især avfallsforskriften, forurensningsforskriften og forskrift om organisk gjødsel. Mye av de organiske restene som matproduksjonen fører med seg, gjenvinnes i jordbruket som næring til planter og dyr. Her inngår blant annet bruk av husdyrgjødsel, slam og kompost. I tillegg til slike organiske rester er landbruket også opphav til mange andre typer avfall som skal håndteres på forsvarlig måte og slik at ressursene kan gjenvinnes. Her er jordbruket stort sett underlagt samme type regelverk som samfunnet for øvrig. KSL-systemet har vektlagt arbeid med avfall, eksempelvis med å håndtere farlig avfall og gjenvinne landbruksplast.

4.2 Eksempler på beslektede ordninger i Norge og utlandet

Parallelt med miljøplan finnes flere andre systemer som skal sørge for at produksjonen tilfredsstiller hensyn til miljø og kvalitet. Man kan trekke et skille der miljøplan primært bygger på internkontroll og skal ivareta offentligrettslige krav. Andre systemer kan bygge på privatrettslige krav og standarder, eller de kan i større grad involvere en ekstern gjennomgang av forholdene. Man kan altså trekke to typer skillelinjer:

- Hvem som eier kravene og bestemmer oppgavene.
- Hvem som gjennomgår og bedømmer om krav og oppgaver er ivaretatt.

Private kvalitetssystemer rettet mot jordbruksdrift vil ofte være motivert av et krav eller ønske om å dokumentere en viss standard overfor varemottakere, som en garanti eller et produktfortrinn. Det kan munne ut i en merkeordning som brukes i markedsføring mot sluttledet, altså forbrukerne. Her er det verdt å trekke et skille mot andre påstander som produsenter vil skilte med som reklame. For at et privat kvalitetssystem skal tåle en sammenlikning med miljøplan avgrenser vi til systemer som retter seg mot primærproduksjonen, som vektlegger miljøhensyn, og som er kvalitetssikret av en nøytral aktør. Nedenfor presenteres to slike ordninger. Deretter nevner vi eksempler fra andre land.

4.2.1 KSL/Matmerk

Kvalitetssystemet i landbruket (KSL) skal sikre at norskprodusert mat holder høy kvalitet og produseres på en måte som tar hensyn til både dyr, mennesker og naturen forøvrig. KSL er en forutsetning for NYT NORGE-merket.

Stiftelsen Matmerk forvalter KSL-standardene. Disse standardene spesifiserer kravene til hvordan produksjonen skal foregå og hva som skal dokumenteres. Bøndene tilbys verktøy og materiell for å sikre gode rutiner og dokumentasjon for sin produksjon. Matmerk har også ansvaret for kontrollen med at dette gjøres, gjennom revisjoner.

Kvalitetssystemet bygger på myndighetskrav om matproduksjon, dyrevelferd, miljøhensyn og arbeidsmiljø, men stiller også krav definert av landbruksnæringen. Ordningen administreres av Matmerk, og finansieres over Jordbruksavtalen.

Deltakelse i KSL er frivillig. Deltakelse innebærer at man tar i bruk kvalitetssystemet. Som ledd i kvalitetssystemet gjennomføres to typer revisjoner:

- Bondens egen, årlige gjennomgang (internrevisjon) hvor sterke og svake sider ved drifta avdekkes.
- Ekstern revisjon av en av Matmerks revisorer. Hvert år utføres over 4000 revisjoner fordelt over hele landet.

Opplysninger fra egenrevisjon og ekstern revisjon rapporteres inn til KSL og blir registrert i deres database. Det samme gjelder for oppfølging av avvik. Slik skal oppdaterte opplysninger og KSL-status være tilgjengelig for revisorer og varemottakere gårdsbruket leverer til.

Revisjonen baseres på sjekklistor som skal sørge for en tilfredsstillende gjennomgang. KSL-sjekklistas miljøavsnitt er primært en gjennomgang av dokumentasjonskrav, og ikke direkte av drifta. På andre felter foregår en gjennomgang også av drifta. KSL har en samarbeidsavtale med Mattilsynet slik at KSLs kvalitetsstyring blant annet hva gjelder dyrevelferd er samordnet med tilsyn fra Mattilsynet.

Dersom gjennomgangen avdekker avvik/forbedringsbehov vises man til en tiltaksplan hvor man noterer datofrist og gjennomføring. Et slikt forløp gjelder også ved ekstern revisjon. Det betyr at et avvik i første omgang ordinært kun vil avstedkomme en frist for å lukke avviket. Men ved enkelte typer akutte problemer vil opplagt Mattilsynet ty til sterkere lut, slik som ved all annen myndighetsutøvelse.

Informasjon om KSL-status for gården er tilgjengelig for varemottakere, Mattilsynet og KSL-revisorene. Det er opp til varemottakerne og Mattilsynet å følge opp dersom avvik vedvarer. Enkelte varemottakere praktiserer et ris bak speilet gjennom et trekk i oppgjøret.

Spørsmål om samordning mellom miljøplan og KSL har inngått i diskusjonen om miljøplan siden starten. Som nevnt har miljøplan dels utspring i miljø- og ressursplan innen KSL, og miljø- og ressursplan var nettopp ment å komme i inngrep med myndighetskrav på miljøområdet. Etter at miljøplan ble nedfelt i offentlig forskrift har KSL gått over til å henvise til samme deloppgaver som inngår i miljøplan-forskriften. Herunder finnes sjekkpunkter om man har gjennomgått miljøplanens sjekklister og dokumentert gjennomførte tiltak, om man har gjødslingsplan, og om man har ført plantevernjournal. Fra miljøplanens deloppgaver er det dermed bare deloppgaven om kart og kartfesting som mangler. KSL har på sin side mer detaljerte krav til avfallshåndtering, herunder har man på dette feltet også formulert et ”krav til drift” som gjelder sortering og levering av avfall.

4.2.2 Sertifisering av økologisk jordbruk

Økologisk jordbruk tok opprinnelig utgangspunkt i privatrettslige standarder. Etter hvert som standarden også ble lagt til grunn for offentlige tilskudd oppstod et behov for å forankre standarden offentligrettslig. Dagens økologiforskrift er i all hovedsak en gjennomføring av EU-regelverk. Mattilsynet er tilsynsmyndighet, og har delegert ansvaret for dette tilsynet til stiftelsen Debio. Debio fører tilsyn med at kandidatene overholder standardene i økologiforskriften. Alle standarder skal være overholdt for at produksjonen kan sertifiseres som økologisk. Det gir igjen rett til å skilte med Ø-merket.

Økologikravene tar utgangspunkt i mer overordnede prinsipper og verdier blant annet om miljøhensyn og dyrevelferd. Man legger til grunn å opprettholde jordens fruktbarhet gjennom god resirkulering av næringsstoffer og organisk materiale. Skadegjørere og ugras skal mest mulig møtes med forebyggende tiltak. Kunstgjødsel, kjemiske og syntetiske plantevernmidler skal ikke brukes.

Som KSL-standard kan også Økologiforskriften leses til å være ”problemorientert”, rettet mot å unngå definerte problem. Man kan likevel tale om at det ligger et positivt utvalg til grunn, eksempelvis at kunstgjødsel utgår fordi det finnes et bedre alternativ. Tilsvarende utgår kjemisk plantevern fordi man vil hegne om og bruke naturlige samspill. Således inngår også å støtte opp om naturmangfoldet blant annet i jorda. Andre positive verdier i kulturlandskapet inngår ikke like eksplisitt slik det gjør i miljøplan.

