



FYLKESMANNEN I HEDMARK
Landbruksavdelingen

Rapport nr. 03/08

Evaluering av Regionalt miljøprogram for jordbruket i Hedmark 2004-2007

Kristin Ødegård Bryhn (red.), Margrete Nøkleby og Lars Martin Hagen



Stange Vestbygd. Foto: Margrete Nøkleby



FYLKESMANNEN I HEDMARK
Landbruksavdelingen

Parkgt. 36 - 2317 Hamar

Telefon 62 55 10 00 – Telefaks 62 55 12 01

Rapport

Tittel: Evaluering av regionalt miljøprogram for jordbruket i Hedmark 2004 - 2007	Rapport nr.: 03/08
	Dato: 12.09.2009

Forfattere: Kristin Ø. Bryhn (red.), Lars Martin Hagen og Margrete Nøkleby	Antall sider: 39
Prosjektansvarlig: Margrete Nøkleby	ISSN-nr:
Finansiering: Fylkesmannen i Hedmark	ISBN-nr: ISBN 978-82- 92424-30-8

Sammendrag:

Ved jordbruksoppjøret i 2007 ble det bestemt at Regionalt miljøprogram skulle evalueres med hensyn på miljøresultater, målretting av virkemidlene mot prioriterte miljøverdier og forvaltningseffektiviteten i miljøprogramsatsingen. Med bakgrunn i flere devalueringer foretatt av ulike fagmiljøer (Skog og landskap, Bioforsk og Bygdeforskning/Telemarksforskning), har Statens landbruksforvaltning (SLF) kommet med en rapport med resultatmåling og evaluering til jordbruksoppjøret 2008 (SLF Rapport nr 09/2008).

Evaluering av Regionalt miljøprogram for jordbruket i Hedmark er en sammenstilling av resultater fra de nasjonale evalueringene, fylkesmannens spørreundersøkelse, innspill fra kommuner/faggruppe samt fylkesmannens egne erfaringer.

Samlet sett mener Fylkesmannen i Hedmark at evalueringen viser at Regionalt miljøprogram (RMP) har gitt bedre miljøeffekter og økt målretting av virkemidlene. RMP-ordningene har virket positivt både i forhold til regionale og lokale miljøutfordringer.

4 emneord:

Regionalt miljøprogram, miljøeffekter, forurensning, kulturlandskap

Referanse:

Bryhn, K.Ø., Nøkleby, M., og Hagen L. M., 2008: Evaluering av Regionalt miljøprogram for jordbruket i Hedmark 2004 – 2007. Fylkesmannen i Hedmark, landbruksavdelingen. Rapport 03/08, 39 sider.

FORORD

Regionalt miljøprogram (RMP) ble innført i Hedmark og Hordaland i 2004, og resten av landet fra 2005. Formålet med RMP er å i større grad målrette jordbrukets virkemidler mot lokale miljøutfordringer. Ved innføringen ble det forutsatt at de Regionale miljøprogrammene skulle evalueres og rulleres og nye programmer virke fra 2009.

Ved jordbruksoppgjøret i 2007 ble det bestemt at Regionalt miljøprogram skulle evalueres med hensyn på miljøresultater, målretting av virkemidlene mot prioriterte miljøverdier og forvaltningseffektiviteten i miljøprogramsatsingen.

På nasjonalt nivå er det på bakgrunn av dette gjennomført flere evalueringer med vurderinger av både forvaltningsmessige forhold, kulturlandskapstiltak og forurensningstiltak. Med bakgrunn i disse rapportene har Statens landbruksforvaltning (SLF) kommet med en rapport med resultatmåling og evaluering til jordbruksoppgjøret 2008: Evaluering av regionale miljøprogram. Rapporten er en sammenstilling av resultater og vurderinger i de nasjonale evalueringene samt SLF sine vurderinger (SLF Rapport nr. 09/2008).

I Hedmark har vi i tillegg gjennomført en egen spørreundersøkelse til næringsorganisasjonene, kommuner, beitelag og forsøksringer. Det er i tillegg foretatt vurderinger på grunnlag av egne erfaringer og statistikkopplysninger. Resultater som angår Hedmark fra de nasjonale evalueringene samt egen evaluering er samlet i denne rapporten.

Evalueringen vil være med å danne grunnlag for rulling av Regionalt miljøprogram for jordbruket i Hedmark, der SLF har gitt fylkene frist til 15. november 2008 med å utarbeide reviderte miljøprogram for perioden 2009 – 2012.

Hamar 12.09.08

Anne Kathrine Fossum
landbruksdirektør

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD.....	3
INNHOLDSFORTEGNELSE.....	4
KONKLUSJONER.....	5
BAKGRUNN.....	8
REGIONALT MILJØPROGRAM FOR JORDBRUKET I HEDMARK - HISTORIKK.....	9
EVALUERING AV REGIONALT MILJØPROGRAM FOR JORDBRUKET I HEDMARK	12
MANDAT OG GJENNOMFØRING.....	12
MILJØEFFEKTER/MÅLRETNING AV VIRKEMIDLENE GENERELT	13
FORVALTNINGSMESSIGE FORHOLD.....	14
SYNLIGGJØRING	15
MILJØEFFEKTER – TILTAK MOT FORURENSNING	15
<i>Tilskudd til endret jordarbeiding.....</i>	<i>16</i>
<i>Tilskudd til grassoner langs vassdrag og i vannveier.....</i>	<i>23</i>
<i>Tilskudd til ugrasharving</i>	<i>24</i>
<i>Tilskudd til spredning av husdyrgjødsel om våren eller i vekstsesongen.....</i>	<i>25</i>
MILJØEFFEKTER - TILTAK INNEN KULTURLANDSKAP.....	27
<i>Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon.....</i>	<i>27</i>
<i>Tilskudd til verdifulle kulturlandskap som høstes ved beite eller slått.....</i>	<i>29</i>
<i>Organisert beitebruk.....</i>	<i>32</i>
<i>Andre innspill i forbindelse med evalueringsprosessen.....</i>	<i>34</i>
OPPSLUTNING OG FORDELING AV TILSKUDDSMIDLER.....	36
SAMMENHENGEN MELLOM RMP OG SMIL.....	38

KONKLUSJONER

Konklusjon og spørsmål til videre drøfting for de enkelte ordninger er framkommet på bakgrunn av sentrale vurderinger, Fylkesmannens erfaringer gjennom fire år og spørreundersøkelse til næringsorganisasjoner, forsøksringer, kommuner m.fl., og diskusjon i faggruppa som har fulgt Regionalt miljøprogram (RMP).

Samlet sett mener Fylkesmannen i Hedmark at evalueringen viser at Regionalt miljøprogram har gitt bedre miljøeffekter og økt målretting av virkemidlene. RMP-ordningene har virket positivt både i forhold til regionale og lokale miljøutfordringer. Det påpekes fra sentralt hold at det er behov for bedre samordning/ harmonisering av satser og kriterier for tilskudd (eks. endret jordarbeiding, grassoner, slått og beite) for noen ordninger. Det påpekes også at det bør være mulig å spisse en del ordninger ytterligere mot målrettede tiltak for å sikre ivaretagelse av viktige lokale/regionale verdier.

Hedmark får positive tilbakemeldinger fra Skog og landskap på både innretning og utforming av de eksisterende kulturlandskapsordningene. Også Bioforsk gir positive tilbakemeldinger i sin evaluering på at vi i Hedmark har valgt å begrense noen ordninger bare til å gjelde områder der de antas å ha størst miljøeffekt. Fra Norsk senter for bygdeforskning/Telemarksforskning konkluderes det med at målrettingen av virkemidlene rettet mot de ulike regionene i Hedmark virker god (forurensnings- og kulturlandskapsordningene sett under ett).

RMP har bidratt til økt miljøbevissthet. Samtidig har igangsettingen av RMP vært ressurskrevende. SLF påpeker i sin rapport at landbruket stadig blir utfordret i forhold til sitt sektoransvar på miljøområdet og at dette fører til behov for økte rammer i RMP. Klimautfordringene trekkes fram som ett eksempel, samtidig med at jordvern bør vies mer oppmerksomhet i neste generasjon RMP.

Miljøeffekter – tiltak mot forurensning

Vilkåret om at det ikke er tillatt med halmbrenning om høsten på noe av det areal foretaket disponerer har ført til at det er nesten slutt på halmbrenning om høsten. Det er spørsmål om vi skal gå videre å stille krav om at det heller ikke kan brennes halm om våren evt. bare for de arealer der det er innvilget tilskudd.

Tilskudd til endret jordarbeiding

Det er ønskelig at kommune av hensyn til likebehandling etter hvert skal bruke erosjonsrisikokartene ved fastsettelse av erosjonsrisiko. Foreløpig er det imidlertid spørsmål om for liten del av arealet i Hedmark kartlagt.

Det er god erfaring med å ha felles tilskuddssats for de to laveste og de to høyeste erosjonsklassene, selv om det vanskeliggjør kost-/nytteberegningen. Det er mest kostnadseffektivt at det arealet som er mest erosjonsutsatt ligger i stubb.

Forvaltningsmessig har det vært store fordeler ved å ha samme foreløpige tilskuddssats for lett høstharving, høstkorn sådd etter lett høstharving eller direktesådd og åker i stubb i klasse liten og middels. Ut fra den miljømessige effekten bør det imidlertid være lavere tilskudd for de førstnevnte tiltakene enn åker i stubb.

Det er spørsmål om det er riktig å stille krav om at lett høstharving skal skje innen 10 dager etter tresking da en tidlig løsning av jorda vil føre til mer omdanning av nitrogen med fare

for utvasking.

Tilskudd til fangvekster som sådd etter høsting av tidligkulturer bør styrkes på bekostning av fangvekst sådd sammen med hovedveksten.

Tilskudd til grassoner

Tiltaket har god effekt sammen med jordarbeidingstiltak på erosjonsutsatte arealer, mens det er behov for mer undersøkelser av nytten på arealer med liten og middels erosjon. Ordningen bør videreføres, men det er behov for mer harmonisering av vilkår mellom fylker.

Tilskudd til spredning av husdyrgjødsel

Ordningen har hatt positiv effekt med bedre utnyttelse av husdyrgjødsel. Fylkesmannen mener det har vært riktig å ha en todelt ordning ut fra miljøutfordringene i de ulike regionene selv om enkeltbrukere med den regionvise inndelingen kan komme uheldig ut. Det er vanskelig å se for seg en annen inndeling uten at ordningen vil bli vesentlig mer komplisert å forvalte.

Ved videreføring av ordningen mener Fylkesmannen det bør stilles enda strengere krav til miljømessig disponering av gjødsel, spesielt med hensyn til spredmengde pr. dekar i forhold til vekstens behov.

Dersom vi får en nasjonal ordning for miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel fra 2010 mener Fylkesmannen den regionale ordningen bør avskaffes da det ikke kan være formålstjenlig å ha en regional og en nasjonal ordning som er så like.

Tilskudd til ugrasharving

Forvaltningen av ordningen har gått bedre enn forventet. Det har kommet påtrykk om at ordningen bør gjelde hele fylket, flere kulturer og også for de som driver økologisk. Fylkesmannen mener det er viktig at en slik ordning er spisset mot konvensjonelt landbruk og mot områder eller resipienter med størst fare for utlekking av plantevernmidler. Det er imidlertid et spørsmål om den bør gjelde for flere kulturer.

Miljøeffekter – tiltak innen kulturlandskap

Evalueringen viser en omforent holdning om at kulturlandskapsordningene er målrettet på en god måte. Fylkesmannens spørreundersøkelse gir uttrykk for at de viktigste kulturlandskaps hensynene blir ivarettatt og at RMP har bidratt til at gårdbrukere har gjort flere tiltak for å ta vare på kulturlandskapet. En forholdsvis stor andel av kulturlandskapsmidlene (88,5%) går til seterområdene som har vært høyt prioritert i perioden.

Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon

Evalueringen viser at setertilskuddet stimulerer til fortsatt seterdrift. Seterdrifta påvirkes imidlertid også av endrede rammebetingelser og overgang til samdrifter/generasjonsskifter m.m., og det er fortsatt en nedgang i antall setre i drift.

Tilskudd til verdifulle kulturlandskap

Ordningen med tilskudd til verdifulle kulturlandskap har hatt en positiv utvikling selv om omfanget av artsrike slåttemarker som det søkes tilskudd for fortsatt er svært lite. Ordningen må sies å være svært målrettet da områdene som inngår har vært gjennom grundig kartlegging og vurdering i forkant. Skog og landskap har påpekt behov for betydelig

økning i satsen for slåttemarker, noe som er fulgt opp i Hedmark allerede i 2008. Faggruppa har i tillegg bedt om en vurdering av kostnader ved en begrenset utvidelse av ordningen.

Tilskudd til beitelag

Tilskudd til beitelag (tidl. organisert beitebruk) har vist seg effektiv med hensyn på opprettholdelse av beitebruk og organisert drift. Det er imidlertid en utfordring at det blir både færre dyr og færre brukere i det enkelte beitelag, noe som gir dårligere økonomi/ressurser i forhold til tilsyn m.v. Faggruppa har på bakgrunn av dette foreslått blant annet en vurdering av satsene.

Det har i evalueringen også framkommet andre utfordringer/tema innen kulturlandskap som det er mulig å rette egne RMP-ordninger mot og som ønskes vurdert i rulleringen:

- ivaretagelse av bevaringsverdige storfé- og småféraser
- skjøtsel av kulturminner (primært automatisk freda kulturminner)
- skjøtsel av dammer for biologisk mangfold/fangdammer

BAKGRUNN

I landbruket har det fra tidlig på 1970-tallet vært stor fokus på å hindre vannforurensning fra silo- og gjødsellager. Etter algekatastrofen i Nordsjøen i 1988 ble det også satt sterk fokus på å redusere erosjon og avrenning fra jordbruksarealene. Dette var nødvendig for å oppfylle Nordsjøavtalen der Norge forpliktet seg til å redusere avrenning av nitrogen og fosfor til vassdrag. Ordninger og regelverk for kulturlandskapet ble innført først i 1991, da det blant annet ble stilt vilkår om ivaretagelse av ulike kulturlandskapselementer for å motta produksjonstilskudd i jordbruket.

Ved jordbruksoppgjøret i 2002 ble partene enige om å sette ned en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å legge fram et forslag til miljøprogram i jordbruket. Dette arbeidet skulle munne ut i et forslag til mål og strategier for bedre målretting av miljøvirkemidlene samt rammer for bruk av landsbrukspolitiske virkemidler både på nasjonalt og regionalt nivå. Ut fra forslaget fra denne gruppen (mars 2003) ble det ved jordbruksoppgjøret i 2003 bestemt at det skulle innføres et Nasjonalt miljøprogram og Regionale miljøprogram (RMP) i to pilotfylker fra 2004, og deretter i alle fylker fra 2005 (St.prp. nr. 70 (2002-2003)). Hedmark og Hordaland ble utpekt til pilotfylker, der lokale miljøutfordringer skulle legges til grunn for utarbeidelse av Regionalt miljøprogram.

Med bakgrunn i *Forslag til miljøprogram for jordbruket* ble det bestemt at en del tilskuddsordninger skulle avvikles, og midlene overføres til de Regionale miljøprogrammene. Formålet og hovedintensjon for følgende ordninger skulle imidlertid videreføres:

- Tilskudd til endret jordarbeiding
- Tilskudd til organisert beitebruk
- Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon

Midler fra følgende ordninger ble overført RMP uten at formålet med disse ordningene skulle videreføres:

- Tilskudd til dyrkning av fôr i fjellet
- Driftsvansketilskudd til brattlendte bruk

I tillegg ble det overført midler fra produksjonstilskuddet. Fylkesvise midler til informasjons- og miljøtiltak inngikk også i RMP i starten. Fylkesmannen skulle i samråd med næringsorganisasjonenes fylkeslag utarbeide forslag til Regionalt miljøprogram i det enkelte fylket. Det ble lagt til grunn at fylkeskommunenes politiske organer ble trukket inn i arbeidet med utforming av overordnede miljøprioriteringer i fylket. De regionale miljøprogrammene skulle på høring i kommunene. Hvert enkelt fylkes miljøprogram skulle godkjennes av Statens landbruksforvaltning (SLF) i samråd med avtalepartene.