4.2.3 Sveits

Miljøhensyn har en dominerende rolle i Sveits’ jordbrukspolitikk, noe som er uttrykt i grunnloven. Som tverrvilkår for alle direktetilskudd kreves et system kalt ”Proof of ecological performance” (PEP). PEP har paralleller til vår miljøplan, men den eksterne revisjonen som inngår er ikke begrenset til dokumentasjonskrav, men kontrollerer også de faktiske forholdene. Oppgaven med ekstern revisjon er i mange kantoner satt ut på oppdrag til private revisjonsorganer. PEP omfatter følgende deloppgaver:

- balansert bruk av plantenæring
- at en andel av arealet skal avsettes til økosystemtjenester, som et kompensatorisk tiltak
- jevnlig vekstskifte
- tiltak mot arealavrenning/erosjon (suitable soil protection)
- rett valg og rett bruk av plantevernmidler
- dyrevelferd

4.2.4 EU-landene, med eksempler fra Sverige og England

Størstedelen av landbruksstøtten i EU-landene foregår gjennom "Single Payment Scheme" (SPS) som i hovedsak utbetales gjennom en gitt sats til hvert foretak, på svensk kalt "gårdsstöd". Alle som søker "gårdsstöd" må følge tverrvilkår som er omforent i EU, på engelsk "cross-compliance". Her inngår bestemmelser om miljøhensyn, dyrevelferd, mattrygghet, arbeidsmiljø samt at jord og arealer holdes i god hevd. Hva gjelder ivaretagelse av miljø og ressurser finnes blant annet vilkår om erosjonsdempende tiltak, vekstskifte og næringsbalanse.

For å unngå ressurskrevende inngrep der problemene er små, er mange av kravene differensiert mellom ulike regioner, dyrkingsformer og driftsomfang. Et eksempel er særskilt regulering av nitrogenbalanse som kan være innført i områder med nitrat-utfordringer. Et annet eksempel er hvordan man i åkerbruksområdene i Sør-Sverige har innført krav om å ivareta nærmere definerte landskapselementer som bidrar til variasjon i et ellers ensidig landskap, nærmere bestemt små vann og vassdrag, steinmurer og store trær. Dette likner på forutsetninger etter § 8 i PT-forskriften om å ivareta bekker, kantsoner og åkerholmer, men i Sverige er hvert enkelt element identifisert på kart som inngår i tilskuddsforvaltningen. Det innebærer at forpliktelsene blir spesifisert for hver enkelt søker, og at myndighetene kan holde øye med dette.

Tverrvilkårene i EU fungerer ikke som grunnvilkår, som bestemmer om man overhodet er berettiget tilskudd. Avvik fra vilkårene medfører at tilskuddsutbetalingen avkortes med en prosentandel av ordinært tilskudd. Ordinært er trekkssatsen på 3 prosent, men den kan settes ned til 1 prosent eller den kan utvides til at hele tilskuddet faller bort.

Som hjelp til internkontroll om blant annet "cross-compliance"-kravene tilbys bøndene i Sverige en løsning kalt "miljöhousesyn". Dette er en elektronisk tjeneste som hjelper til å holde rede på hvilke regler som gjelder eget foretak. Foretaket får frem sjekklister som berører sin produksjon, hvor man sjekker om myndighetskrav og -anbefalinger er ivaretatt. Er de ikke ivaretatt blir man henvist til tiltaksplaner for å lukke avvikene.

Å foreta miljøhousesyn og lukke avvik er et krav for levering til enkelte varemottakere, og for deltakelse i sertifiseringsordninger som Sigill (jf. Nyt Norge) og Krav (jf. Debio). Alle tverrvilkår for tilskudd er innarbeidet, så man får hjelp til å unngå redusert tilskudd.

4.2.5 Sammenlikning av tilnærminger i Norge, EU og Sveits

Kravene ifølge "cross-compliance" bygger på øvrig lovgivning og har klare paralleller til miljøvilkår og krav til miljøplan som vi finner her til lands. Ved sammenlikning av tilnærmingerne i Norge og EU fremgår at Norge har valgt en arbeidsdeling der juridiske virkemidler regulerer hva man *ikke* skal gjøre. Spørsmål om hva som er *ønskelig* å gjøre, er i stor grad ivaretatt gjennom internkontroll i miljøplan, samt muligheter for tilskudd. Innen EU forsøker cross-compliance-kravene å ta hånd om både det som er uønsket og det som er ønskelig.

Ikke overraskende synes resultatet i EU å være både mer detaljert og mer inngripende i den enkeltes drift enn hva tilfellet er i Norge. Som svar på dette er mange av kravene differensiert mellom ulike regioner, dyrkingsformer og driftsomfang. Videre bærer mange av tverrvilkårene slektskap med miljøplan ved ikke å etablere en gitt løsning, men snarere etablere krav til tilnærmingsmåte. Et eksempel på det er krav til "Soil Protection Review" i England, som innebærer at bonden først kartlegger jordtilstand og behov, og deretter følger opp med løsninger som er hensiktsmessige. Dette kan forstås som at differensieringen er ført til et ytterpunkt ved at virkemiddelbruken er tilpasset den enkelte.

Til tross for slektskap er prinsippet om internkontroll ført lenger i vår miljøplan enn i tilsvarende virkemidler i EU og Sveits. Både EUs ”cross-compliance” og Sveits’ PEP innfører en ekstern kontroll av de faktiske forholdene, mens den eksterne kontrollen av miljøplan består i å etterprøve miljøplanpapirene.

4.3 Veivalg for miljøplan

I vår vurdering av vegen videre legger vi til grunn at miljøplanens formål står ved lag. Mens formålet går ut på å ivareta fellesgoder, er middelet å gjøre bonden til forvalter. Men dette middelet fungerer best dersom bonden også ser en nytteverdi inn i egen drift.

Samtidig er miljøplan koblet til tilskudd, hvilket vi oppfatter å virke i to retninger. Det skal sørge for bred oppslutning om miljøplan, selv der man ikke umiddelbart ser nytten av den i egen drift. Videre skal det ivareta fellesskapets interesse av at tilskudd er forankret i en helhetlig miljøgjennomgang. Altså har både næringsutøverne og myndighetene eierskap til miljøplan. På toppen av dette danner miljøplan også miljødelen av det private kvalitetssystemet KSL. Vi vil likevel trekke et skille der KSL i dag ikke eier miljøplan, men snarere er en bruker.

Spørreundersøkelsen reiser tvil om miljøplan fungerer slik den er tenkt. Det leder oss til en drøfting i to retninger. Vi må drøfte mulige forbedringer og oppdateringer som kan sette miljøplan i stand til å leve opp til idealene. Alternativt er det et spørsmål om andre løsninger som eventuelt kan finne bedre balanse mellom nytte og kostnad. Følgende veivalg står sentralt:

- Hvorvidt myndighetene fortsatt skal stå bak miljøplan, eller om det kan overlates til private initiativ.
- Rekkevidden av ekstern kontroll, og hva som overlates til internkontroll.
- Organisering av kontroll og konsekvens om man gjennomfører miljøplan eller ikke.
- Om miljøplan fortsatt skal sørge for helhetlig gjennomgang og ivaretagelse av miljøforhold, eller om deloppgavene bør videreføres sak for sak.
- Hvilket innhold og verktøy som trengs for å ivareta nytteverdi for både miljø og næringsutøvere.
- Hvordan aktiviteter og dataflyt bør organiseres for å ivareta behov og samhandling mellom næringsutøvere, myndigheter og andre aktører.