Den overordnede målsettingen med Regionalt miljøprogram er å bidra til økt målretting av miljøarbeidet i landbruket og til bedre synliggjøring av landbrukets samlede miljøinnsats. Det er lagt opp til at miljøprogrammet skal ha en "programperiode" på 8 år, med en fast gjennomgang/revidering hvert 4. år. Regionalt miljøprogram skal bestå av en mål- og strategidel og en del som inneholder fylkesvise virkemidler/ordninger. Hvert fylke har fått ansvar for å etablere egne ordninger for å møte de prioriterte miljøutfordringene i sin region. Hver ordning må være forankret i ett av hovedområdene:

- tiltak for å redusere forurensninger
- tiltak for å ivareta kulturlandskapet

Ordningene skulle utformes som generelle virkemidler, dvs. gis alle søkere som oppfylte gitte vilkår som ble fastsatt i det enkelte fylke. Virkemidlene skulle være begrenset til foretak som mottar produksjonstilskudd.

REGIONALT MILJØPROGRAM FOR JORDBRUKET I HEDMARK - HISTORIKK

Fylkesmannen i Hedmark la i utarbeidelsen av Regionalt miljøprogram opp til et bredt samarbeid med forvaltningen på fylkes- og kommunenivå, næringsorganisasjoner, forsøksringer, Bioforsk (tidl. Planteforsk) og naturvernorganisasjoner. For å utnytte lokalkunnskapen og få til lokal forankring og engasjement blant politikere og fagfolk utfordret Fylkesmannen regionrådene i Hedmark, til å definere egne miljøutfordringer og foreslå mulige ordninger. Ut fra naturgitte forhold og produksjon er fylket ofte delt i fire regioner (Nord-Østerdal, Sør-Østerdal, Solør-Odal og Hedmarken). Fylkesmannen synes det var naturlig å benytte denne inndelingen også ved kartlegging av miljøutfordringer og utforming av Regionalt miljøprogram. På den måten kan en fange opp de ulike utfordringene som er i regionene og disponere midlene der en får størst miljøeffekt.

Fylkesmannen har ved involvering av regionene også ønsket:

- å skape økt bevissthet, engasjement og ansvar for miljøvirkemidlene i kommunene både politisk, administrativt og i lokalsamfunnet
- å påvirke til et "riktig" investeringsnivå og økt kvalitet i miljøarbeidet
- engasjement rundt lokale prioriteringer i bruk av økonomiske virkemidler
- mer fleksibel virkemiddelbruk
- bedre rutiner for bruk av virkemidler

Fylkesmannen knyttet til seg ei styringsgruppe med følgende deltagere:

- Fylkesmannen i Hedmark, landbruksdirektør (leder)
- Fylkesmannen i Hedmark, avdelingsdirektør for miljø
- Hedmark Bondelag (1 repr.)
- Hedmark Bonde- og Småbrukarlag (1 repr.)
- Skogeierforeningene (1 felles repr.)
- 1 ordfører fra hver av de 4 regionene
- Hedmark Fylkeskommune

Videre ble det etablert ei faggruppe med følgende deltagere:

- Fylkesmannen i Hedmark, fylkesjordsjef (leder)
- Hedmark Bondelag (1 repr.)
- Hedmark Bonde- og Småbrukarlag (1 repr.)
- Skogeierforeningene (1 felles repr.)
- Hedmark Fylkeskommune, kulturvernleder
- 1 repr. fra kommunal landbruksforvaltning i hver region
- Forsøksringene (2 repr.)
- Bioforsk
- Naturvernforbundet

Fylkesmannen har vært sekretariat for styringsgruppe og faggruppe. Ulike fagpersoner fra Fylkesmannen har deltatt i møtene etter behov. Styringsgruppe og faggruppe har hatt 1-2 møter årlig etter at RMP ble vedtatt. Fylkeskommunen og Naturvernforbundet har ikke møtt på noen av møtene.

Før en utarbeidet Regionalt miljøprogram ønsket Fylkesmannen i Hedmark en analyse av forurensningssituasjonen og etablerte ordninger på forurensningsområdet og fikk derfor Jordforsk til å utarbeide følgende rapporter (finnes på www.miljoprogramhe.no) :

- [Optimalisering av kostnadseffektivitet av tilskuddsordningen "Tilskudd til endret jordarbeiding" Jordforsk rapport 19/04](#)
- [Bedre målretting av de generelle miljøvirkemidlene i jordbruket, Jordforsk rapport 42/04](#)
- [Miljøeffekt av fangvekst i Hedmark fylke, Jordforsk rapport 18/04](#)

Følgende hovedmål og delmål for Regionalt miljøprogram i Hedmark ble vedtatt for perioden 2004 – 2008:

Hovedmål

Et aktivt og bærekraftig jordbruk i hele Hedmark og som samtidig skaper trivsel hos befolkning og besøkende.

Delmål forurensning

Redusere forurensning til jord, vann og luft

Delmål kulturlandskap

- 1. Begrense gjengroing*
- 2. Bevare og delvis gjenskape viktige kulturlandskapselementer i regionene*
- 3. Ta vare på, utvikle og bruke tradisjonelle kulturlandskap og tradisjonsbærere*

Det ble i St.prp. nr.70 (2002-2003) angitt at miljøvirkemidlene i miljøprogrammet for 2004 og 2005 var på 39,3 mill med økning til 42 mill kr for Hedmark i 2006. Dette ble senere justert jfr. tabell 1 nedenfor.

Tabell 1 Økonomisk ramme for RMP i Hedmark 2004 – 2009

År	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ramme (mill.kr)	39,9	38,2	40,6	40,7	40,9	42,0

Fylkesmannen har hvert år lagt fram forslag til budsjett for fordeling av midler mellom ulike ordninger for styringsgruppa. Styringsgruppa har vedtatt årlig budsjett, og rammer for fordeling mellom forurensnings- og kulturlandskapsordningene. Tabell 2 viser budsjett og forbruk av midler i perioden 2004 – 2007.

Tabell 2 Budsjett og forbruk av midler i perioden 2004 - 2007

Ordning	Budsjett 2004*	Forbruk 2004*	Budsjett 2005*	Forbruk 2005*	Budsjett 2006*	Forbruk 2006*	Budsjett 2007*	Forbruk 2007*
Endra jordarbeiding	27,4 mill	29,10 mill	23,0 mill	23,66 mill	23,8 mill	23,6 mill	23,6 mill	23,5 mill
Grassoner	-	0,04 mill	0,5 mill	0,21 mill	0,6 mill	0,5 mill	0,6 mill	0,6 mill
Spredning av husdyrgjødsel	-	-	3,9 mill	3,00 mill	4,0 mill	3,8 mill	4,0 mill	4,1 mill
Ugrasharving	1,5 mill	0,30 mill	1,2 mill	0,38 mill	0,5 mill	0,4 mill	0,5 mill	0,5 mill
Sum forensning	28,9 mill	29,44 mill	28,6 mill	27,25 mill	28,9 mill	28,3 mill	28,7 mill	28,7 mill
Seterdrift med melkeproduksjon	5,7 mill	6,40 mill	6,0 mill	5,86 mill	8,0 mill	7,7 mill	7,7 mill	7,7 mill
Verdifulle kulturlandskap	-	-	2,7 mill	3,43 mill	3,1 mill	3,4 mill	3,6 mill	3,5 mill
Tilskudd til beitelag	0,8 mill	1,01 mill	0,9 mill	0,91 mill	0,9 mill	0,9 mill	0,9 mill	0,8 mill
Driftsvansketilsk./for i fellet	0,3 mill 1,2 mill	1,62 mill	-	-	-	-	-	-
Sum kulturlandskap	8,0 mill	9,03 mill	9,6 mill	10,2 mill	12,0 mill	12,0 mill	12,2 mill	12,0 mill
SUM TOTALT (sum budsjett = tildelt ramme)	39,3 mill	38,47 mill	38,2 mill	37,45 mill	40,9 mill	40,3 mill	40,9 mill**	40,7 mill*

* årstall gjelder søknadsomgang ikke utbetalingsår

** endelig tildeling ble på 40,8 mill (0,1 mill ble øremerket sentral evaluering av RMP)

EVALUERING AV REGIONALT MILJØPROGRAM FOR JORDBRUKET I HEDMARK

Mandat og gjennomføring

Ved jordbruksoppgjøret i 2007 ble det bestemt at Regionalt miljøprogram skulle evalueres med hensyn på miljøresultater, målretting av virkemidlene mot prioriterte miljøverdier og forvaltningseffektiviteten i miljøprogramsatsingen. Videre ble det bestemt at virkemiddelbruken skal evalueres i forhold til tidligere nasjonale ordninger, og det skulle vurderes om de nåværende ordningene innenfor RMP er på riktig forvaltningsnivå. I sluttprotokollen ble det dessuten vist til at tilskuddsordningen for ugrasharving — som mange fylker har etablert gjennom RMP — skal gjøres til gjenstand for en særskilt vurdering.

På nasjonalt nivå er det gjennomført følgende evalueringer:

- *Norsk senter for bygdeforskning og Telemarksforskning - Bø rapport (april 2008): Evaluering av regionale miljøprogram i landbruket (der Hedmark er ett av fire utvalgte fylker)*
- *Bioforsk rapport Vol 3 Nr. 51 2008: Evaluering av regionale miljøprogram, vurdering av ordningene "avrenning til vassdrag og plantevernmidler"*
- *Skog og Landskap rapport 02/2008: Evaluering av RMP - 2006. Kulturlandskapstiltak*

Med bakgrunn i disse evalueringene har Statens landbruksforvaltning (SLF) kommet med en rapport med resultatmåling og evaluering til jordbruksoppgjøret 2008: Evaluering av regionale miljøprogram. Rapporten er en sammenstilling av funn og vurderinger i de nasjonale evalueringene samt SLF sine vurderinger (SLF Rapport nr 09/2008).

Fra SLF har det blitt pekt på at viktige spørsmål i fylkenes evaluering vil være miljøresultater, målretting, administrasjon, forholdet til søkerne, medvirkning og samhandling. Fylkene har selv lagt rammene for hvordan evalueringen legges opp, men SLF har likevel pekt på noen tema som bør være gjennomgående i de fylkesvise evalueringene:

- Miljøresultater regionalt/lokalt
- Sammenhengen mellom prioriterte utfordringer og tilskuddsordninger samt forslag mht. virkemiddelutforming framover
- Sammenhengen mellom RMP og SMIL-midlene i kommunene
- Samhandling med andre aktører regionalt
- Kommunikasjon mellom embetene og SLF
- Informasjon til brukerne
-

I Hedmark er det gjennomført en egen spørreundersøkelse til næringsorganisasjonene, kommunene, beitelagene og forsøksringene. Det er i tillegg foretatt vurderinger på grunnlag av egne erfaringer og statistikkopplysninger. Resultater som angår Hedmark fra de nasjonale evalueringene samt egen evaluering er samlet i denne rapporten.

Fylkesmannen i Hedmark har valgt å dele inn evalueringen i følgende overordna temaer:

- 1) Miljøeffekter/målretting av virkemidlene generelt
- 2) Forvaltningsmessige forhold
- 3) Synliggjøring
- 4) Miljøeffekter – tiltak mot forurensning
- 5) Miljøeffekter – tiltak innen kulturlandskap
- 6) Oppslutning og fordeling av midler
- 7) Sammenhengen mellom RMP og SMIL

Når det gjelder informasjon/medvirkning har dette betydning både i forhold til forvaltningsmessige forhold og synliggjøring og vil omtales under begge disse punktene. Evaluering av Regionalt miljøprogram for jordbruket i Hedmark er en sammenstilling av resultater fra de nasjonale evalueringene (Norsk senter for bygdeforskning/ Telemarksforskning, Skog og landskap, Bioforsk og SLF), fylkesmannens spørreundersøkelse, erfaringer og innspill fra kommuner/faggruppe samt fylkesmannens egne erfaringer.

Miljøeffekter/målretting av virkemidlene generelt

Å måle konkrete miljøeffekter er en utfordring. Måten ordninger er innrettet på, og hvordan tildeling av midler er tilpasset miljømessige utfordringer i ulike deler av fylket kan imidlertid si noe om målrettingen av virkemidlene. Virkemidlene i Hedmark er etter fylkesmannens oppfatning rettet mot viktige og omforente miljøutfordringer i fylket. Det må likevel sies at en på mange områder har utilstrekkelig grunnlag for konkret å kunne måle effekter.

På tross av utfordringene med måling av effekter konkluderer SLF i sin rapport at lokale prosesser har bidratt til at kulturlandskap og forurensning fra jordbruket har blitt satt mer på dagsorden. Dette har igjen styrket kjennskapet til, og kunnskapen om miljøverdiene regionalt. Det konkluderes også med at RMP-ordningene har virket positivt i forhold til regionale og lokale miljøutfordringer, og at det er god sammenheng mellom utfordringer og utformingen av tilskuddsordninger.

Fylkesmannen valgte å la de ulike regionene definere egne utfordringer, noe ingen andre fylker har gjort. Dette har etter fylkesmannens oppfatning gjort det lettere å spisse ordningene mot lokale miljøutfordringer, og ført til bedre forankring av miljøprogrammet lokalt. Hedmark har fått gode tilbakemeldinger på dette også gjennom de nasjonale evalueringene.

Eksempler på målretting av virkemidlene gjennom RMP er:

- Ugrasharving i Solør-Odal der risikoen for utlekking av plantevernmidler gjennom jordsmonnet er større enn andre steder i fylket
- Ulike kriterier for å motta husdyrgjødseltilskudd avhengig av regiontilhørighet, pga. ulike utfordringer nord og sør i Hedmark
- Tilskudd til jordbruksarealer i seterområder og seterdrift med melkeproduksjon
- Kulturlandskapstilskudd øremerket utvalgte/ kartlagte kulturlandskapsområde

SLF deler Skog og landskaps vurderinger om at det generelt bør være mulig å spisse en del ordninger ytterligere mot målrettede tiltak for å sikre ivaretagelse av viktige lokale/regionale kulturlandskapsverdier. Blant annet gjennom høyere satser for utvalgte

tiltak og områder. Hedmark får imidlertid positive tilbakemeldinger fra Skog og landskap på innretningen og utformingen av de eksisterende kulturlandskapsordningene. For noen virkemidler som de fleste fylker har (eks. endret jordarbeiding, grassoner, slått og beite) påpekes det et behov for bedre samordning/harmonisering av satser og kriterier for tilskudd.

SLF mener det bør legges opp til en rullering av RMP som innebærer både en harmonisering av noen ordninger og spissing av andre ordninger. En harmonisering skal omfatte de regionale ordningene som har forholdsvis bredt virkeområde og hvor det bør være større likhet i umålingskriteringer og satsstruktur mellom fylker. Dette skal bl.a. omfatte tiltakene stubbåker, lett høstharving og høstkorn, og en bedre samordning mellom nasjonale og regionale beiteordninger.

En ytterligere spissing kan bl.a. gjennomføres ved at ordninger gis en tydeligere geografisk avgrensning, gjerne kombinert med strengere miljøkrav, ved å bruke tilskuddssatser mer aktivt for bl.a. å sikre en særskilt skjøtsel av verdifulle arealer og ved å kombinere ulike tiltak i områder med sårbare vannforekomster.