4.4 Miljøplan: privatsak eller offentlig interesse

Den prinsipielle forskjellen mellom fellesgoder og private goder, taler i seg selv mot at formålet ved miljøplan kan henvises til private initiativ. Imidlertid har vi vist at miljøplan fungerer best når bonden også ser nytteverdien i egen drift. Da er spranget kort til å avvikle miljøplan-forskriften, og snarere spille ballen over til private initiativ.

For at det skal bli noe mer systematisk, må næringsutøverne ha nødvendige systemer, verktøy og insentiver. Den som står nærmest til å overta er trolig KSL. Miljøplan har utspring blant annet i Miljø- og ressursplan i KSL. Som miljøplan hviler også KSL på internkontroll. Miljøplan utgjør miljødelen av KSL, og i tråd med dette er den eksterne kontrollen begrenset til å gjennomgå dokumentasjonskrav.

Vi kan ikke forskuttere hvorvidt en avvikling av miljøplan vil innebære at KSL vil stå klar til å ta over. At KSL bruker miljøplan, taler for at KSLs eiere har interesse av å ivareta innholdet. Å nå dit vil likevel kreve et utviklingsarbeid i KSL og utfallet av dette er ikke gitt. KSL kommer primært i inngrep med miljøbelastninger fra jordbruk, og i mindre grad med miljøgoder som jordbruk er opphav til. Dette kan ses i sammenheng med at varemottakerne primært er opptatt av å luke vekk problem. Det kan tale for at en løsning innen KSL ikke i samme grad vil ta grep om miljøplanforskriftens formål om å ivareta miljøverdier fra jordbruk.

Man kan også tenke seg andre private løsninger enn KSL, og som innfører økt grad av tredjepartskontroll opp mot en privat miljøstandard. Eksempler på slike modeller er Norsk PEFC Skogstandard (som har avløst Levende Skog) og Svanemerket, samt at økologisertifiseringen (Ømerket) fungerte slik før regelverket ble nedfelt i offentlig forskrift. Et slikt system vil møte samme utfordringer hva gjelder å etablere den rette standarden som et alternativ hvor myndighetene vil regulere dette.

4.4.1 På forskudd eller etterskudd

Dersom miljøplan-forskriften avvikles og miljøplan videreføres gjennom KSL, vil det være nærliggende å fjerne koblingen til tilskudd. Spørsmål om insentiver og konsekvenser om man har/ikke har miljøplan vil dermed også være overlatt til KSL. I dette ligger en overgang fra dagens miljøplan hvor koblingen til tilskudd innebærer at manglende eller mangelfull miljøplan har en umiddelbar konsekvens. I KSL er første steg å lukke avvik. Først hvis avviket fortsetter, inntreffer eventuelt en konsekvens, men praksis for dette er overlatt til varemottakerne. Her kan vi ane en forskjell hvor miljøplan hviler på et prinsipp om at næringsutøveren selv skal holde orden, mens KSL er en hjelp til å skaffe orden.

Hvordan denne forskjellen arter seg kommer især til syne når det gjelder gjødslingsplan og sprøytejournal. For at disse deloppgavene skal ha noen hensikt må de foregå som del av de aktuelle gjøremålene. Derfor må målet være at næringsutøveren selv holder orden, det gir liten mening å skaffe orden i etterkant.

Å fjerne koblingen til tilskudd innebærer å forlate tanken om at miljøplan skal integrere miljøhensyn i tilskuddene. Uten en erstatning vil det kunne svekke tilskuddsordningenes omdømme. Det kan også svekke posisjoneringen av tilskudd overfor WTO, jf. avsnitt 4.6. Manglende etterlevelse bidrar til å hule ut konsekvens-prinsippet i dagens miljøplan. Men idealet om at næringsutøveren selv skal holde orden, og at dette legges til grunn for tilskudd, bør likevel være i behold. Også KSL har gitt signal om at koblinger og konsekvenser i tilskudd har betydning for å ivareta oppslutningen i både KSL og miljøplan.

I teorien er det mulig å tenke seg at man etablerer et system hvor deltakelse og status i KSL kvalifiserer for et tilskudd. Det innebærer imidlertid at myndighetsoppgaver med å sikre korrekte utbetalinger gjør seg avhengig av KSL. Det finnes lite presedens for dette i tilskuddsforvaltningen, og det kan reise uante problemstillinger når vedtak blir bestridt. Vi oppfatter det da for mer aktuelt å overlate deloppgaver i dagens miljøplan, eller deler av miljøplan-oppfølgningen, til KSL, slik vi skisserer henholdsvis i avsnitt 4.7 og 4.8.

4.5 Rekkevidden av internkontroll versus virkemidler

Miljøplan er innrettet for at bonden selv skal holde øye med og ta hånd om miljøhensyn. Et opplagt alternativ at myndighetene i større grad selv tar hånd om dette ved å styrke øvrige krav og virkemidler.

Det vil fjerne innvendinger mot miljøplan som en løsning hvor bukken er satt til å passe havresekken. Men dette er et spørsmål både om hva som er mulig og hva som er ønskelig.

4.5.1 Internkontroll eller inngripende virkemidler

Vår forståelse av virkemiddelbruk er at juridiske virkemidler, som påbud og forbud, er egnet til å regulere det som er uønsket. Økonomiske virkemidler er ofte foretrukket for å stimulere det som er ønskelig. Herunder kan kvoter og avgifter fungere for å husholdere med ressurser, mens tilskudd kan være nødvendig for å stimulere til innsats utover det som ellers er å forvente.

Internkontroll, som i miljøplan, har sitt fortrinn når det ikke finnes noen entydig oppskrift til løsning. Gjennom miljøplan vil man at næringsutøverne selv skal finne løsningene, fremfor å gi pålegg utenfra som kan være dårlig tilpasset situasjonen. Dette er også et spørsmål om hva man kan holde øye med – i jordbruket inngår mange miljøvalg i løpende drift, uten at det lar seg påvise i etterkant. Å innføre reguleringer uten at man har anledning til å følge med, kan svekke troverdigheten av virkemiddelbruk.

Selv om prinsippet om internkontroll derfor står seg, er det likevel ikke opplagt at internkontrollen i dagens miljøplan har riktig utforming. På en side kan det være spørsmål om myndighetene bør etablere internkontroll der de allerede har innført krav. For andre tema, hvor det ikke finnes opplagte løsninger og derfor internkontroll er riktig innfallsvinkel, kan det fortsatt være spørsmål om andre måter å innrette internkontrollsystemet og de verktøy som tilbys.

4.5.2 Skal myndighetene holde øye med papirarbeid eller miljøarbeid?

Mange opplever at kontroller og konsekvenser som myndighetene innfører, setter papirarbeidet i sentrum for miljøplan, og ikke miljøarbeidet. Bønder er praktikere som foretrekker å gjøre en innsats fremfor å skrive om det. En slik organisering er likevel en logisk følge av prinsippet om at bonden selv holder orden. Myndighetene skal ikke overprøve dette, men snarere etterprøve at miljøplan er gjennomført. En ytterligere forklaring er den skillelinjen som er trukket mellom at myndighetene holder øye med miljøplan, og myndighetsutøvelse om øvrige miljøkrav. Ved kontroll av miljøplan har man vektlagt at dette må gjelde miljøplankravet som sådan, slik at man ikke risikerer å sanksjonere dobbelt.

Som det fremgår i kapittel 2 vil stikkprøvekontroll av miljøplan arte seg forskjellig mellom PT, RMP og SMIL. Mens miljøplankontrollen til vanlig er avgrenset til en gjennomgang av dokumentasjonskrav, vil man ved kontroll av SMIL-tiltak også gjennomgå at de faktiske forholdene svarer til hva som er forutsatt i miljøplan.