SLF påpeker i sin rapport at landbruket stadig blir utfordret i forhold til sitt sektoransvar på miljøområdet og at dette fører til behov for økte rammer i RMP. Klimautfordringene trekkes fram som ett eksempel. SLF mener også at jordvern med fokus på å bevare og vedlikeholde jordbruksarealene bør vies mer oppmerksomhet i neste generasjon med RMP.

For den enkelte ordning og tiltak vises det avsnittene der hver enkelt tilskuddsordning omtales.

Forvaltningsmessige forhold

Statens landbruksforvaltning (SLF) mener at RMP har virket etter hensikten og har vært et godt supplement til de øvrige landbrukspolitiske virkemidlene. Et desentralisert forvaltningsregime med mange nye ordninger har imidlertid medført økte forvaltningskostnader. Spesielt oppstart, evaluering og rullering gir mer arbeid for forvaltningsapparatet.

Underlagsmaterialet fra Bygdeforskning/Telemarksforskning gir også en klar melding om at RMP på landsbasis har gitt merarbeid for fylkesmennene og (i enda større grad) i kommunene, særlig i etableringsfasen. De nasjonale evalueringene viser også et sterkt ønske om å få etablert et elektronisk søknadsbehandlingssystem, der brukeren søker om RMP-tilskudd ved hjelp av en web-basert løsning.

I følge spørreundersøkelsen i Hedmark oppfattes behandling av RMP som arbeidskrevende. Særlig ordningen for endret jordarbeiding. For nærmere utdyping vises det til omtalen av hver enkelt delordning.

Fylkesmannen kan bekrefte at igangsetting av RMP har vært ressurskrevende. I Hedmark valgte en å ha en bred prosess med fokus på å få god forankring i hele fylket gjennom politikere, forvaltning, næringsorganisasjoner, forsøksringer og andre. Sammenlignet med mange andre fylker har nok Hedmark hatt en relativt tung og bred prosess for utforming av programmet.

Synliggjøring

I oppstartsfasen for RMP la Fylkesmannen stor vekt på informasjonsarbeidet overfor næringa og allmennheten. I oppstartsåret var det minst 15 avisoppslag om nytt RMP.

Fylkesmannen benyttet seg av informasjonskanaler internt i næringsorganisasjonene og forsøksringene. I tillegg har kommunene sine informasjonskanaler til gårdbrukerne i egen kommune. Siden prosessen var så bred var det lettere for kommuner og andre å nå ut med riktig informasjon om RMP. Senere har Fylkesmannen hatt mer temafokuserte avisartikler om RMP og fokusert på enkeltordninger hvert år.

Nettsiden for Regionalt miljøprogram for jordbruket i Hedmark (www.miljoprogramhe.no) inneholder oppdatert informasjon om bl.a. programmet, ordningene, skjema, forskriften og relevant fagstoff.

Foran hver søknadsomgang sender Fylkesmannen ut informasjonshefte, forskrift og søknadsskjema til alle som har søkt produksjonstilskudd pr. 31.07. året før.

I følge Fylkesmannens spørreundersøkelse er det ulik oppfatning av om det er gitt god nok informasjon rundt RMP. 50% av de som svarer er godt fornøyde med informasjonen, mens 28% mener at informasjonen ikke har vært god nok (2 av en skala fra 1-5). De fleste av kommunene synes likevel at ordningene er enkle å forvalte og forholdene rundt søknad og søknadsbehandling er tilfredsstillende.

I spørreundersøkelsen ble det spurt om det ville fungere dersom det ble sendt ut en kort informasjon om regionalt miljøprogram sammen med søknadsskjema det enkelte år, mens øvrig informasjon er tilgjengelig på internett. Næringsorganisasjonene og de fleste beitelagene er positive til dette, men kommunene har liten tro på at det vil fungere.

Mange av kommunene har gjennom dialog med Fylkesmannen etterlyst muligheten for å kunne søke på ordningene ved hjelp av web-baserte løsninger. Et slik system for søkning må imidlertid bygges opp fra Statens landbruksforvaltning, og det er i flere anledninger etterlyst en slik mulighet fra fylkesmennene.

I spørreundersøkelsen kommer det frem at de spurte mener at det generelt er økt miljøbevissthet blant befolkningen, og RMP har også bidratt til det. En kommune trekker frem at særlig husdyrgjødselordningen har vært viktig i det å øke miljøbevisstheten

Miljøeffekter – tiltak mot forurensning

Hoveddelen av midlene til forurensningstiltak går til Hedmarken/Solør-Odal og kulturlandskapstiltak til Nord-Østerdal/Sør-Østerdal. Dette henger naturlig sammen med mye endret jordarbeiding på Hedmarken/Solør-Odal og aktiv seterdrift spesielt i Nord-Østerdal.

Regionalt miljøprogram i Hedmark har i perioden hatt følgende ordninger rettet mot delmålet om å hindre forurensning til jord, vann og luft:

- Tilskudd til endret jordarbeiding
- Tilskudd til grassoner langs vassdrag og i vannveier
- Tilskudd spredning av husdyrgjødsel om våren og i vekstsesongen (ny fra 2005)
- Tilskudd til ugrasharving (ny fra 2004)

SLF har i sin kommentar til forurensningsordningene påpekt behovet for å gjøre en del ordninger mer enhetlige. Eksempelvis har ordninger som tilskudd til endret jordarbeiding og tilskudd til grassoner variert mye mellom fylkene, til tross for at formålet med ordningene er de samme.

For å være berettiget tilskudd til forurensningsordningene i Hedmark, kan det ikke brennes halm om høsten på noe av det areal foretaket disponerer. Dette har etter fylkesmannens oppfatning hatt god effekt, med mindre brenning. Det ble i spørreundersøkelsen spurt om et generelt forbud (både høst og vår) mot halmbrenning bør innføres slik det er gjort i enkelte andre fylker (bl.a. Nord-Trøndelag). Svarene spriker, og det er stort sett beitelag og kommuner nord i fylket som har svart at det bør innføres forbud, dvs de som har minst utfordringer med halm.

Gjennom RMP har en også stimulert til lett høstharving slik at halmbrenning om våren ikke blir aktuelt.

Tilskudd til endret jordarbeiding

Formål:

Formålet med ordningen er å bidra til å redusere erosjon og arealavrenning fra jordbruksarealer.

Tilskudd til endret jordarbeiding har etter innføringen av RMP bestått av følgende delordninger:

- Tilskudd til stubbåker
- Tilskudd til lett høstharving
- Tilskudd til høstkorn, direktesådd eller sådd etter lett høstharving
- Tilskudd til fangvekster

Fra midten på 90-tallet ble det avsatt nok midler til alle som søkte tilskudd til endret jordarbeiding, og siden har ca. 50 % av kornarealet i fylket vært med i ordningen. I RMP-perioden har antall dekar med endret jordarbeiding samlet sett økt fra 49,9% til 54% av kornarealet. Det er bare Akershus som har hatt større økning.

Helt siden jordarbeidingsordningen ble innført har det vært lagt opp til at søkeren skal ha svar tidlig på høsten med mulighet til å trekke ut arealer fra søknaden. For andre ordninger er det ikke vanlig at søkeren får tilbakemelding før ved utbetaling dersom søknaden blir godkjent som omsøkt. Kommunene vil kunne spare en del arbeid og kostnader ved ikke å gi tilbakemelding før ved utbetalingen til de som får søknaden sin innvilget som omsøkt.

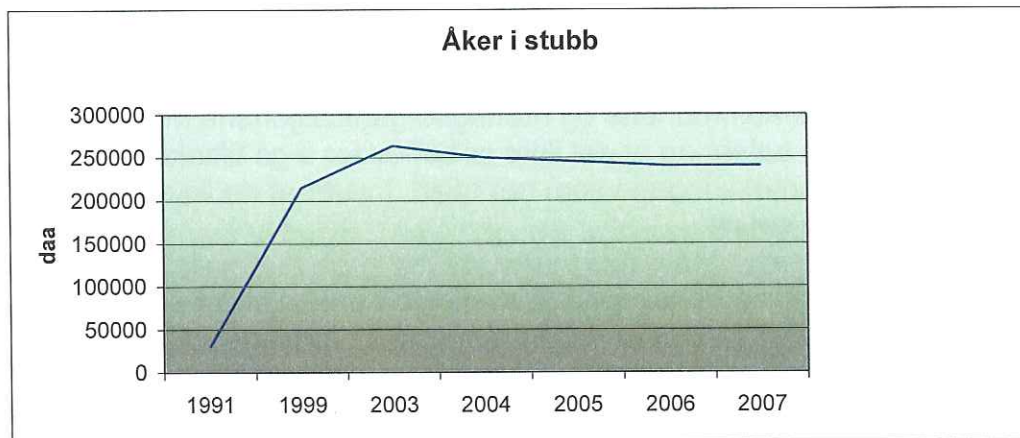
Ved forvaltningskontroll av kommunene har Fylkesmannen merket seg at mange kommuner aksepterer kart der det ikke går helt klart fram hva som er omsøkt areal og tiltak.

Fylkesmannen har erfart at det er forholdsvis mye brudd på vilkår for dette tilskuddet ved at areal som skal ligge i stubb er jordarbeidet eller at det er søkt på areal som ikke kommer inn under ordningen.

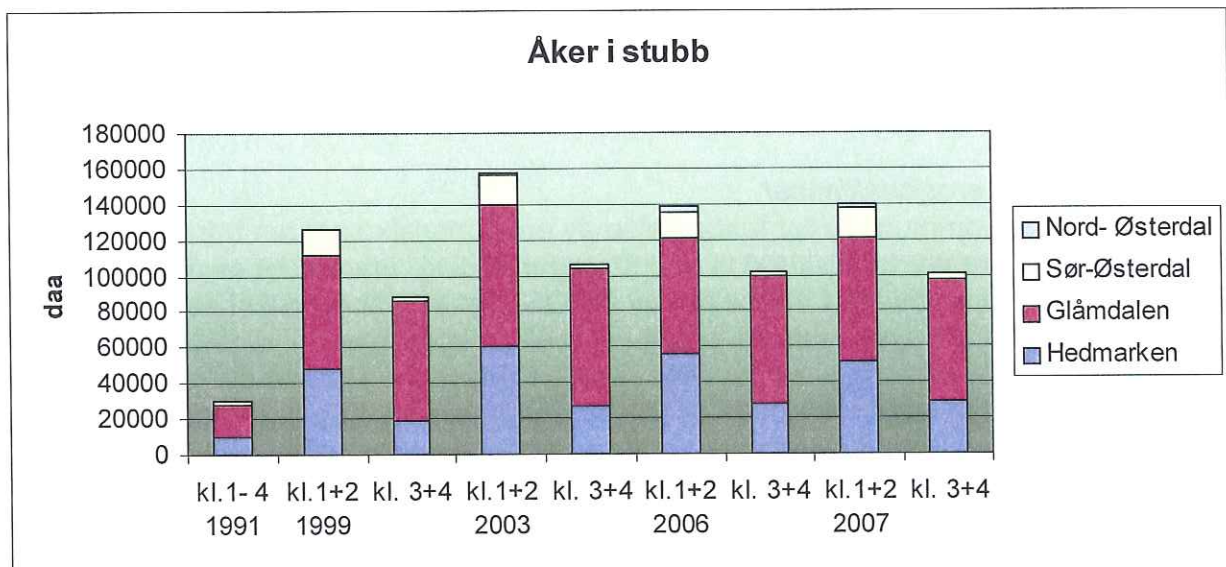
Utvikling - Stubbåker

Interessen for tilskudd til stubbåker har vært stor i Hedmark helt siden ordningen ble innført i 1991 (figur 1). Mange i Solør-Odal regionen hadde skaffet seg god erfaring med å vårpløye siltjord og på Hedmarken var det en del som bare harvet om våren etter gode resultater med redusert jordarbeiding fra forsøk på Kise.

Ved innføringen av RMP ble det en liten dreining fra åker i stubb til lett høstharving. Areal i stubb har gått ned fra 46% til 43% av kornarealet. Nedgangen i antall daa i stubb har hovedsakelig vært i erosjonsklasse liten og middels (kl 1 og 2), mens i erosjonsklasse stor og svært stor (kl 3 og 4) har nivået vært relativt stabilt (figur 2).



Figur 1. Figuren viser at antall daa i stubb har stabilisert seg på ca. 240 000 daa i Hedmark.



Figur 2. Figuren viser fordeling mellom regioner og erosjonsklasser.

Før endringene i RMP var satsene:

1. Liten erosjonsrisiko: kr 40,-/ daa
2. Middels erosjonsrisiko: kr 60,-/ daa
3. Stor erosjonsrisiko: kr 110,-/ daa
4. Svært stor erosjonsrisiko: kr 160,-/ daa

Etter å ha forvaltet tilskudd til endret jordarbeiding med differensierte satser med 4 erosjonsklasser i nesten 10 år (1996 -2004) valgte Fylkesmannen i Hedmark i 2005 av forvaltningsmessige årsaker å slå sammen de to lågeste og to øverste klassene med foreløpig tilskuddsats på hhv. kr 50,- og kr 110,- pr. dekar.

Resultater og vurderinger

Bioforsk mener sammenslåing av erosjonsklasser kan gjøre det vanskeligere å evaluere kostnadseffektiviteten av ordningen og mener at fordelingen av areal i stubb burde fordeles på de 4 klassene selv om det er de samme satsene for to klasser. I følge Bioforsk har kostnadseffektiviteten av tilskudd til åker i stubb i Hedmark (kg spart jordtap pr. kr tilskudd) holdt seg konstant ved overgang til to tilskuddsatser, mens den har gått ned i en del andre fylker selv om de har beholdt egne satser for alle 4 klassene. Beregnet total effekt av endret jordarbeiding i Hedmark er 40 000 tonn i 2006 (Bioforsk rapport nr. 51/08).

Spørreundersøkelsen viser at kommunene og næringsorganisasjonene mener ordningen har blitt mer målrettet med to satser og at det ikke er behov for å gå tilbake til mer differensierte satser. De to forsøksringene som har svart, svarer at de ikke vet om det er behov for å gå tilbake til flere satser.

Fylkesmannen innser Bioforsk sitt behov for å få synliggjort areal i alle 4 erosjonsklasser uavhengig av satser, men det vil føre til vesentlig merarbeid i forbindelse med kommunenes godkjenning og Fylkesmannens registrering av søknadene. Den største forvaltningsmessige gevinsten har vært å ha lik sats i de to laveste erosjonsklassene og lett høstharving, høstkorn sådd etter lett høstharving og direktesådd høstkorn slik at kommunen ikke trenger å endre sitt vedtak hvis søkeren endrer tiltak etter søknadsfristen.

Dersom en hadde en felles sats for alle tiltak innen redusert jordarbeiding ville en kunne spare mye forvaltningsmessig ved å unngå erosjonsberegninger, men etter Fylkesmannens vurdering vil det gå for mye ut over kostnadseffektiviteten til at det er aktuelt å vurdere nærmere.

Fastsettelse av erosjonsklasser

I Hedmark har kommunene for fastsettelse av erosjonsrisiko nesten bare brukt "Veileder for prioritering av arealer for tilskudd til endret jordarbeiding" utarbeidet av Jordforsk og i svært liten grad erosjonsrisikokart utarbeidet av NIJOS. Det inngår en del skjønn i beregningen noe som kan føre til systematiske forskjeller mellom kommuner. I følge Bioforsk rapport nr. 51/08 var 41% av omsøkt areal for åker i stubb i klasse 3 og 4. Når det gjelder totalt jordsmonnskarlagt areal i Hedmark er 6% av dette i klasse 3 og 4. I følge Bioforsk utgjør stubbåker i klasse 3 og 4 i Hedmark en større andel av kornarealet enn det som er jordsmonnkarlagt i de samme klassene. Dette kan tyde på at det er dårlig samsvar mellom kommunenes beregning av erosjonsrisiko og NIJOS til kartlegging.