En slik gjennomgang av faktiske forhold svarer også til eksempler fra EU. Her fremgår en mellomting mellom internkontroll og kontroll opp mot eksterne miljøvilkår ved at myndighetene ikke etablerer en gitt løsning, men snarere en gitt tilnærmingstype. Kontrollen i etterkant innebærer å gjennomgå om disse forutsetningene er ivaretatt. En slik løsning vil i større grad oppnå å sette miljøarbeid i sentrum.

4.6 Spørsmål om konsekvenser dersom man gjennomfører miljøplan eller ikke

Spørreundersøkelsen har reist flere spørsmål ved hvordan koblinger til tilskudd er organisert i dag. Generelt er miljøplan krevende i tilskuddsforvaltningen. Mange vegrer seg for å ta i bruk de konsekvenser som gjelder, og en årsak kan være at nivået ikke anses å være proporsjonelt med feil

som eventuelt er begått. Her er derfor dels et spørsmål om behov for slike koblinger, og dels et spørsmål om å identifisere rett nivå.

4.6.1 Vurdering av behov for å integrere miljøhensyn i tilskuddene

Hensikten med å la miljøplan ha en konsekvens i form av tilskudd, går i to retninger. Det skal sørge for god oppslutning om miljøplan. I tillegg skal det integrere miljøhensyn i tilskuddsordningene. Det siste skyldes blant annet at det er vanskelig å forsvare tilskudd til foretak som driver i strid med regelverket. Mer overordnet skal det bidra til å ivareta nasjonale og internasjonale mål og forpliktelser. Blant slike internasjonale forpliktelser finner vi også forholdet til våre handelspartnere i WTO, hvor vilkår om miljøplan har vært vektlagt som grunnlag for at ulike tilskuddsordninger tilfredsstiller krav til grønn støtte.

Grønn støtte dreier seg om støtte som er produksjonsuavhengig. For Norges vedkommende utgjør tilskuddene innen miljøprogram samt velferdstilskuddene størsteparten av slike tilskudd. Begrunnelsen for at miljøprogramsatsingen imøtekommer krav til grønn støtte er gitt i notifisering til WTO datert 4. desember 2009. Her presenteres først helheten i nasjonalt miljøprogram og nasjonale støtteordninger, hvor areal- og kulturlandskapstilskuddet (AK-tilskuddet) og nasjonale beitetilskudd nevnes spesifikt. Man viser til at støtteordningene skal dekke ekstrakostnader for å delta i miljøprogram, i form av å ivareta jordbrukslandskapet, ivareta miljøkrav og produsere miljøgoder.

Man vektlegger tre hovedargumenter for at støtteordningene innen nasjonalt miljøprogram tilfredsstiller krav til grønn støtte:

- Formålet og innretningen for tilskuddene
- Vilkår om miljøplan
- Øvrige miljøvilkår, blant annet etter PT-forskriftens § 8.

Hva gjelder miljøplan viser man til kart, gjødslingsplan og sprøytejournal som skal være oppdatert til en hver tid. Sjekklista skal gjennomgås årlig og sjekkpunktene skal eventuelt følges opp med tiltak. Man viser til at hensikten med miljøplan er å kunne dokumentere en planmessig styring av drifta som ivaretar miljøhensyn.

Ut fra Norges begrunnelse vil altså miljøplan veie inn for at tilskudd kan videreføres som grønn støtte. Her er imidlertid også andre faktorer som veier inn, og som peker mot andre måter å ivareta det samme. Eksempelene fra EU og Sveits illustrerer ytterligere alternativer.

4.6.2 Problemer med proporsjonalitet

Spørsmål om proporsjonalitet har flere sider. På en side kan det være paradoksalt at det er papirarbeid som gir slik uttelling og konsekvens i form av tilskudd, og ikke miljøarbeid i mer praktisk form. En slik kobling er likevel en logisk følge av forventningen om at bonden selv holder orden.

Et annet dilemma er knyttet til hvordan miljøplan kobler sammen mange ulike miljøtema i en pakke. Det innebærer at hele pakka må være på plass for at miljøplanen kan godkjennes. I RMP, hvor miljøplan danner grunnvilkår for tilskudd, opplever mange at dette medfører urimelige konsekvenser. Eksempelvis kan mangelfull gjødslingsplan lede til at miljøplan blir underkjent og at man dermed ikke

mottar det RMP-tilskudd som var forventet. Her kan det stå om store beløp, og særlig vanskelig er dette dersom feilen i miljøplan gjelder et annet tema enn hva RMP-tiltaket dreier seg om.

Igjen må løsningen vurderes i lys av forventningen om at bonden selv holder orden – det tjener som forsikring mot at miljøgevinster går tapt. Eksempelvis kan RMP-tiltak for en utvalgt naturtype være fåfengt hvis man i neste omgang sprer gjødsel på arealet. Men motsatt er spørsmålet om miljøplan i dag faktisk fyller rollen som slik forsikring.

Også for SMIL danner miljøplan grunnvilkår, men her oppstår ikke samme dilemma fordi SMIL-tiltak ikke er rettighetsbasert, men basert på forhåndstilsagn. Som vi har sett gir det bedre anledning for å fange opp og løse problemer i forkant.

En nærliggende løsning på dilemmaene er å lempe på reaksjonene. Opprinnelig var det vektlagt at miljøplan skulle være et positivt virkemiddel. Spørreundersøkelsen etterlater likevel liten tvil om at reaksjoner med trekk i tilskudd oppfattes mer som pisk enn som gulrot. Man kunne derfor tenke seg en løsning med bonus for miljøplan, snarere enn trekk for det motsatte. Slik bonus ville imidlertid fremstå som en egen tilskuddsordning, og ikke innvevd i andre tilskudd. Det vil være et problem ut fra tanken om at miljøplan skal integrere miljøhensynet i tilskuddene. En slik løsning ville uansett kun gjelde for én tilskuddsordning, og ikke der miljøplan er oppstilt som grunnvilkår for SMIL og RMP.

Dette taler for å videreføre dagens modell innenfor produksjonstilskudd, i form av et trekk i tilskudd for de som ikke har miljøplan. Men spørsmål om proporsjonalitet taler for å senke nivået på trekk. Det kan medvirke til bedre gjennomføring i kommunene, i tillegg til at man unngår å friste de som uansett lar miljøplan forfalle til et pliktløp. Fortsatt mener vi likevel det må ligge et reelt insentiv til de som faktisk bruker miljøplan til å holde orden.

Også når det gjelder RMP-tilskudd kan det være grunn til å sette pragmatisme foran prinsipper, ved å fjerne miljøplan som grunnvilkår, og innarbeide en ordning med trekk tilsvarende som for PT. Når det gjelder SMIL så gir ordningen med forhåndstilsagn mindre problem med å sette miljøplan som grunnvilkår.

Etter modell fra EU kan det være interessant å vurdere en løsning med prosentvis trekk i tilskudd. Det kan kanskje bedre gjenspeile forskjellen mellom små og store foretak, og gjøre det enklere å gjennomføre regelverket i områder med mindre bruk og hvor jordbruket er under press. En annen løsning kan være en gradering ut fra hvilke deloppgaver som er ivaretatt, snarere enn at trekket er knyttet til miljøplan som helhet. En løsning med gradering kan svare på problemstillinger som kan oppstå dersom det er ønskelig å innføre en egen sanksjonsbestemmelse spesifikt for gjødslingsplan, jf. kap 3.7.

4.7 Miljøplan som helhet, eller videreført sak for sak

Miljøplan ble etablert som en samling av deloppgaver som i fellesskap skulle sørge for helhetlig ivaretagelse av miljø. Slik samling innebar også noen kompromisser. Det kan være grunn til å ta et steg tilbake og identifisere hvilket virkemiddel som egner seg best sak for sak. Utfallet av det kan være å splitte miljøplan opp i sine enkelte deler som så ivaretas etter sin egenart.

En slik vurdering må vektlegge hva som er hensiktsmessig for miljømål, men også for næringsutøvere og myndigheter. I dette avsnittet legger vi derfor også vekt på å peke ut brukervennlige løsninger som kan bli aktive verktøy både for næring og forvaltning.

4.7.1 Kartfesting

Et krav til god oversikt over arealer og miljøforhold må anses for en forutsetning for ansvarlig jordbruk i dag, og er kanskje desto viktigere ved dagens utstrakte bruk av leiejord. Dersom man avviker miljøplan som pakke, mener vi det er både mulig og ønskelig å videreføre en parallell til dagens miljøplankart ved å innføre det som et vilkår i de enkelte tilskuddsordninger. Krav til kartfesting er allerede innarbeidet i søknader om miljøtilskudd i RMP og tilsvarende løsning er aktuell også ved søknad om produksjonstilskudd.

Kartsystemer som er etablert for RMP taler for at en videreføring eller arvtaker til dagens miljøplankart inngår i samme digitale kartløsning. Dette er en overgang fra i dag hvor miljøplankartene ligger hos hver enkelt. Det er også en overgang fra dagens RMP-kart hvor krav til kartdata er begrenset til de data som er relevante for selve søknaden. Dette må likevel være både mulig og ønskelig, sett ut fra ambisjoner om å synliggjøre miljøverdier samt å drive myndighetsutøvelse på miljøområdet. En oppdatert kartløsning bør således sørge for at både næringsutøvere og myndigheter kan holde øye med forhold av interesse.

Alt i alt taler dette for at krav til miljøplankart inngår i offentlig virkemiddelapparat. Ut fra ambisjoner om at kart skal være brukervennlige og bidra til synliggjøring og myndighetsutøvelse, er det behov for et omfattende utviklingsarbeid for å tilby kartløsninger som egner seg for å registrere data og hente ut informasjon. Eksempelvis kan man tenke seg datafangst fra traktoren som omfatter aktivitets- og posisjonsdata.

4.7.2 Gjødslingsplan

Gjødslingsplan skal sikre en ressursmessig riktig utnytting av næringsstoffer i jordsmonn og i gjødsel. Slik skal næringsstoffene nyttiggjøres til plantevekst og ikke havne på avveie. Krav til gjødslingsplanlegging foreligger i en separat forskrift. Ved avvikling av miljøplan-forskriften ligger derfor til rette for å videreføre krav til gjødslingsplanlegging og -plan. Et spørsmål er likevel om det finnes bedre virkemidler. I tillegg til kravet til gjødslingsplan foreligger allerede krav om å ha nok spredeareal til husdyrgjødsel. Dette kravet skal avskjære mot overgjødsling, og vektlegger især fosfor.

Enkelte fremhever at mens en gjødslingsplan er et budsjett som kan avvike mye fra hvordan virkeligheten blir, er det mer interessant å dokumentere faktisk gjødsling, i form av en gjødslingsjournal eller -regnskap. Slike virkemidler tjener imidlertid en annen hensikt. Gjødslingsplanen skal sørge for planmessig ressursutnyttelse, og dermed også redusere behovet for kunstgjødsel. En gjødslingsjournal ville fungert til å vite hva som har skjedd, men det vil være spørsmål om hva det skal tjene til.

Ideen om å husholdere med ressurser taler for å vurdere et alternativ med økonomiske virkemidler hvor verdien av gjødsla blir synliggjort. I den forbindelse er det verdt å nevne at miljøplan i sin tid ble lansert nettopp som et alternativ til kunstgjødselavgifta som var på 90-tallet.

4.7.3 Sprøytejournal

Som for krav til gjødslingsplan foreligger også krav til sprøytejournal i en separat forskrift. Ved avvikling av miljøplan-forskriften ligger derfor til rette for å videreføre en slik ordning. Det er rimelig at myndighetene fortsatt vil ha virkemidler for ansvarlig bruk av plantevernmidler.

4.7.4 Sjekkliste, plan for tiltak og dokumentasjon for tiltak

Mens deloppgaver med kart, gjødslingsplan og sprøytejournal også ivaretas i andre offentlige virkemidler, har arbeid med miljøplanssjekkliste og påfølgende oppfølging større slektskap til hva KSL gjennomfører. Nettopp sjekklista er primært ment som en påminnelse om øvrige krav, hvilket samsvarer med hvordan KSL opererer.

Sjekklista, plan for tiltak, og dokumentasjon av utførte tiltak, er blant deloppgavene i miljøplan som har svakest gjennomføring. Siden sjekklista forekommer i en og samme versjon uavhengig av drift, fremkommer kritikk om at den ikke treffer godt nok. Den er også blant deloppgavene hvor forvaltningen har størst problem med å avklare hva som er godt nok. Alt i alt taler dette for å overlate sjekklista, med påfølgende oppfølging, til KSL.

Sterkere samhandling mellom bonde, KSL og det offentlige, slik vi har skissert i avsnitt 4.8 kan likevel vitalisere sjekklista også innenfor et offentlig system. Bedre koblinger mot tilskuddsdata og digitale kart kan aktualisere sjekklista, og gjøre dem mer tilpasset, brukervennlige og nyttige for hver enkelt. Slik kan disse delene av miljøplan fylles med bedre og nyttigere innhold enn hva som ofte er tilfelle i dag.

4.7.5 Miljøplan trinn 2

Et ideal med miljøplan er å rette innsatsen dit behovet er størst, fremfor å overstyre med restriksjoner. Det innebærer også å motivere til å holde verdier i hevd og gjøre løft utover hva som er forventet gjennom alminnelig drift. Deloppgaver som er relevante i den sammenheng er krav til kartfesting, hvor viktige miljøforhold og –verdier skal synliggjøres, samt især miljøplan trinn 2 som skal romme plan for innsats utover hva som ellers er forventet. I flere tilskuddsordninger stilles vilkår om å legge miljøplan trinn 2 ved søknaden som underlag for søknadsbehandlingen.

Av spørreundersøkelsen fremgår mange spørsmål om myndighetsutøvelsen omkring miljøplan trinn 2. Innholdet i denne er stort sett det som uansett ville vært forventet som ledd i en søknad, så det er uklart om den gir noen merverdi. Og ved myndighetsutøvelse omkring slike tilskudd er det ikke miljøplanen i seg sjøl som er interessant, men hvorvidt tiltak er utført i samsvar med forutsetningene.

Vi ser derfor gode grunner for å avvikle miljøplan trinn 2. Informasjonsbehovet kan ivaretas gjennom kriterier til søknadene, eksempelvis om å legge ved tiltaksplan eller skjøtselsplan der det er relevant. Samtidig er det grunn til at slike tiltaksplaner og skjøtselsplaner anses som deler av foretakets miljøplan, og de hensyn som ivaretas blir synliggjort på miljøplankartene. Dette kan i så fall presiseres i den enkelte tilskuddsforskrift eller i miljøplan-forskriften. En slik løsning innebærer at miljøplan gis fleksibilitet til å romme en samlet plan for miljø, og ikke bare forhåndsdefinerte dokumenter.