Hvis tilskuddsutbetalingene skulle fulgt klassifiseringene fra NIJOS ville 18% av det omsøkte arealet vært i klasse 3 og 4. Det vil si at det er dårlig samsvar mellom kommunenes beregning av erosjons risiko og NIJOS sin kartlegging.

Erosjonsrisikokartene har noen svakheter:

- Standard hellingslengde er 100 meter. Det kan medføre at kartene systematisk vil undervurdere erosjonsrisikoen i et storskala landskap som vi har i store deler av Hedmark.

- Klima er beregnet etter forholdene på Romerrike. Normalt er det mer stabile vintre i Hedmark.

På faggruppemøtet for RMP juni 2008 kom det innspill om at Hedmark bør over til å benytte Skog og landskap sine erosjonskart. Dette vurderes også som best fra Bioforsk sin side. Utfordringen er imidlertid at Skog og landskap ikke har kartlagt alt jordbruksareal i Hedmark.

Det blir stadig større fokus på klima og ved jordbruksavtalen i 2008 ble det satt følgende klimamål i forhold til jordarbeidingsrutiner:

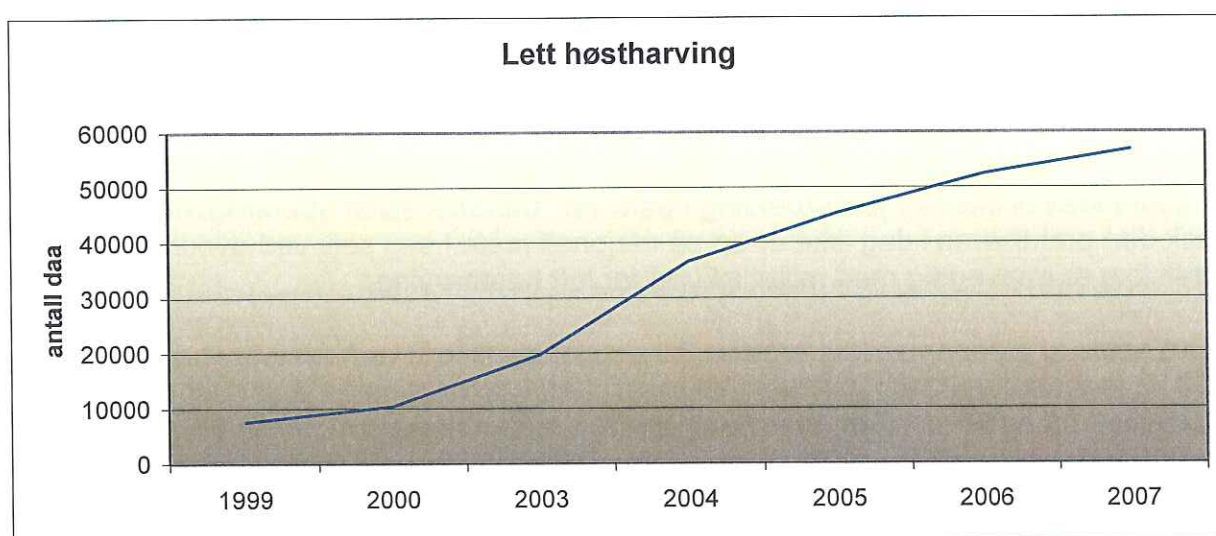
- Antall daa for åker i stubb skal økes innen 2020 (reduert CO₂-utslipp og erosjon) og tas innen rammen av RMP
- God internasjonal dokumentasjon på at åker i stubb er effektivt i forhold til å binde karbon i jorda
- Mindre dokumentasjon på at gras har samme effekt

Klimahensynene taler for at størst mulig arealer bør ligge i stubb. Dette kan tilsi en høyere sats for åker i stubb i lavere erosjonsklasser enn til lett høstharving. Karbonlagringseffekten er uavhengig av erosjonsrisiko.

Utvikling - Lett høstharving, høstkorn sådd etter lett høstharving eller direktesådd

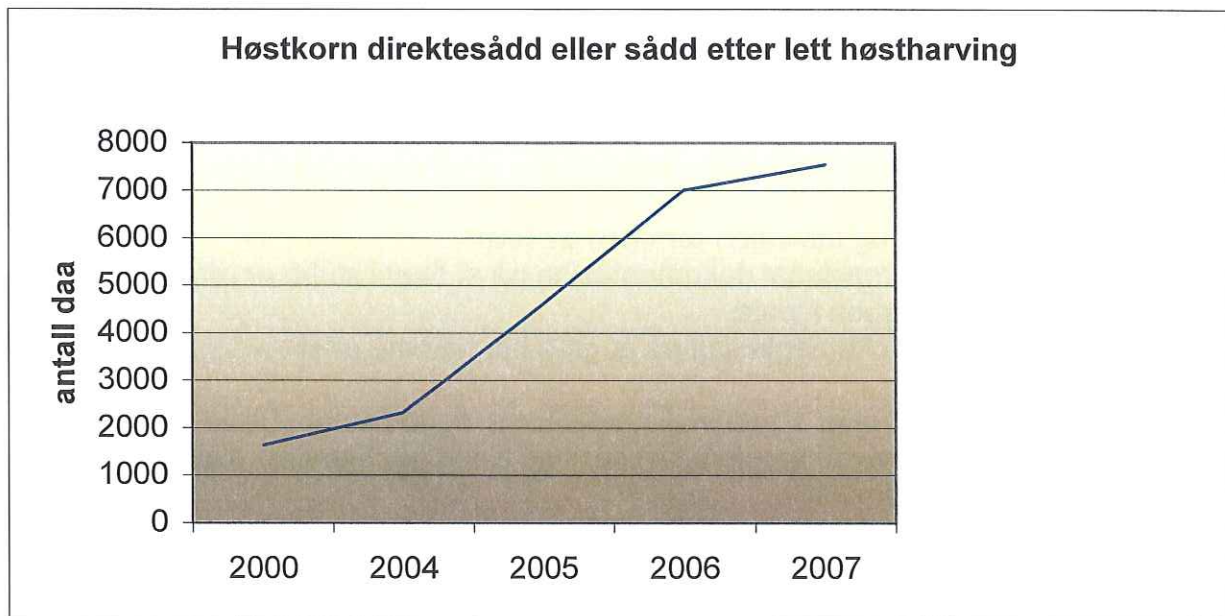
Tilskudd til lett høstharving, høstkorn direktesådd eller sådd etter lett høstharving ble innført i 1999 med en sats på kr 40,- pr. dekar. I 2002 ble satsen for lett høstharving redusert til kr 30,- pr. dekar. Fylkesmannen i Hedmark økte i 2004 satsen for lett høstharving til kr 50,- pr. dekar, men begrenset ordningen til å gjelde arealer med liten og middels erosjon. Bakgrunnen for å øke tilskuddet til dette tiltaket var at det ble sett på som et effektivt tiltak for å begrense halmbrenningen.

Arealet med lett høstharving har økt jevnt fra 1999 og har i RMP-perioden økt fra ca 35 000 daa i 2004 til ca 57 000 daa i 2007 (figur 3). Antall søkere har ligget jevnt på ca 250 stk i RMP- perioden.



Figur 3. Utvikling i areal med lett høstharving 1999 – 2007

Arealet med høstkorn direktesådd eller sådd etter lett høstharving har økt jevnt etter innføring av RMP med en oppslutning på ca 7500 daa i 2007 (figur 4). Antall dekar har i RMP-perioden økt fra 0,4 til 1,3% av kornarealet. Antall søkere har økt fra 18 stk til 56 stk.



Figur 4. Utvikling høstkornareal, direktesådd eller sådd etter lett høstharving 2000 - 2007

Det har skjedd en nesten tredobling av arealet med lett høstharving etter overføringen til RMP med høyere satser. Det foretas nå lett høstharving på ca. 10 % av kornarealet i Hedmark. Det er lite høstkorn som direktesås eller sås etter lett høstharving i vårt fylke og ut fra den forvaltningsmessige nytten så en ingen grunn til opprettholde egen sats for disse tiltakene.

Resultater og vurderinger

Bioforsk er noe betenkt på miljøeffekten av lett høstharving slik den praktiseres i dag med harving innen 10 dager etter tresking. Tidlig løsning av jorda etter tresking fører til økt omdanning og fare for avrenning og erosjon i forhold til om jorda ligger urørt. De er også inne på at det i mange tilfeller blir harvet djupere enn nødvendig og at det blir et løst lag på toppen som er utsatt for erosjon. Tidlig harving fører til bedre nedbryting av halm og stiller mindre krav til intensiv jordarbeiding neste vår. Bioforsk stiller spørsmål om lett høstharving slik den praktiseres i dag ikke er en så rasjonell måte i seg selv ved dyrking av vårkorn at det ikke er nødvendig med miljøtilskudd for lett høstharving.

Det antas at gjennomsnittlig erosjon fra erosjonsklasse 2 ved høstpløying i Hedmark er ca 90 kg jord/daa og 33 kg jord/daa i klasse 1. Lett høstharving gir en antatt reduksjon i jordtapet på ca 50 % i forhold til høstpløying (Jordforsk rapport nr. 19/04). Selv om lett høstharving til høstkorn gir 50 % reduksjon i erosjon i forhold til pløying er Bioforsk skeptisk til miljøgevinsten av høstkorn etter lett høstharving uten at det legges opp til andre miljøtiltak samtidig som for eksempel grassoner, fangdammer m.m. Tilskudd til lett høstharving er ikke vurdert i spørreundersøkelsen.

Faggruppa ønsker ikke å fjerne tilskuddet til lett høstharving da metoden reduserer erosjonen med 50 % i forhold til høstpløying.

Fylkesmannen har merket seg økt fokus på mykotoksiner i korn. Selv om en mangler mye kunnskap om årsak til mykotoksiner er halmrester i overflaten nevnt som en faktor som kan virke negativt. Lett høstharving, høstkorn etter lett høstharving og direktesådd høstkorn fører til mer planterester på jordoverflaten og Fylkesmannen i Hedmark har nå i 3 år engasjert Solør-Odal Forsøksring til å gjennomføre storskalaforsøk for å undersøke om metoden fører til mer fusarium og mykotoksiner i kornet. Bioforsk har søkt om et stort forskningsprosjekt over 4 år. Hvis det blir påvist sammenheng mellom lett høstharving og fusarium/mykotoksiner mener Fylkesmannen i Hedmark det ikke kan stimuleres til en slik driftsmåte gjennom tilskudd.

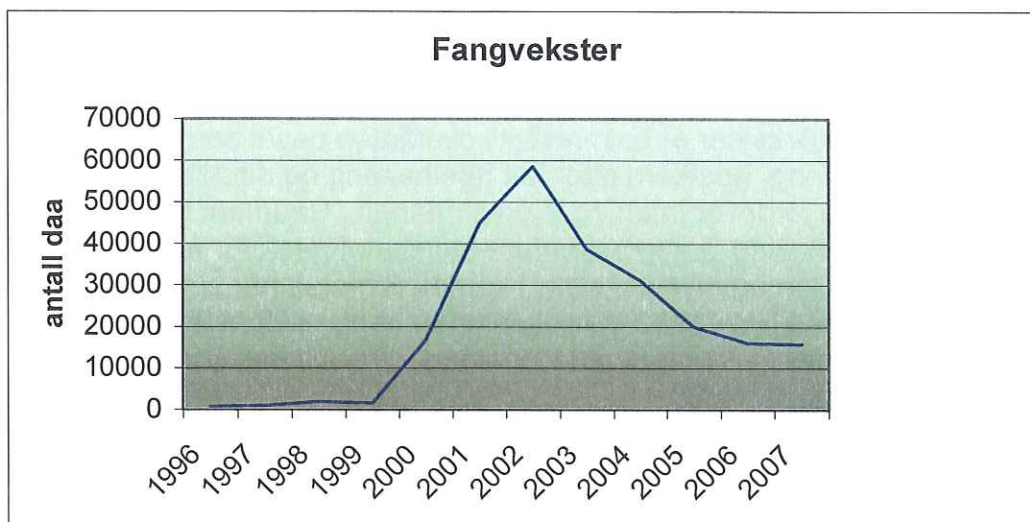
Med bakgrunn i vurderingene til Bioforsk om harvetidspunkt er det spørsmål om det er riktig å stille krav om harving innen 10 dager etter høsting. Bioforsk setter også spørsmålsteget ved at det i Hedmark er lik sats for lett høstharving, høstkorn etter lett høstharving og direktesådd høstkorn og åker i stubb (kl I og II). Her får ikke gårdbrukeren noe stimuli i forhold til å velge det mest miljøvennlige. Det er ingen tvil om at åker i stubb er det mest effektive.

Utvikling - Fangvekster

Formålet med fangvekst er at den skal ta opp spesielt nitrogen utover høsten etter at hovedveksten er høstet.

Tilskudd til fangvekster har vært med i ordningen for tilskudd til endret jordarbeiding siden 1991, men da bare for fangvekst sådd etter høsting av tidligkultur. Fra 1996 ble det også gitt tilskudd for fangvekst sådd sammen med hovedveksten (kornet) om våren. Oppslutningen om ordningen var liten og satsen økte til 160 kr pr. dekar i 1999 og det ble stor økning i arealet fra år 2000. I 2002 ble det sådd fangvekst på ca. 58 000 daa i Hedmark. I gjennomsnitt ble ca. 10 % av alt vårkornareal i kommunene i Hedmark tilsådd med fangvekst i 2002 (figur 5).

Tilslaget av fangveksten var ofte variabel og satsen ble redusert til kr 110,- pr. dekar i 2001. Fra 2005 reduserte Fylkesmannen i Hedmark satsen for fangvekst til kr 70,- pr. dekar. Vi har nå en sats som bare så vidt dekker kostnader og avlingsreduksjon og arealet med fangvekster har stabilisert seg på ca 15.000 dekar hvorav ca. 10.000,- dekar i Solør-Odal regionen. Fangvekster blir nå i liten grad høstet ved slått eller beite. I 2007 var det 110 søkere, mot for 389 i 2002 som var året med flest søkere til ordningen.



Figur 5. Utvikling i areal med fangvekst 1996 – 2007.

Resultater og vurderinger

Lokalt i Hedmark er fosforbelastningen i resipientene en større utfordring enn nitrogen, og forsøk har vist økt risiko for utfrysing av løst fosfor fra plantemateriale. Bioforsk mener en ved vurdering av tiltak lokalt, kan ta hensyn til den lokale vannkvaliteten og vurdere nitrogen- og fosforeffekter ved eventuell videreføring av tiltaket. De mener det er behov for mer kunnskap om fangvekst etter høsting av tidligkultur.

I spørreundersøkelsen har de fleste svart at de mener det er positiv miljøeffekt av fangvekster og næringsorganisasjonene og kommunene mener ordningen bør videreføres, mens den ene forsøksringen som har svart mener ordningen bør kuttes ut.

Fylkesmannen har gjennom befaringer merket seg at det ofte er problem å få etablert et jevnt og godt nok bestand av fangveksten som sås sammen med kornet. I noen tilfeller godkjenner kommunen i slike tilfeller tilskudd til fangvekst for en viss prosent av arealet. Noen få har sådd korn som fangvekst etter høsting av tidligkultur og det gir normalt bra dekning om høsten. Vestfold har satset på høyt tilskudd for denne metoden. I Buskerud gis det nå tilskudd til fangvekster bare etter grønnsaker, og i Nord Trøndelag har de ikke tilskudd til fangvekster.

Omfanget av ordningen til fangvekster viser tydelig at satsen er et viktig middel for å regulere tilslaget av en ordning. Det er beregnet at arealet med fangvekst i Hedmark i 2002 ga et nitrogenopptak i fangveksten på ca 120 tonn N (Jordfosk rapport nr 18/2004). Dette utgjør ca. 4 % av det beregna totale årlige nitrogentapet fra jordbruksarealet i Hedmark til Nordsjøen. I 2007 er arealet redusert til 15.677 daa som ut fra dette utgjør et nitrogenopptak på ca 33 tonn.