4.8 Samhandling mellom brukere, myndigheter og varemottakere

Miljøplan har utspring blant annet i Miljø- og ressursplan i KSL. Samhandling mellom de to internkontrollsystemene har vært et tema siden starten. I dag finnes en samordning ved at miljøplan også utgjør miljødelen av KSL, altså slipper næringsutøverne flere varianter for samme tema. Derimot forekommer ekstern kontroll både i regi av myndighetene og fra KSL, og det forekommer nok både undring og frustrasjon over at de samme papirene skal etterprøves to ganger. Det finnes også noe forvirring om hva som tilhører miljøplan og hva som tilhører KSL, noe som kan føre til feil og konsekvenser for tilskudd.

Flere taler for at det burde holde med ett internkontrollsystem og ett system for ekstern kontroll. Som det fremgår ovenfor er det imidlertid mange gode grunner for at myndighetene har et eierskap til miljøplan.

Et alternativ til å avvikle miljøplan, kan være å beholde miljøplan som forskrift og koblingen til tilskudd, men innhente tjenester fra KSL med oppfølging av miljøplan. KSL har et drillet revisorkorps og apparat for å gjennomføre kontroller, og er trolig bedre rustet for dette enn hva myndighetene er i dag. Videre har de datasystemer som hjelper bonden til å holde orden, og en dataflyt som gjør at informasjonen når frem til varemottakerne og til revisorkorpset som eventuelt kan hjelpe bonden å skaffe orden.

Hvilke oppgaver og bidrag som kan innhentes fra KSL, må vurderes nærmere. Mest umiddelbart vil det være ønskelig å få del i KSLs dataflyt om eksempelvis status for sjekklister og resultater fra ekstern revisjon. Det kan understøtte myndighetsoppgaver ved å gi grunnlag for et mer risikobasert tilsyn. Man kan tenke seg at landbruksforvaltningen involverer seg i KSL på tilsvarende måte som en varemottaker, hvor varen i dette tilfelle er miljøgoder. I så måte kan KSLs revisorer fungere som en førstelinjetjeneste også for miljøplan, mens de som viser tegn til svikt blir kandidater for et nytt besøk fra myndighetene. Dette gjenspeiler den forskjell vi har vært inne på om at KSLs dataflyt er skodd for å hjelpe bonden å skaffe orden, mens miljøplan-kontrollen retter seg mot å etterprøve at hun faktisk holder orden som forutsatt.

Det er rimelig at KSL vil ha problemer med en for stor rolle som angiver til det offentlige. Slik samordning som er skissert ovenfor er imidlertid allerede tilfelle for KSLs samarbeid med Mattilsynet.

Vi tar for gitt at KSLs rolle er begrenset av at myndighetene har et overordnet ansvar for å påse at utbetalinger er korrekt. Det er også spørsmål om hvor mye forenkling som oppnås ved å involvere KSL i tilsynsoppgavene. Tilsyn med miljøplan er koblet til tilskudd, og disse tilskuddene bygger også på andre opplysninger som kommunen må etterprøve, det være seg areal, dyretall eller miljøtiltak. Dagens stikkprøvekontroll må derfor videreføres, men det er gode grunner for å samhandle bedre med KSL for derigjennom også å samhandle bedre med bøndene.

5 SLFs alternativer, oppsummering og anbefalinger

Spørreundersøkelsen taler for at miljøplan leverer rimelig gode resultater for miljø. Resultatene har sammenheng med den nytteverdi miljøplan har hatt for næringsutøveren i egen drift. Det finnes mange tilfeller hvor miljøplan har forfalt til et pliktløp og et papirarbeid. Dertil finnes et stort problem hva gjelder etterlevelse og forvaltning av regelverket. Mens miljøformålet bør være det sentrale, er likevel forvaltningsproblemene av en slik art at det kan undergrave tilliten til virkemiddelbruk.

Miljøplan, eller deloppgaver i miljøplan, har vært vektlagt som del av landbrukets løsninger for å imøtekomme krav etter blant annet vannforskriften og naturmangfoldloven. Alternative virkemidler som tegner seg på disse områdene er gjerne av restriktiv art, som innebærer mindre råderett. Det er også uklart om det vil bli enklere eller mer treffsikkert. SLF mener prinsippet om internkontroll står seg godt, og at et instrument som dagens miljøplan egnert seg godt for mange typer miljøhensyn i jordbruket hvor oppskriften til løsning ikke er gitt på forhånd. I spørsmål om miljøplan bør vike plass for andre typer virkemidler, mener vi derfor svaret ikke er enten-eller, men snarere hva som er rett kombinasjon av internkontroll, restriksjoner, økonomiske virkemidler og private initiativ.

Om man dermed skal videreføre miljøplan, må miljøplanen likevel oppdateres og man må løse svake punkter ved etterlevelse og forvaltning av miljøplan som er avdekket.

Nedenfor skisserer vi tre alternativer for fremtidig virkemiddelbruk. Hvert av disse alternativene vil kreve ytterligere utredning og avklaringer.

5.1 Alternativ 1: oppdatere og vitalisere miljøplan

Om miljøplan skal videreføres, hviler på noen premisser. Innholdet må være mest mulig relevant og nyttig for brukerne i egen drift, herunder i møte med de påbud og tilbud man møter fra det offentlige. De verktøy og rutiner man tilbys, må være brukervennlige. Det innebærer at brukerne enkelt og effektivt må kunne registrere og hente ut informasjon, og ivareta de dokumentasjonskrav som er stilt. Videre må man løse svake punkter hva gjelder etterlevelse og forvaltning av regelverket.

Oppdatering av miljøplan må løse problemer der miljøplan forblir papirarbeid og passivt. En opplagt oppgave er å etablere digitale løsninger for gjødslingsplan, sprøytejournal og kartfesting, med brukervennlige løsninger for å registrere og hente ut data.

Dagens miljøplan møter kritikk for at den har preg av universalløsning som er lite treffsikker. I en fremtidig løsning kan man tenke seg individuelt genererte sjekklister ut fra opplysninger som er oppgitt i søknader og andre kilder. Et digitalt miljøplankart som både gårdbruker og myndigheter har tilgang til, kan hjelpe begge å holde øye med forhold av interesse. Det vil også gjøre det mulig å synliggjøre miljøverdier og -innsatser i jordbruket.

En oppdatering av miljøplan må ta mål av at planen skal være nyttig å bruke. For å ivareta oppslutningen om miljøplan og tilskuddenes berettigelse vil det være nødvendig å videreføre en kobling mot tilskudd slik som i dag. Konsekvensen ved ikke å ha miljøplan bør imidlertid dempes slik at de som bare opplever miljøplan som et bryderi og pliktløp vil ha lettere for å avstå. Reaksjonene må være slik at kommunene tør å bruke dem og de slipper å tøyne grensene for å godkjenne miljøplaner. Det vil gi rom for å være tydeligere om hvem som plasserer seg innenfor eller utenfor, og forvaltningen vil bli enklere og ryddigere.

Ved en videreføring av miljøplan foreslår vi likevel å avvikle bestemmelser om miljøplan trinn 2. Hva som ligger i miljøplan trinn 2 er ikke tydelig for verken næring eller forvaltning. Miljøplan trinn 2 har interesse for myndighetene ved at den skal tjene som underlag for søknadsbehandling om blant annet SMIL-tilskudd, men det samme innholdet kan også innarbeides i selve søknaden. Snarere enn å etablere et separat trinn 2 mener vi at tankegangen bør være motsatt, ved at hvert foretak har én miljøplan. Denne bør innlemme både deloppgavene som ligger i dagens trinn 1, og tiltaksplaner og skjøtselplaner som foreligger for miljøtiltak på eiendommen. Dette må i så fall presiseres i regelverket.