Det har vært diskutert om kravet om maks. 15 % kløver eller andre belgvekster i frøblandingen ikke bør gjelde de som driver økologisk, men belgvekster er frarådet av faglige grunner da dette vil føre til større risiko for sykdom på kløver generelt. Fylkesmannen mener tilskuddsatsen bør være på dagens nivå dersom det skal være hensiktsmessig å videreføre ordningen.

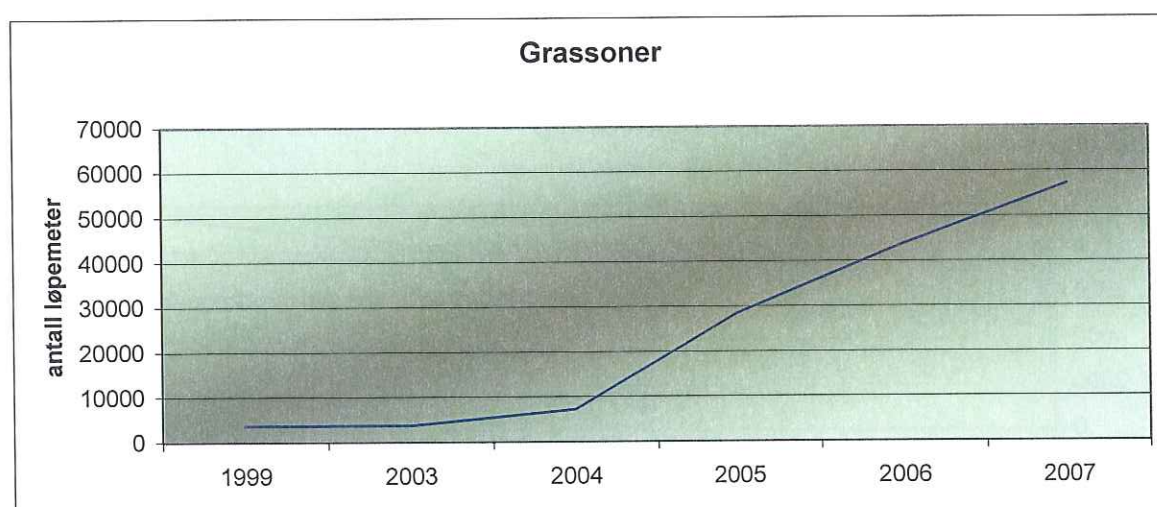
Tilskudd til grassoner langs vassdrag og i vannveier

Formål

Formålet med ordningen er å bidra til å redusere tapet av jord og næringsstoffer til vann.

Utvikling

Tilskudd til grasdekte vannveier og grasdekte striper på tvers av fallet har vært en del av tilskudd til endret jordarbeiding siden 1991 med et tilskudd omregnet til arealet av vannveien i dekar. Ved innføring av RMP i Hedmark ble tilskudd til grasdekte vannveier tatt ut av jordarbeidingsordningen. Sammen med disse tiltakene ble det etablert en ny ordning med tilskudd for grassoner på min. 8 m bredde langs vassdrag. Tilskuddsatsen var kr 5,- pr. løpemeter første året og er nå økt til kr 8,- pr. løpemeter. Oppslutningen om ordningen var ved siste søknadsomgang 57 600 m der alt gjelder grassoner mot vassdrag (figur 6).



Figur 6. Utvikling i antall meter grassone 1999 - 2007

Resultater og vurderinger

I følge Bioforsk er tiltaket særlig aktuelt i kombinasjon med jordarbeidingstiltakene. De fleste målinger. De fleste målinger av renseeffekter av vegetasjonssoner har foregått i sterkt erosjonsutsatte områder med stor overflateavrenning. For satsing på slike tiltak i større skala mener Bioforsk det er ønskelig med bedre kjennskap til tiltakseffekten også på mindre erosjonsutsatte områder.

Fylkesmannens spørreundersøkelse gir noe ulike svar i forhold til ordningen med tilskudd til grassoner. Det ser likevel ut som at det er enighet om at ordningen bør videreføres i de kommunene der ordningen er mest aktuell, men at det ikke er behov for å øke satsene.

Fylkesmannen mener grassoner langs vassdrag i de fleste tilfeller er et effektivt miljøtiltak som bør videreføres og styrkes. Den bør fortsatt begrenses til å gjelde tiltak i eller mot åpenåker slik vi har hatt de siste årene. Fylkesmannen mener det er behov for samordning av vilkår for ordningen mellom flere fylker med hensyn til bredde, skjøtsel/drift m.v.

Faggruppa mente at det var behov for mer informasjon og påvirkning mot brukerne for å få bedre tilslag.

Tilskudd til ugrasharving

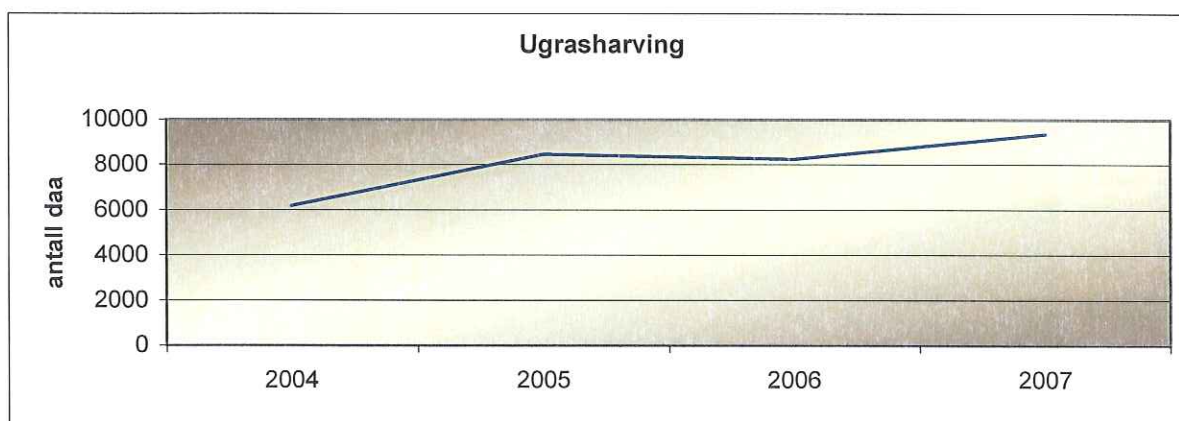
Formål

Formålet med ordningen er å bidra til å redusere miljøbelastningen av plantevernmidler.

Utvikling

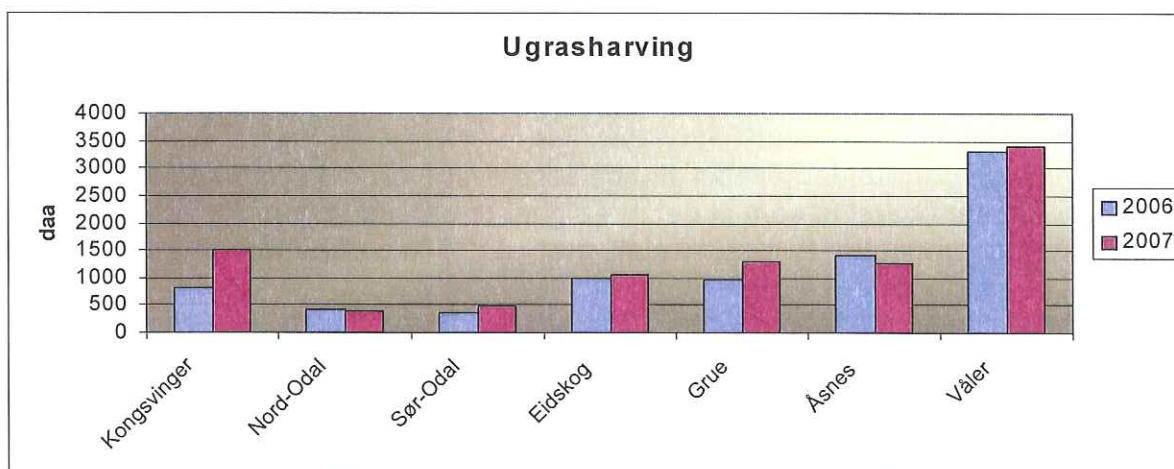
Hedmark innførte tilskudd til ugrasharving i 2004 i Solør-Odal regionen. Bakgrunnen var at en ønsket å prøve ut en ordning for å redusere bruken av plantevernmidler på jord som er spesielt utsatt for avrenning av plantevernmidler. En ønsket også å skaffe erfaring med forvaltning av en ordning som gjaldt bare for deler av fylket og der kontrollen i stor grad måtte bygge på dokumentasjon etter at tiltaket er gjennomført.

Interessen for ordningen har vært forholdsvis begrenset. Foreløpig tilskuddssats har ligget uforandret på kr 40,- pr. daa i hele perioden. Det har skjedd en utvikling fra ca 6000 daa i 2004 til nærmere 9000 daa i 2007 (figur 7). Det har i perioden vært 40-50 søkere. Hedmark er det eneste fylket som har målrettet ordningen mot resipient/ område.



Figur 7. Utvikling antall dekar ugrasharving 2004 – 2007.

Fordeling av ugrasharvet areal i ulike kommuner i Solør-Odal regionen vises av figur 8.



Figur 8. Antall dekar ugrasharvet areal i ulike kommuner i Solør-Odal regionen 2006 og 2007

Resultater og vurderinger

Bioforsk mener at ordningen bør rettes mot sårbare resipienter/områder, og har gitt positiv tilbakemelding på hvordan ordningen er avgrenset til enkelte områder i Hedmark på grunnlag av risiko for utlekking av plantevernmidler gjennom jordsmonn. De fremhever også at ordningen bare må gjelde konvensjonell dyrkning med hensyn på målsettingen om redusert bruk av plantevernmidler. Om ugrasharving gir noen negativ effekt med hensyn på erosjon er foreløpig dårlig dokumentert.

I spørreundersøkelsen svarer 10 av 16 at ordningen bør videreføres og utvides til å gjelde hele fylket (4 har svart vet ikke og en at den bør fortsette bare i Solør-Odal regionen og en at ordningen ikke bør videreføres). Det har ikke kommet fram klare svar verken på om ordningen har ført til mindre bruk av plantevernmidler eller problemer som mer soppsjukdommer eller at ugrassituasjonen har kommet ut av kontroll.

Ut fra det Fylkesmannen har erfart har det gått greit å forvalte ordningen og føre kontroll med at vilkårene for tilskuddet er oppfylt. Det har kommet en del påtrykk om at ordningen også bør gjelde de som driver økologisk. På bakgrunn Bioforsk sine vurderinger og behandling av spørsmålet i styringsgruppa for Regionalt miljøprogram mener Fylkesmannen det ikke er grunnlag for en ny drøfting av dette spørsmålet.

Det har også kommet opp spørsmål om det bør være tillatt å sprøyte mot floghavre.

Tilskudd til spredning av husdyrgjødsel om våren eller i vekstsesongen

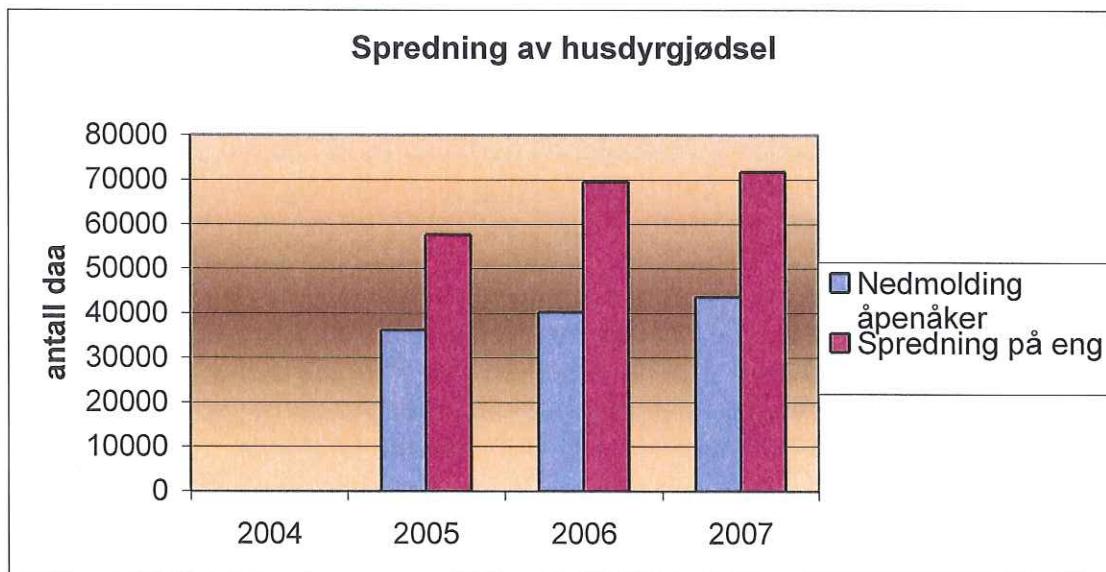
Formål

Formålet med ordningen er å bidra til å redusere tapet av næringsstoffer til vann og luft.

Utvikling

Fra og med 2005 ble det innført en differensiert husdyrgjødselordning med tilskudd for spredning av husdyrgjødsel om våren eller i vekstsesongen. Bakgrunnen for ordningen var utfordringen om bedre utnyttelse av næringsstoffene i husdyrgjødsel spesielt i Nord-Østerdal der en hadde inntrykk av at store mengder ble benyttet på små areal ved ompløying til gjenlegg. I andre områder var det en utfordring å få spredd og moldet ned husdyrgjødsel på større areal om våren. I Jordforsk rapport nr. 19/04 vises det til at det er en klar sammenheng mellom vannkvalitet og andel jordbruksareal i et nedslagsfelt. I husdyrområdene er resipienten mer sårbar på grunn av høyere fosforbelastning.

Vi har i Hedmark 2269 foretak med husdyr pr. 01.01.2008 som er berettiget produksjonstilskudd. Antall søkere om tilskudd til spredning av husdyrgjødsel om våren eller i vekstsesongen har ligget forholdsvis stabilt på ca 850 de siste to årene. Av disse har 310 foretak moldet ned husdyrgjødsel og 540 foretak spredd husdyrgjødsel på eng. Arealet innen ordningen har økt med ca. 20.000 dekar på tre år, fra 93 000 daa i 2005 til 114 000 daa i 2007 (figur 9). Foreløpig tilskuddssats har vært kr 30,- pr. daa i hele perioden.



Figur 9. Utvikling i antall dekar etter ulike ordninger for spredning av husdyrgjødsel

Resultater og vurderinger

Bioforsk har ikke vurdert husdyrgjødselordningen i sin evaluering. I spørreundersøkelsen svarer de fleste at ordningen har økt bevisstheten om husdyrgjødsel som forurensningskilde og ressurs.

Fylkesmannen har inntrykk av at mange disponerer husdyrgjødsel bedre nå enn før vi fikk denne ordningen. Det er nå satt i gang et pilotprosjekt for en nasjonal ordning med miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel, og Fylkesmannen i Hedmark er stolt av å ha vært i forkant med en ordning som motiverer til best mulig utnyttelse av husdyrgjødsel.

Fylkesmannen har mottatt mange reaksjoner på at det er en differensiert ordning i fylket. Fylkesmannen mener fortsatt vi har to ulike hovedutfordringer for best mulig disponering av husdyrgjødsel, men innser at enkeltbrukere i andre deler har andre utfordringer på eget bruk, for eksempel med behov for å spre på eng i nordre Ringsaker.

Fylkesmannen har erfart at kommunene ofte godkjenner kart som er for dårlige til å opplyse saken tilstrekkelig før vedtak. Det er ofte vanskelig å finne ut av gjødslingsplanene hvor mye som er spredd høsten før. For de som mottar husdyrgjødsel er det tungvint å undersøke om 75 % av gjødsel spres om våren.

Statens landbruksforvaltning har satt i gang et pilotprosjekt for miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel i 2008 og 2009. I 2008 er det bevilget 5 mill til pilotordningen. Kommunene på Hedmarken er med i både nasjonal ordning og i regional ordning.

For enkelte arealer gis det nå tilskudd der det bare med husdyrgjødsel tilføres 2 – 2,5 ganger vekstens behov for fosfor. Fylkesmannen mener det er mulig ved en eventuell videreføring av ordningen å stimulere til en enda bedre utnyttelse av husdyrgjødsel ved at det blir stilt større krav til spredeareal enn i forskrift om gjødselvarer m.v. av organisk opphav.

Miljøeffekter - tiltak innen kulturlandskap

I Hedmark går om lag 30 prosent av ramma for RMP til tiltak innen kulturlandskap (søknadsomgangen 2007). Hoveddelen av disse midlene går til seterområdene som har vært høyt prioritert i perioden.

Regionalt miljøprogram i Hedmark har hatt følgende ordninger rettet mot å ivareta kulturlandskapet:

- Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon
- Tilskudd til verdifulle kulturlandskap som høstes ved beite og slått
- Tilskudd til beitelag
- Tilskudd til dyrking av fôr i fjellet (utgikk fra 2005)
- Driftsvansketilskudd til brattlendte bruk (utgikk fra 2005)

Det er i RMP-perioden innført en helt ny ordning – Tilskudd til verdifulle kulturlandskap med tre nye delordninger (jordbruksarealer i seterområder, artsrike slåttemark og innmarksbeitearealer). Ordningen med organisert beitebruk og seterdrift med melkeproduksjon er videreført, men med noe ulik innretning og endrede satser fra den gang disse lå på sentralt nivå.

Svarene i fylkesmannen sin spørreundersøkelse spriker noe, men viser likevel en ganske stor enighet både blant kommunene, næringsorganisasjonene og beitelag at kulturlandskapsordningene i nokså stor grad er målrettet og at RMP bidrar til at de viktigste kulturlandskapsmessighetene blir ivaretatt. Undersøkelsen gir også uttrykk for at RMP har bidratt til at gårdbrukere har gjort flere tiltak for å ta vare på kulturlandskapet. En del trekker imidlertid frem problemer med rovdyr og beite, og at rovdyr har større innvirkning på utviklingen av kulturlandskapet enn RMP-midlene.

Når det gjelder den sentrale evalueringen foretatt av Bygdeforskning og Telemarksforskning konkluderes det der med at målrettingen av virkemidlene i Hedmark virker god (forurensnings- og kulturlandskapsordningene sett under ett), og at tilskuddsordningene er differensiert og tilpasset miljøutfordringene som er prioritert i de fire regionene som fylket er delt inn i.

På sentralt nivå er det også innført tilskuddsordninger som er innrettet på ivaretagelse av kulturlandskapet. Herunder nevnes det generelle areal- og kulturlandskapstilskuddet, tilskudd til dyr på beite (dyr på beite i 12/16 uker) og tilskudd til utmarksbeite (8 uker). Samlet tilskudd (nasjonalt og regionalt) til beiting har økt fra 236 mill kr i 2003 til 285,5 mill i 2006, dvs. en økning på 17 %. Økningen skyldes særlig innføringen av det nasjonale tilskuddet til dyr på beite i 2006. Dette tilskuddet fikk en ytterligere økning ved jordbruksoppgjøret i 2008. På denne måten gis det også utenom RMP et vesentlig tilskudd for alle som har dyr på beite – uavhengig av areal/område.

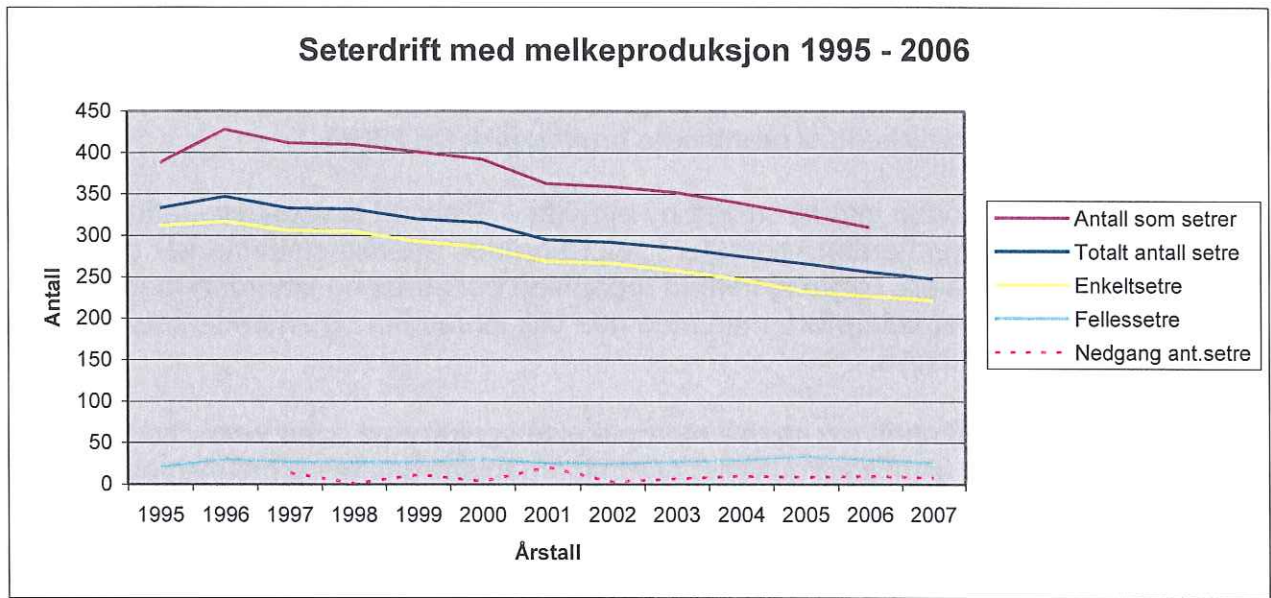
Tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon

Formål

Formålet med ordningen er å bidra til å ivareta viktige kulturlandskapsverdier knyttet til seterbruket og helhetlige setermiljøer forankret i lokal tradisjon.

Utvikling

Ordningen med tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon har hatt en stor budsjettmessig økning fra en flat sats på kr 13 000,- i 2003 da ordningen lå på sentralt nivå, til kr 31 000,- i 2007. Det er fortsatt en svak nedgang i antall setre med melkeproduksjon i Hedmark (figur 10). For enkeltsetre har det vært en jevn nedgang i hele RMP-perioden (2004 – 2007) og årene før (1995 – 2003). Antallet fellessetre har ligget stabilt på mellom 25 – 30 setre i hele perioden (1995 – 2006).



Figur 10. Utvikling i antall setre og antall foretak som setrer i Hedmark i perioden 1995 – 2006

Ordningen med tilskudd til seterdrift har gjennomgått en viss endring siden den ble innført gjennom Regionalt miljøprogram. I 2004 og 2005 var det differensierte satser for enkeltseter og fellesseter og mellom ku og geit:

Enkeltseter, seterdrift med ku	kr 20 000,-
Fellesseter, seterdrift med ku	kr 25 000,-
Enkeltseter, seterdrift med geit (geit og ku)	kr 25 000,-
Fellesseter, seterdrift med geit (geit og ku)	kr 30 000,-

Styringsgruppa for Regionalt miljøprogram ønsket å styrke satsingen på den tradisjonelle seterdrifta, og vedtok i 2006 å øke de økonomiske rammene for ordningen med tilskudd til seterdrift. Det ble da gitt et flatt tilskudd for alle setre i drift med melkeproduksjon på kr 30 000,- uavhengig av dyreslag og type seter. Denne fikk en ytterligere økning i 2007 med en foreløpig sats på kr 31 000,-.

Resultater og vurderinger

I følge Skog og landskap sin evaluering har samtlige fylker med seterdrift økt tilskuddsatsen for setring i RMP-perioden. Det har vært en jevn nedgang i antall setre med melkeproduksjon også på landsbasis helt siden midt på 90-tallet. I Sør- og Øst-landets skogtrakter (inkluderer Solør-Odal i Hedmark) har nedgangen vært størst. I Solør-Odals-

regionen var det ved søknadsomgangen i 2007 kun 2 seter i aktiv drift med melkeproduksjon. Nord-Trøndelag trekkes i den nasjonale evaluering fram som et godt eksempel på hvordan en ordning kan bidra til økning i seterbruket. De har en positiv innretning mot allmennheten blant annet ved at det gis høyere sats for de setrene som er åpne for besøkende.

I spørreundersøkelsen fra Fylkesmannen svarer 10 av 16 at setertilskuddet i ganske stor eller stor grad stimulerer til fortsatt seterdrift. 5 svarer at de ikke vet og 1 svarer at det i nokså liten grad stimulerer til fortsatt seterdrift. Signaler gitt til Fylkesmannen utenom spørreundersøkelsen antyder at tilskuddet gir et viktig signal i forhold til ønsket om å opprettholde den aktive seterdrifta med melkeproduksjon og at dette er svært positivt mottatt fra de som setrer. I den forbindelsen vises også til følgende kommentar:

"Setertilskuddet kan begrense avviklinger for noen og stimulere til fortsatt setring der grunnlaget er til stede"

Ivaretagelse av den aktive seterdrifta har vært høyt prioritert i Hedmark. Satsen for tilskudd til seterdrift har etter etableringen av Regionalt miljøprogram økt med 58%. Tilskuddet gis som et flatt tilskudd for all seterdrift med melkeproduksjon. I tillegg gis det tilskudd for jordbruksarealer i seterområder (inntil 30 daa pr. seter). Totalt for begge ordninger går 88,5 prosent av ramma for kulturlandskapsmidlene til seterområdene, og en kan stille spørsmål om det da blir lite til andre kulturlandskapsformål i forhold til ramma en har avsatt til dette. Det har imidlertid vært en bevisst satsing på seterområdene fra styringsgruppa sin side.

Det er vanskelig å si om nedgangen i antall setre hadde vært større uten den tilskuddsmessige økningen som har blitt foretatt i RMP-perioden. Ivaretagelse av seterdrifta er svært avhengig av øvrige rammevilkår i landbruket og spørsmålet om en ønsker å drive med melkeproduksjon eller ei. Spesielt vil dette være et sentralt spørsmål ved overgang til samdrift i melkeproduksjon men også ved eiendomsoverdragelse/ generasjonsskifte.

Det er fortsatt noen forvaltningsmessige utfordringer i forhold til håndtering av vilkår i regelverket, og i møte med faggruppa for RMP 20. juni 2008 var det enighet om at det er behov for en klargjøring/forenkling av vilkårene for tilskudd – spesielt i forhold til kravene til produksjon på setra. For øvrig var det stor enighet om at ordningen slik den er i dag bidrar til å ivareta viktige kulturlandskapsverdier knyttet til seterbruket og helhetlige setermiljøer forankret i lokal tradisjon (jfr. formålet med ordningen).

I forhold til kontroll av ordningen har det også vært noen utfordringer i perioden. Dette gjelder spesielt kontroll av at det faktisk produseres den mengden melk på setra som det er satt krav om. Dette vil imidlertid bli løst fra søknadsomgangen 2008 da TINE vil innføre et nytt system der det enkelt kan spores hvor den melka som hentes er produsert.

Tilskudd til verdifulle kulturlandskap som høstes ved beite eller slått

Formål:

Formålet med ordningen er å hindre gjengroing av verdifulle kulturlandskap og ivareta kulturminner og kulturmiljøer.

Utvikling

Gamle slåtteeenger og naturbeiter som ikke er gjødslet med kunstgjødsel og ellers er blitt holdt i hevd gjennom tradisjonell skjøtsel framheves ofte som de mest artsrike og truede kulturmarkstypene i jordbruket. I Hedmark ble det gjennom RMP innført en helt ny tilskuddsordning for å ivareta disse kulturmarkstypene - *Tilskudd til verdifulle kulturlandskap som høstes ved beite eller slått*. I tillegg omfatter også denne ordningen bare jordbruksarealer i seterområder (inntil 30 daa pr. seter) og innmarksbeiter innenfor prioriterte områder (store områder – eks. Stange vestbygd) som ikke nødvendigvis er drevet uten tilførsel av gjødsel.

Ordningen har hatt en positiv utvikling i omsøkt areal fra den ble innført som ny ordning i 2005 (endret i 2006) jfr. omsøkt areal vist i tabell 3. Første året omfattet ordningen arealer i seterområdene, dvs. arealer som sammen med seterhusene utgjør et helhetlig setermiljø. Fôrdyrkingsfelt uten tilknytning til setermiljø kommer ikke inn under ordningen.

Tabell 3. Utvikling i omsøkt areal for Tilskudd til verdifulle kulturlandskap i perioden 2006 – 2007.

Ordning	Foreløpig tilskuddssats*	Omsøkt areal 2006 (antall dekar)	Omsøkt areal 2007 (antall dekar)
Jordbruksarealer i seterområder (inntil 30 daa pr. seter)	kr 150 pr. dekar	18 367	18 588
Innmarksbeiter (kartlagt og klassifisert som spesielt verdifulle)	kr 100 pr. dekar	4 111	4 680
Artsrike slåttemarker (kartlagt og klassifisert som spesielt verdifulle)	kr 300 pr. dekar	0	54

*gjelder for perioden 2005 - 2007

Jordbruksareal i seterområdene

88,5% av midlene som er budsjettert til kulturlandskapsformål går til seterområdene, herunder 68% gjennom ordningen med tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon og resten til jordbruksareal i seterområdene. Det kan virke som at ordningen med tilskudd til jordbruksareal i seterområdene er lite kjent i andre regioner enn Nord-Østerdal, og at det er et behov for å gjøre det kjent at ordningen også gjelder for seterarealer også der det ikke drives seterdrift med melkeproduksjon.

Innmarksbeiter (kartlagt og klassifisert som spesielt verdifulle)

Arealene som inngår i ordningen er kartfestet og det er foretatt en egen klassifisering av arealene etter DN sine standarder for klassifisering av verdifull kulturmark. Alle arealer det kan gis tilskudd for finnes på eget kart som finnes på www.fylkesmannen.no/miljoprogramhe. Slike arealer klassifiseres etter nasjonal, regional og lokal verdi, og velges ut etter et fast sett av kriterier der blant annet biologisk mangfold, kulturminneverdier, tilgjengelighet m.m. inngår. Det er pr. i dag kun arealer i klasse 1 (større områder) og klasse 1 og 2 i mindre områder som er inkludert i ordningen. I 2006 var det omsøkte arealet på 4111 dekar. I 2007 hadde dette økt til 4680 dekar. I og med at områdene er kartfestet er det mulig å få oversikt over totalarealet som kan omsøkes i ordningen, og det er et mål at størst mulig andel av dette arealet er i drift.

Artsrike slåttemarker (kartlagt og klassifisert som spesielt verdifulle)

Dette er også områder som er kartfestet og klassifisert etter DN sine standarder for naturtypekartlegging. For søknadsomgangen 2006 var det ikke omsøkt areal for denne delordningen. I 2007 var det omsøkt 54 dekar hvorav 30 daa er feilsøkt. Dette er en ordning som uansett vil være liten da forekomsten av disse arealene er små og fåtallige. I forhold til biologisk mangfold er det imidlertid svært viktige arealer å ivareta.

Resultater og vurderinger

I Hedmark benyttes utmålingsenheten antall dekar. Skog og landskap er tydelig i sin tilbakemelding at for ordninger som gjelder innmark bør utmålingsenheten antall dekar benyttes og ikke antall dyr slik som enkelte fylker har valgt. For ordninger i utmark vil det imidlertid være naturlig å benytte utmålingsenheten antall dyr. Det er også viktig at det i fylkene benyttes ens utmålingsenheter som kan sammenstilles i nasjonale rapporteringer.