5.2 Alternativ 2: Avvikle miljøplan, og videreføre deloppgavene sak for sak

Som alternativ til å videreføre miljøplan-forskriften mener vi det er aktuelt å avvikle forskriften og videreføre de enkelte deloppgaver sak for sak. Riktig måte å organisere de enkelte deloppgaver på, må da fremgå etter en gjennomgang av vegvalgene vi har nevnt over. En slik løsning vil svare på kritikk om at miljøplan er for mye av en pakkelsøsning som innfører samme system uavhengig av driftsform og -omfang.

Vi mener at deloppgaver som også er ivaretatt i andre virkemidler, kan avvikles. Et eksempel er sjekklista som primært er en påminnelse om krav som foreligger etter annet regelverk. Myndighetene kan da prioritere å håndheve disse kravene, fremfor å etablere hvordan bøndene skal føre internkontroll med dette.

Bøndene vil likevel ha nytte av sjekklister og påminnelser om tiltak, men en slik oppgave kan trolig ivaretas av KSL. KSL har allerede tilsvarende sjekklister, i digitale versjoner og med en dataflyt som gjør at KSL-revisorer kan hjelpe til med påminnelser. KSL synes dermed å ha et godt apparat for også å ivareta miljøplanens sjekklister.

Oppgaver med kartfesting, gjødslingsplan og sprøytejournal mener vi fortsatt hører hjemme i det offentlige virkemiddelapparatet. Krav til gjødslingsplan og sprøytejournal ivaretas allerede av separate forskrifter, og vi ser ikke grunn til å avvikle disse. Oppgaven med kartfesting av miljøforhold foreligger derimot ikke i dag som en selvstendig oppgave, men krav til kartfesting inngår allerede ved søknader om miljøtilskudd.

Dersom deloppgaver med kartfesting, gjødslingsplan og sprøytejournal skal videreføres, bare på egen kjøp, kan det være behov for at verktøyene oppdateres og gjøres mer brukervennlige, på samme måte som skissert i alternativ 1.

En sentral avklaring vil være om disse deloppgavene skal ha en kobling til tilskuddsordninger som PT og miljøtilskudd, på samme måte som i dag gjelder for miljøplan. En slik kobling kan medvirke både til oppslutningen om disse deloppgavene og styrke tilskuddenes berettigelse ut fra miljøhensyn og etter WTO-regelverket. Men en slik kobling vil også reise en del av de samme forvaltningsutfordringer som man opplever med dagens miljøplan.

Sprøytejournal er regulert i plantevernmidelforskriften som gjelder generelt, uavhengig av om man mottar tilskudd eller ikke. Dette regelverket forvaltes av Mattilsynet med egne sanksjonsbestemmelser. Å innføre en særskilt kontroll og sanksjonering av bestemmelser om sprøytejournal innenfor tilskuddsforvaltningen vil kreve regelverksutvikling.

For gjødslingsplan foreligger flere muligheter fremover. I tråd med hva om gjelder for sprøytejournal kan man tenke seg at bestemmelser om gjødslingsplan innlemmes i den generelle forskriften om gjødselvarer mv. av organisk opphav. Siden også denne gjelder generelt, vil man dermed heller ikke her ha noen umiddelbar kobling til tilskudd. I dag finnes denne koblingen fordi forskrift om

gjødslingsplanlegging gjelder for mottakere av produksjonstilskudd. Gitt at tilskuddene skal hvile på noen miljøvilkår må en videreføring av denne koblingen være nærliggende. En ordning med trekk i PT for den som ikke tilfredsstiller bestemmelsene om gjødslingsplan var også innarbeidet før miljøplan-forskriften ble innført med tilsvarende system for trekk.

Det er behov for å se nærmere på en del av bestemmelsene i forskrift om gjødslingsplanlegging. Ved et system med trekk i tilskudd vil det være behov for å etablere hvilke standarder, kontroller og konsekvenser som skal gjelde for foretakets gjødslingsplan. Det innebærer samme vurderinger som skissert for alternativ 1.

Formålet med gjødslingsplanlegging er å medvirke til best mulig ressursutnyttelse. I møte med slike problemstillinger kan det være nærliggende å vurdere et økonomisk virkemiddel. Miljøplan-forskriften avløste i sin tid miljøavgift på mineralgjødsel som blant annet virket ved å styrke alternativverdien av andre kilder til plantenæring, herunder husdyrgjødsel. Avgiften ga imidlertid urimelige utslag, især for det rene åkerbruket som ikke har lett for å finne alternativ plantenæring. Det svekket konkurranseforholdet for norsk korn, samtidig som import av kraftfôr kunne bli stimulert som en kilde til avgiftsfrie næringsstoffer.

For at et slikt økonomisk virkemiddel skal treffe mer nøytralt er et alternativ å følge Danmarks eksempel og etablere et kvotesystem. Først beregner man hvor mye plantenæring man har behov for i plantedyrkinga. Deretter beregnes sjølforsyninga man har gjennom husdyrgjødsel. Ved underdekning kan man supplere med mineralgjødsel uten avgift, mens innkjøp utover beregnet balansekvantum kan være avgiftsbelagt. Dersom det er ønskelig å ivareta en kobling til tilskudd kan man eksempelvis innføre et trekk i tilskudd for de som ikke deltar i et slikt kvotesystem.

Hva gjelder krav til kartfesting vil koblingen til tilskudd være annerledes. Noen typer søknadsinformasjon vil være obligatorisk å kartfeste for overhodet å kunne behandle søknaden. Om et slikt system skal ta opp arven etter dagens miljøplankart må man imidlertid stimulere til å kartfeste også andre forhold av miljømessig betydning. Forhold som kan være særlig interessant å få kartfestet, er elementer i kulturlandskapet som etter PT-forskriftens § 8 skal ivaretas, slik som:

- vegetasjonssoner mot vassdrag
- kantsoner og restarealer ved innmark
- åkerholmer, steingjerder og gamle rydningsrøyser
- ferdselsårer

Generelt mener vi alternativ 2 svekker tilskuddenes berettigelse, blant annet etter WTO-regelverket. Hvorvidt deres berettigelse etter WTO-regelverket kan ivaretas, er imidlertid også et spørsmål om øvrige forutsetninger som gjelder for å motta tilskudd.

5.3 Alternativ 3: Avvikle miljøplan, og supplere miljøvilkårene etter § 8 i dagens PT-forskrift

Å avvikle miljøplan kan reise behov for en erstatning som kan integrere miljøhensyn i tilskuddene og ivareta tilskuddenes berettigelse blant annet etter WTO-regelverket. Her kan inngå deloppgaver med gjødslingsplan, sprøytejournal og kartfesting som er drøftet i alternativ 2, men det kan være usikkert om det er hensiktsmessig og tilstrekkelig å koble akkurat disse deloppgavene opp mot tilskudd.

Vi oppfatter at miljøplan går lenger i retning av internkontroll enn tilsvarende virkemidler i EU og Sveits, ved å overlate vurderinger og løsninger til næringsutøverne, mens myndighetene kun kontrollerer dokumentasjonskrav. Et alternativ langs linjene fra Sveits og EU vil være å supplere miljøvilkårene etter § 8 i dagens PT-forskrift.

Miljøvilkår som gjelder universelt er neppe særlig hensiktsmessig for å avløse dagens miljøplan. Ideen bak miljøplan er å medvirke til forbedringer der hvor det ikke finnes noen universell løsning. Man vil hjelpe bonden til selv å holde orden etter som det passer best i den enkeltes drift.