Skog og landskap bemerker også det at enkelte fylker har valgt å ha samme sats/tilnærmet samme sats for slått (artsrike slåttemarker) og beite. Skog og landskap mener imidlertid at dette er uheldig da det kan medføre at slåttemarkene blir nedprioritert/omdisponert til beite som er en mer lettdreven driftsform for foretaket. Skog og landskap mener det er et sterkt behov for tydelig differensiering mellom beite og slått (betydelig høyere satser for slått), for å sikre at slåttearealer med stort biologisk mangfold får den skjøtselen som er nødvendig for å ivareta disse arealene. Dette begrunnes også med at innmarksbeitearealer indirekte får et ekstra tilskudd ved den nye nasjonale ordningen med tilskudd til dyr på beite. Skjøtsel av slåttemark kan dermed fort bli svært ulønnsomme i forhold til å omlegge til beite. Slåttesatsen bør derfor settes noe høyere enn summen av RMP-beitetilskudd og de nasjonale beiteordningene.

Erfaringer, også fra Hedmark, har vist at foretak med artsrik slåttemark har lagt om til beite fordi ivaretagelse ved slått er langt mer arbeidskrevende og at det ikke kompenseres for dette i samme grad som for verdifulle innmarksbeiter. Dette påpekes også av Skog og landskap som vesentlig dersom RMP skal gi et bidrag til oppnåelsen av 2010-målet for biologisk mangfold. I tillegg er dette også en RMP-ordning de mener alle fylker bør ha.

Skog og landskap ser også at det er behov for å kunne gi en høyere sats for ugjødsla slåtteenger slik at en over tid kan bygge opp en natureng som etter hvert vil kunne bli ganske artsrik.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det er en omforent holdning at kulturlandskapsordningene er målrettet på en god måte. Det er imidlertid kommet inn en kommentar på at tilskuddet til jordbruksarealer i seterområdene ikke bør begrenses til 30 dekar pr. seter, men at tilskuddet bør differensieres i forhold til totalareal som disponeres. Omgjøring av begrensningen av tilskuddsberettiget areal på inntil 30 dekar pr. seter vil føre til at enda mer av kulturlandskapsmidlene vil gå til seterområdene.

Det er vanskelig å si noe konkret om resultatoppnåelse for ordningen utover det som er sagt generelt i forbindelse med Skog og landskap sin evaluering. Det har vært forsøkt å beregne andelen omsøkt areal i forhold til totalareal for enkelte av kategoriene (artsrik slåttemark), men beregningene har foreløpig vist seg å være for upresise til å kunne benyttes i forbindelse med evalueringen. Uansett har det vært en økning i omsøkt areal for alle delordninger. Selv om denne er liten er det uansett en positiv trend.

Spesielt er omfanget av artsrike slåtteenger som omsøkes tilskudd svært lite. Satsene er på bakgrunn av dette økt betydelig allerede for søknadsomgangen 2008 (fra kr 300,- pr dekar til kr 1000,- pr. dekar). Betydelig økning i satsen for disse områdene var også en av Skog og landskap sine anbefalinger i deres evalueringsrapport.

Midlene må uansett sies å være svært målrettet da det kun gis tilskudd til områder som har vært gjennom en grundig forutgående kartlegging, vurdering og biologisk og kulturvern faglig registrering. Det er imidlertid knyttet noen utfordringer knyttet til skjøtsel av de ulike arealtypene. Beiteareal har i flere tilfeller ved kontroll framstått som lite nedbeitet. Det er en utfordring å ha et tilstrekkelig beitetrykk for å hindre "gjengroingspreg" uten av dette medfører beite- eller tråkkskader. Generelt ser en at langt flere innmarksbeiter, spesielt i seterområdene, burde vært skjøttet med beitepusser.

I forhold til videreutvikling av ordningen har faggruppa bedt om at det foretas en beregning av kostnadene ved å inkludere alle 2.prioritetsområder (kartlagte områder klassifisert som spesielt verdifulle) inn i ordningen. Det var i møte mellom Fylkesmannen og faggruppa også enighet om å vurdere skjøtsel av kulturminner/landskapselementer (bl.a. dammer for biologisk mangfold) inn som en ny delordning.

Organisert beitebruk

Formål

Formålet med ordningen er å bidra til å legge forholdene til rette for best mulig utnyttelse av beite i utmark og å redusere tap av dyr på utmarksbeite.

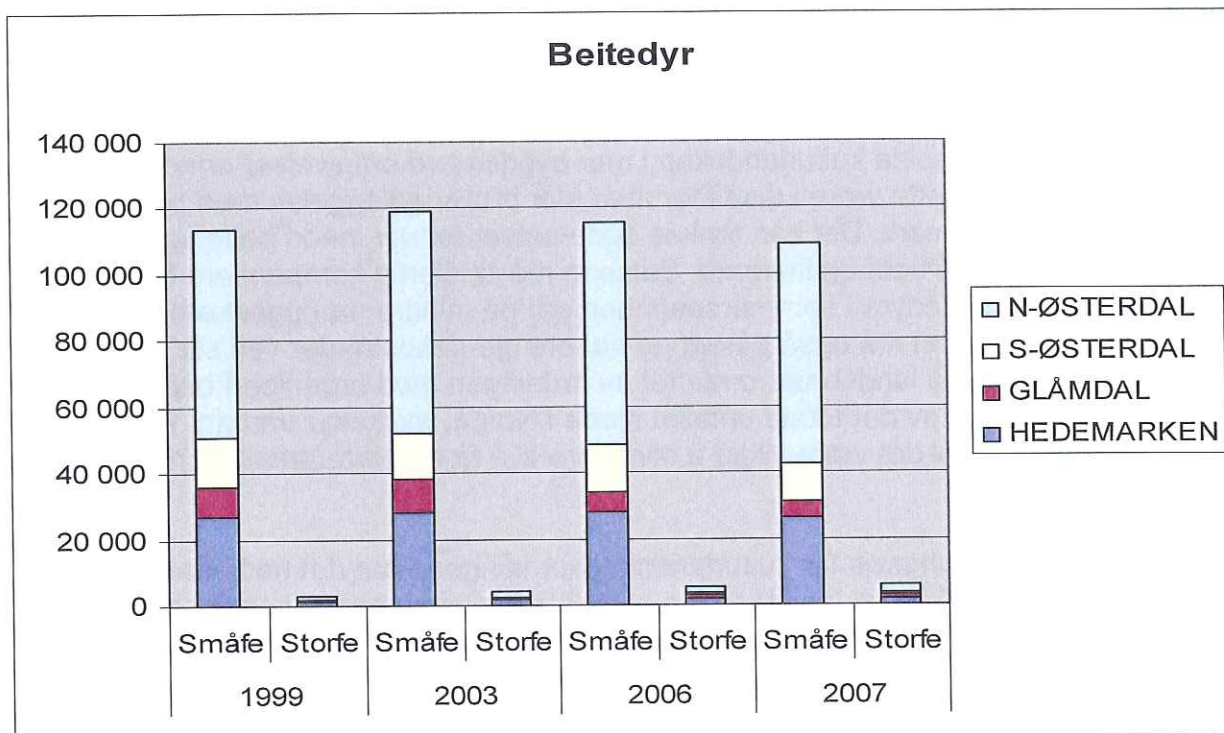
Utvikling

Antall dyr i organisert beitebruk har vært forholdsvis stabil sett over perioden 1999 – 2007. Det har imidlertid vært en nedgang i antall småfe og en økning i antall storfe i RMP-perioden (tabell 4 og figur 11).

Tabell 4. Utvikling i antall dyr – organisert beitebruk i perioden 2004 - 2007

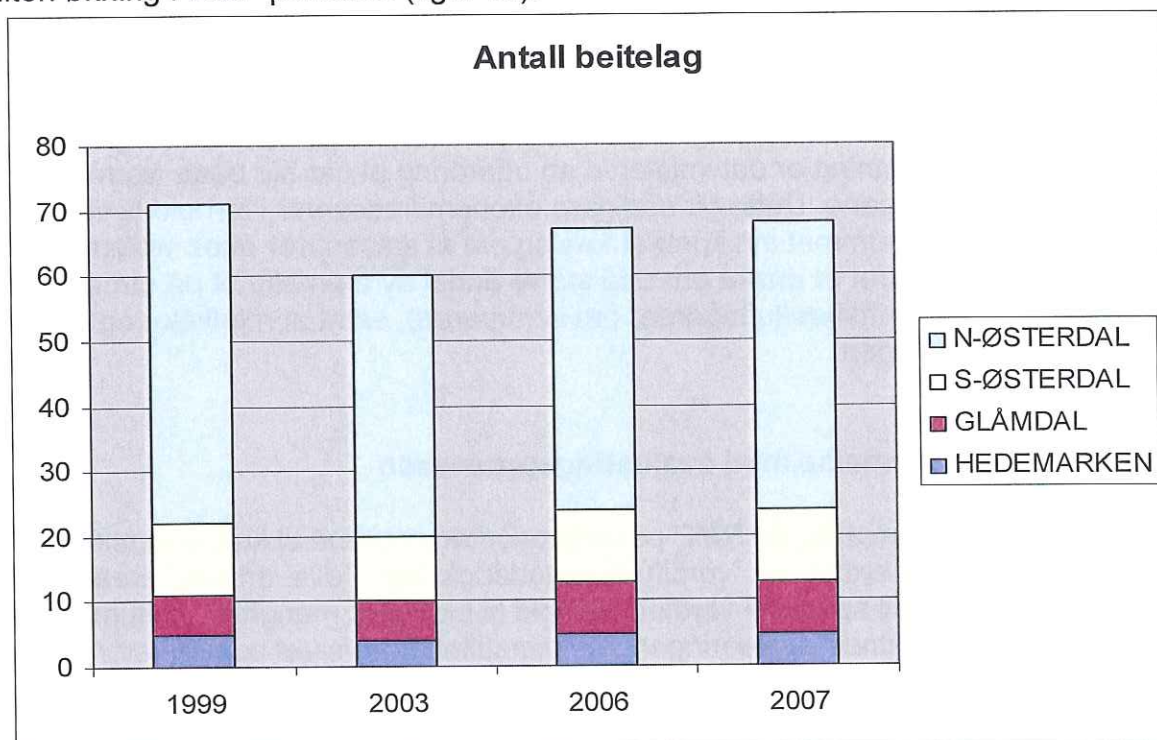
	2004	2005	2006	2007
Sau og lam	116 718	119 585	114 944	108 353
Geit	959	570	660	536
Storfe (og hest)	4 529	5 061	5 577	6 086

Foreløpige tilskuddssatser har ikke endret seg i perioden, og har ligget på kr 14,- pr. storfé og hest, og kr 7,- pr. sau og geit.



Figur 11. Utvikling i antall storfe og småfe i organisert beitebruk 1999 – 2007 fordelt på de ulike regionene.

Når det gjelder antall beitelag har også dette ligget på et forholdsvis stabilt nivå, med en liten økning i RMP-perioden (figur 12).



Figur 12. Antall beitelag i perioden 1999 – 2007 fordelt på de ulike regionene.

Resultater og vurderinger

Organisert beitebruk har hatt en todelt målsetting: a) tilrettelegge for en rasjonell utnyttning av utmarksbeitene og b) redusere tapet av dyr på beite. Skog og landskap mener at organisert beitebruk også kan være en egnet for organisering av beite med mål om å produsere/vedlikeholde kulturlandskap i mer bygdenære omgivelser enn tilfellet er i dag. Særlig aktuelt vil dette være i distrikter med stor bruksnedleggelse med påfølgende vanskjøtsel av innmark. Det kan tenkes egne satser for dyr innen beitelag som gjør en skjøtelsinnsats på nedlagt innmark. Satsene må imidlertid kompensere for det tap som påføres ved at beitedyra i sommersesongen går på mindre næringsrike beiter enn tilfellet ville vært i fjellet. Det må også påregnes høyere gjerdekostnader ved slik beitebruk. I dag er vel 62 000 storfe på landsbasis omfattet av ordningen med organisert beitebruk. Dette utgjør om lag 15% av det totale antallet storfe i Norge, melkekyr unntatt. For innmarksskjøtsel vil det være viktig å stimulere til å få et større antall storfe ut på innmarksbeite.

Som nevnt innledningsvis for kulturlandskapsordningene har det nasjonale tilskuddet til beiting økt. Etter Skog og landskap sin oppfatning skal en passe seg for å ha for mange ordninger som stimulerer til det samme. Innføringen av nasjonalt beitetilskudd har allerede ført til at det gis et vesentlig tilskudd øremerket beiting.

Av spørreundersøkelsen framkommer det at ca 40% av de spurte mener at ordningen i nokså stor grad bidrar til at målene om rasjonell utnyttning av utmarksbeiter og redusert tap av dyr på utmarksbeite nås. Det er imidlertid kommentarer som både viser til et ønske om økt utnyttelse av utmarksbeite - "*Bør ha flere dyr på utmarksbeite*" - og utvikling av ordningen i form av "leiedyr" - "*Leie ut dyr til beiting kan utvikles*". Med dette menes trolig også til avbeiting av innmark.

Etter Fylkesmannens oppfatning er ordningen effektiv med hensyn på opprettholdelse av beitebruk og et godt virkemiddel for å organisere drift. Etter faggruppa for regionalt miljøprogram sin oppfatning er det imidlertid en utfordring at det blir både færre dyr og færre brukere i beitelagene. Dette gir dårligere økonomi/ressurser i forhold til tilsyn m.v., og det har fra faggruppa kommet inn konkret forslag om at satsen bør økes vesentlig. Faggruppa har også ytret et ønske om å få større andel av ammeku ut på utmarksbeite (dyr som nå går inne i løsdriftsfjøs/luftegårder om sommeren), samt at mjølkeku og mjølkegeit bør inkluderes i ordningen.

Andre innspill i forbindelse med evalueringsprosessen

I Hedmark har en i inneværende RMP periode prioritert midlene til kulturlandskapstiltak mot satsingsområdene "seterdrift" og "verdifulle kulturlandskap" – dvs. artsrike arealer eller beite-/slåtteearealer med spesielle verdier i forhold til biologisk mangfold, kulturminner og tilgjengelighet. I de sentrale evalueringene er klimatiltak framhevet som en stor ny utfordring også for Regionalt miljøprogram. I forhold til dagens kunnskap på området er det naturlig at utslipp til luft og klimatiltak i første rekke knyttes til forurensningstiltakene. I løpet av evalueringsprosessen har det også framkommet andre temaer kan være aktuelle å diskutere ved rulleringen av programmet:

- *næringsutvikling/reiseliv*
- *bevaringsverdige storfé- og småféraser*

- kulturminneverdier og landskapselementer (gravhauger, vegfar, hus, røyser/dyrkingsspor, steingjerder, alleer m.v.)
- tilgjengelighet og friluftslivsverdier (eks. vis bynære områder)
- rovvilt
- arealer ute av produksjon pga. miljøtiltak (eks. fangdammer, vegetasjonssoner, dammer for biologisk mangfold m.m.)

Næringsutvikling/reiseliv

I den sentrale evalueringen foretatt av Bygdeforskning og Telemarksforskning kom det også fram at fylket har lite fokus på næringsutvikling/reiseliv i programmet, men at det er ønskelig fra deres side at dette kommer sterkere inn i videreføringen.