Vi har vist eksempler fra enkelte EU-land på cross-compliance vilkår som ikke innfører en gitt løsning, men hvor bonden selv etablerer plan og tiltak. Dette minner om vår miljøplan, men gjelder sak-for-sak, eksempelvis erosjonsforebygging. Myndighetskontrollen strekker seg også lenger ved ikke bare å etterprøve dokumentasjon, men også hva som er gjennomført i praksis. Et slikt grep kan anses for en mellomting mellom ren internkontroll og eksternt fastsatte miljøvilkår. Det vil ivareta noe av fleksibiliteten i dagens miljøplan, og samtidig imøtekomme kritikken som er reist om at den er papirbasert og at resultatoppnåelsen i beste fall er usikker.

Man må anta at et slikt system må være obligatorisk for å få noen oppslutning. I så fall må man bestemme for hvem det skal være obligatorisk, og for hvilke tema. To kandidater kunne vært nettopp gjødslingsplan og sprøytejournal som allerede er obligatorisk for alle i dag. Men slike eksempler illustrerer også hvordan enkelte tema unndrar seg ekstern kontroll: myndighetene har ikke noe apparat for å etterprøve hvordan gjødslinga i praksis har foregått. Og det er heller ikke nødvendigvis slik at gjødslinga kan følge planen slavisk.

Et annet eksempel vil være å oppstille vilkår om tiltaksplan for å forebygge avrenning til særlig utsatte og jordbrukspåvirkede vannforekomster. Dette likner i så fall på miljøavtaler som er etablert i dagens RMP, men i RMP danner det grunnlag for et særskilt miljøtilskudd. Om man skulle snu på dette og gjøre planen og tiltakene til et vilkår for å motta AK-tilskuddet, kan det bli ansett for en uønsket byrde.

Dersom miljøvilkår skal avløse miljøplan, vil det være ønskelig å ivareta fordeler i miljøplan av at tiltak iverksettes ved behov og bonden finner løsninger som er tilpasset egen drift. En mulig løsning kan i så fall være å la bonden velge vilkår fra en meny. For å sørge for oppslutningen kan man tenke seg at hver enkelt må tilfredsstille et visst antall vilkår fra menyen. Det kan for eksempel ta form av et poengsystem hvor hver enkelt må oppnå en poengsum for å oppnå fullt tilskudd. Hvis man ikke scorer nødvendig antall poeng, trekkes en tilsvarende prosentsats fra tilskuddet. Det innebærer at trekket får en relativ verdi; gevinsten ved å samle poeng blir høyere jo mer tilskudd man mottar. For at vilkårene skal reflektere dette kan også disse være uttrykt gjennom relative verdier, dvs i prosent.

Hvilke vilkår man velger å ivareta, blir innrapportert og kartfestet hver søknadsrunde. Vilkår som kan være oppstilt i en slik meny, kan eksempelvis dreie seg om

- å forebygge avrenning
- bruk av vekstskifte
- å forebygge jordpakking
- spredetidspunkt og spredemetoder for husdyrgjødsel,
- beitebruk
- å holde verdifulle landskapselementer i hevd
- skjøtsel av artsrike enger og beiter
- å holde bevaringsverdige husdyrraser, eller dyrke bevaringsverdige plantesorter

5.4 SLFs oppsummering og anbefaling

SLF oppfatter at både alternativ 1, 2 og 3 kan være hensiktsmessige løsninger på vegen videre. Mens dagens miljøplan i stor grad oppfattes som en papirøvelse har vi i alternativ 1 skissert hvordan de enkelte deloppgaver kan bli mer brukervennlige og nyttige verktøy for bonden til å styre egen drift.

Alternativ 1 innebærer å videreføre miljøplan som en pakkeløsning for helhetlig ivaretagelse av miljøhensyn. I alternativ 2 foreslår vi å overlate oppgaver med sjekklister til KSL, mens deloppgaver med kartfesting, gjødslingsplan og sprøytejournal videreføres innenfor det offentlige virkemiddelapparatet. Også i alternativ 1 bør man etablere bedre samarbeid og samordning med KSL for at miljøplan skal bli mer brukervennlig og etterlevelsen skal bli bedre.

Alternativ 1 og 2 viderefører prinsippet om internkontroll slik som i dag. I det ligger stor grad av tillit til den enkelte om å holde orden og finne løsninger som er tilpasset egen drift. Eventuell stikkprøvekontroller ute hos bonden vil fortsatt bestå i en dokumentgjennomgang. Det innebærer også at aktiviteten i noen tilfeller kan forfalle til et pliktløp og en papirøvelse.

Alternativ 3 innskrenker rekkevidden av internkontroll ved å etablere krav til hva som faktisk gjøres. Vi mener imidlertid at en slik løsning ikke primært bør etablere universelle vilkår eller vilkår som er obligatorisk for enkelte. Snarere bør løsningen ivareta en viss valgfrihet for den enkelte. En mulig løsning kan være å kombinere universelle vilkår som ligger i PT-forskriftens § 8 med vilkår som kan velges fra en meny.

Koblingen til tilskudd er et svakt punkt ved dagens miljøplan. Egenerklæringen fungerer ikke godt og forvaltningen varierer. I alle tre alternativer legger vi likevel opp til å videreføre en kobling til tilskudd. Vi mener dette er nødvendig for å integrere miljøhensyn i tilskuddene og for å sørge for oppslutning om virkemiddelet. I så fall må man for alle tre alternativ gjennomgå nærmere hvilke standarder som er forventet, og de kontroller og konsekvenser som skal gjelde, slik at håndhevingen blir tydelig for både næringen og forvaltningen. Alternativ 2 kan gjennomføres uten noen kobling til tilskudd, men vi mener det kan skape problem etter WTO-regelverket. Derfor mener vi at også alternativ 2 bør ivareta en kobling til tilskudd.

Alle alternativer etterlater romslig handlingsrom for næringa, men samtidig legger vi opp til at myndighetene i større grad kan holde øye med hensyn som står på spill. Det skjer gjennom å organisere krav til kartfesting slik at informasjonen også kommer myndighetene til del. Innholdet i et krav til kartfesting etter alternativ 1 og 2 må vurderes nærmere. Etter alternativ 3 vil det være snakk om å kartfeste tiltak som iverksettes for å tilfredsstille gitte vilkår. Man vil dermed skaffe innblikk i miljøinnsatser og grunnlag for å synliggjøre dette, slik som er vektlagt i miljøplanforskriftens formålsparagraf. Alternativ 1 og 2 gir ikke samme grunnlag for å synliggjøre jordbrukets miljøinnsats.

Alternativ 1 og 2 kan gi forenklinger for næringa ved at verktøyene blir mer brukervennlige. De kan gi forenklinger for forvaltninga fordi myndighetsutøvelsen blir tydeligere. Alternativ 3 kan gi forenklinger ved at man i stedet for miljøplan kun opererer med miljøvilkår. Det er også mulig at et slikt alternativ kan overta noen av oppgavene som i dag ivaretas gjennom RMP. Utvidelser og valgfrihet i vilkår slik vi har skissert i alternativ 3 kan imidlertid også reise mange utfordringer som vi p.t. ikke kan overskue.

Alle alternativene krever videre utredning. Videre vil de kreve ytterligere utviklingsarbeid for at innholdet skal bli treffsikkert og brukervennlig, og for at forenklingene skal bli en realitet.

POSTADRESSE:
Postboks 8140 Dep, 0033 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 24 13 10 00
TELEFAKS: 24 13 10 05
E-POST: postmottak@slf.dep.no

www.slf.dep.no

POSTADRESSE:
Postboks 8140 Dep, 0033 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 24 13 10 00
TELEFAKS: 24 13 10 05
E-POST: postmottak@slf.dep.no

www.slf.dep.no