Bevaringsverdige storféraser

Det har kommet inn ett konkret innspill fra Norsk Bufé om "miljøtilskudd" til gamle norske storféraser. Det har også kommet telefonisk henvendelse vedrørende "miljøtilskudd" til gamle norske småféraser. Flere fylker har allerede spesifikke ordninger rettet mot både bevaringsverdige småfé- og storféraser. I produksjonstilskuddet gis det tilskudd til bevaringsverdige storféraser med kr 1300,- pr. dyr. Det gis ikke ekstra tilskudd til bevaringsverdige småféraser. Fylkesmannen har vært klar i sitt syn på at ivaretagelse av historiske storfé og småféraser er et nasjonalt ansvar og anliggende. Fra sentralt hold er det imidlertid signalisert som et tema som naturlig hører hjemme i de regionale miljøprogrammene. Faggruppa deler Fylkesmannen sitt syn, men ønsker en vurdering av hvor mye en slik ordning vil koste.

Kulturminner og landskapselementer

14 fylker har egne spesifikke ordninger til ivaretagelse av enkelte kulturminner. I all hovedsak gjelder dette automatisk freda kulturminner. Agderfylkene og Rogaland har innført egne ordninger rettet mot vedlikehold av bygninger. I tillegg har flere fylker ordninger der det gis støtte til skjøtsel rundt eller ved kulturminner (beite eller slått) for blant annet å synliggjøre kulturminnene på en bedre måte.

Skog og landskap mener i sin vurdering at det generelt sett er et behov for en sterkere oppfølging av kulturminner gjennom RMP og at koblingen mellom restaurering av kulturminner gjennom SMIL og oppfølging gjennom driftstilskudd gjennom RMP bør styrkes. Skog og landskap mener imidlertid at andelen av tilskuddsmidler som går til kulturminneverdier i RMP samlet sett er for lite i forhold til nasjonale kulturminnemål.

En del fylker benytter måleenheten dagsverk. Det påpekes fra Skog og landskap at denne bør endres enten til antall dekar for innmark, meter hvis det er steingjerder eller kantsoner, eller antall hvis det er gårdsdammer, styvingstrær etc. Videre påpekes det at tilskudd til automatisk freda kulturminner (før 1537) på innmark bør følge Nord-Trøndelag sitt eksempel og omregnes til nærmeste hele dekar. Dette er mest av hensyn til fornminnet selv, og ikke den informative fordelene det ville vært å få nasjonale måletall oppgitt i antall stk. Ved å bruke en høvelig god sats pr. dekar vil trolig fornminnet få en større buffersone rundt seg, enn når foretaket skal få tilskudd etter antall (liten stimuli for bufring). Tilskudd til automatisk freda kulturminner i utmark (før 1537) bør imidlertid omregnes til antall.

Faggruppa ønsket en vurdering av konsekvensene med en egen ordning for kulturminner/landskapselementer evt. som en del av ordningen med tilskudd til verdifulle kulturlandskap.

Tilgjengelighet og friluftslivsverdier

Det er i Hedmark ikke innført egne spesifikke tilskuddsordninger rettet mot tilgjengelighet og friluftslivsverdier. I utvelgelsen av verdifulle kulturlandskap som høstes med beite eller slått er imidlertid området attraktivitet i forhold til tilgjengelighet og friluftsliv bakt inn som ett av flere kriterier ved utvelgelse og verdisetting av området.

3 fylker har egne ordninger rettet direkte mot ferdselstiltak, tilgjengelighet og friluftslivsverdier. Skog og landskap påpeker at det prioriteres svært lite midler til tilgjengelighet og friluftslivsverdier spesielt i områder med tett befolkning, noe de karakteriserer som en mangel ved RMP. I den sammenheng foreslår Skog og landskap at alle "By- og tettstedsnære jordbrukslandskap", uavhengig av beliggenhet i jordbruksregion oppgraderes til en landskapstype på lik linje med for eksempel "seterlandskap" og "lyngheilandskap". De "by- og tettstedsnære jordbruksområdene" er i mange sammenhenger jordbrukets fremste utstillingsvinduer. Ved å innføre en slik "landskapstype", kan nye RMP-ordninger målrettes bedre mot slike områder.

Rovvilt

I fylkesmannens spørreundersøkelse trekker en del frem problemene med rovdyr og beite og det faktum at rovdyra har større innvirkning enn de økonomiske virkemidlene jfr. kommentaren:

"Vanskelig å kombinere rovdyr og husdyrhold. Rovdyr viktigste årsak til at mange slutter å holde sau. Vanskelig å opprettholde kulturlandskapet når husdyra forsvinner."

eller:

"Rovdyrsituasjonene styrer – slik sett har RMP liten virkning i områder med rovdyrproblem"

Dette vises også ved at det er ganske stort sprik i svarene på spørsmålet om i hvilken grad ordningen bidrar til å nå målene om mer rasjonell utnytting av utmarksbeiter, redusert tap av dyr på utmarksbeite gjennom organisert tilsyn, organisert sanking og andre målrettede fellestiltak i beiteområdet.

Oppslutning og fordeling av tilskuddsmidler

Tabell 5 viser oppslutning for alle ordningene i Regionalt miljøprogram i perioden 2004 – 2007. Endringen for den enkelte ordning har vært kommentert foran.

Tabell 5. Oppslutning for alle ordningene i RMP i perioden 2004 – 2007.

Generelle miljøtiltak for jordbruket i Hedmark	Antall 2004*	Antall 2005*	Antall 2006*	Antall 2007*
Forurensning				
Endra jordarbeiding (ant. dekar)	333 853	335 566	323 481	322 077
Grassoner (ant. meter)	7 235	30 239	43 804	57 601
Spredning av husdyrgjødsel (ant. dekar)	-	100 146	109 820	116 250
Ugrasharving (ant. dekar)	6 646	8 468	8 253	9 358
Kulturlandskap				
Seterdrift med melkeproduksjon (ant. stk)	278	266	256	248
Verdifulle kulturlandskap (ant. dekar)	-	27 167	22 478**	23 322
Tilskudd til beitelag (ant. småfe + storfe)	122 206	125 216	121 181	114 975
Driftsvansketilsk./for i fjellet (ant. dekar)	15 605	-	-	-

* gjelder søknadsår

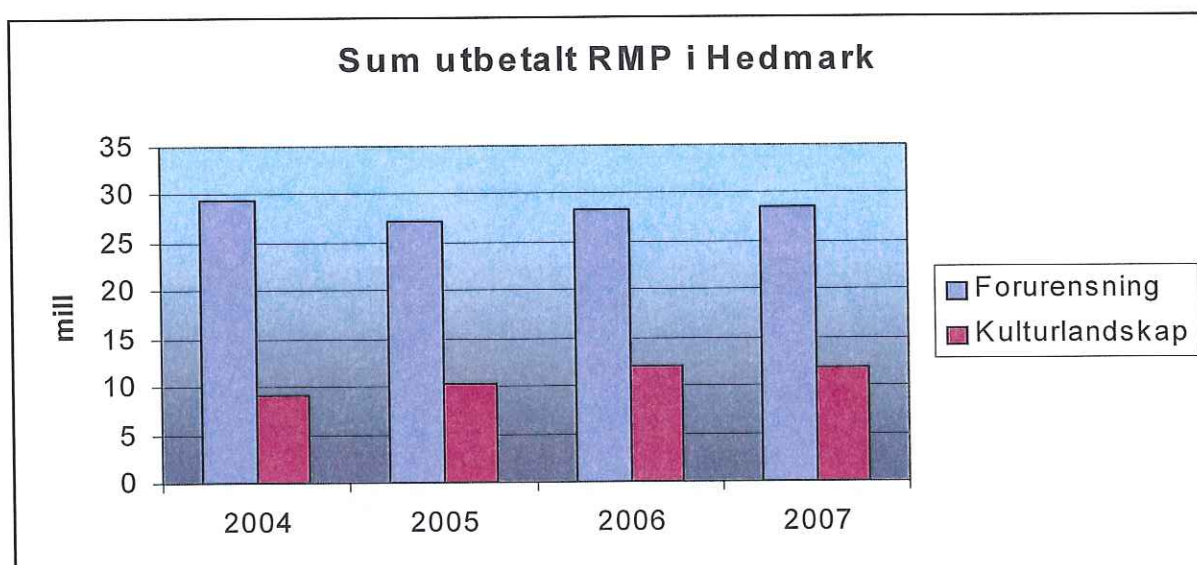
** begrensning på inntil 30 daa pr. seter i seterområdene innført f.o.m. 2006

Andelen søkere av RMP-midler i forhold til andelen søkere av PT har økt fra 50 % i 2004 til 64% i 2007 (tabell 6). Liten oppslutning om RMP kan gi en indikasjon på at ordningene er for "smale", mens en svært høy oppslutning kan gi en indikasjon på at ordningene er for "generelle". I hht. Skog og landskap sin evalueringsrapport ligger landsgjennomsnittet på 60 % oppslutning noe de regner for å være hensiktsmessig og et tegn på at ordningene er spisset til konkrete miljøformål samtidig som de ikke er utformet til å være for generelle.

Tabell 6. Oppslutning (antall søkere) om generelle miljøtiltak sett i forhold til PT

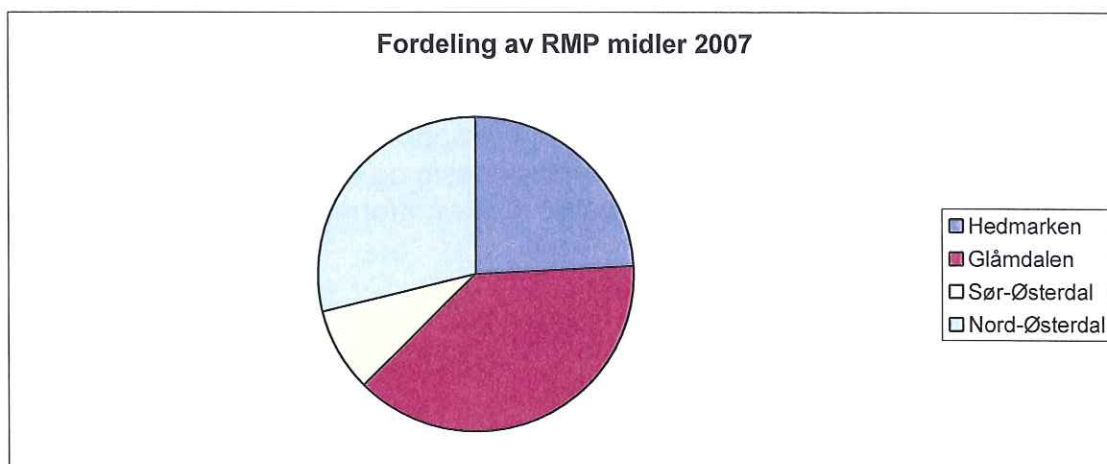
Årstall	Ant. søkere PT	Antall søkere RMP	%-andel søkere RMP i forh. til PT
2004	4314	2144	50 %
2005	4148	2406	58 %
2006	4008	2446	61 %
2007	3885	2470	64 %

Fordelingen av RMP midlene var i 2007 på ca 30% til ivaretagelse av kulturlandskap og 70% til reduksjon av forurensning (figur 13).



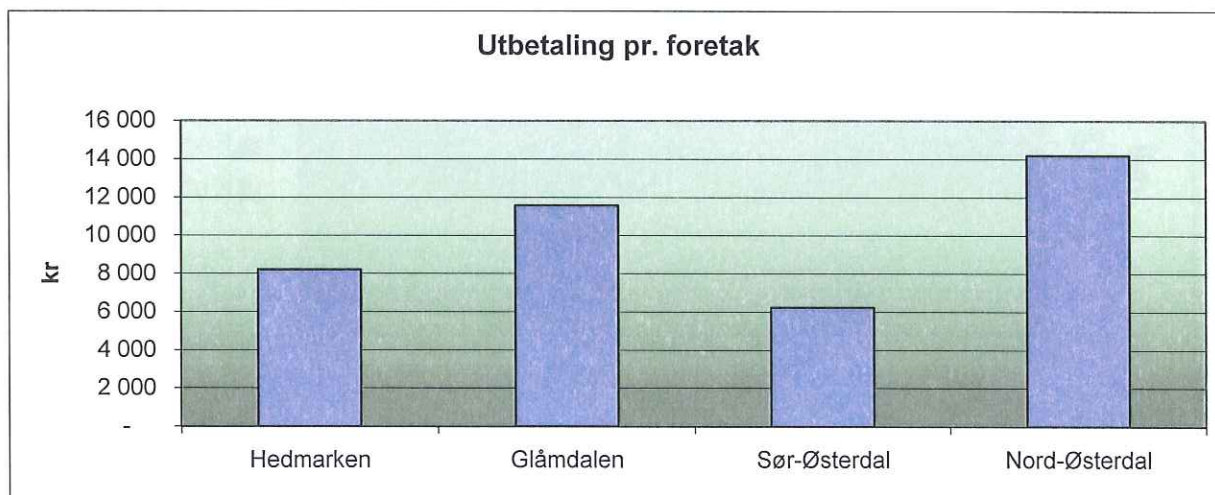
Figur 13. Fordelingen mellom forurensning og kulturlandskap i regionalt miljøprogram for Hedmark.

Tilskuddsordningene innen RMP er innrettet mot definerte miljøutfordringer i de ulike regionene i Hedmark, noe som også naturlig gir utslag i fordeling av utbetalt tilskudd. Figur 14 viser fordelingen av utbetalte RMP-midler for de ulike regionene i Hedmark.



Figur14. Utbetalte RMP-midler i de ulike regionene i 2007.

Hvis utbetalte RMP-midler innen hver region fordeles på antall søkere om produksjonstilskudd i regionen ville den gjennomsnittlige utbetalingen variere mellom kr 6 000,- og kr 14 000 pr. foretak. Figur 15 viser utbetalingene pr. foretak i de ulike regionene. Store utbetalinger i Nord-Østerdal hører naturlig sammen med høyt tilskudd til seterdrift med melkeproduksjon, samt verdifulle arealer i seterområdene, mens utbetalingen i Solør-Odal (Glåmdalen) henger naturlig sammen med utfordringer på forurensningssida og store arealer med endra jordarbeiding.



Figur 15. Gjennomsnittlig utbetaling pr. foretak som mottok RMP-tilskudd i 2007.

Sammenhengen mellom RMP og SMIL

Regionalt miljøprogram har overordnede miljømål for forurensning og kulturlandskap, med ordninger som er innrettet mot utfordringer i den enkelte region. RMP er godt forankret lokalt og ordningene er generelle i sin karakter. Tilskuddet gis pr. daa, pr. løpemeter, pr. dyr eller pr. seter. Det vil si at det er forutsigbart for den enkelte bruker. Hvis kriteriene for tilskudd oppfylles, så er søker berettiget tilskudd.

SMIL-tilskuddet er også rettet mot forurensning og kulturlandskap, men her prioriteres de enkelte tiltakene opp mot hverandre. Ordningen forvaltes på kommunalt nivå, og søknadene innvilges etter lokale prioriteringer og etter godkjent kostnadsoverslag. Eksempler på tiltak det er gitt tilskudd for: rydding av beite, restaurering av stabbur, bygging av fangdam osv. SMIL er ikke rettighetsbasert, slik som ordningene i RMP. Kommunene utarbeider tiltaksstrategier som til en viss grad er forankret i RMP. Tiltaksstrategiene blir benyttet i prioritering av de enkelte søknadene.

Det er ingen direkte kobling mellom de to ordningene i forhold til utbetalinger og rettigheter, men det er felles målsettinger. Det er ikke etablert egne ordninger i RMP for direkte oppfølging av SMIL-tiltak. Fylkesmannen mener en slik løsning kan slå uheldig ut, fordi enkelte kan gjøre en god innsats for miljøet uten å motta SMIL midler og følgelig falle utenfor en eventuell RMP-ordning.

Det er likevel eksempler på sammenfallende interesser i RMP og SMIL:

Kulturlandskap

Utvalgte kulturlandskapsområder i RMP og får ofte høyere prioritet i SMIL enn søknader som er utenfor disse områdene.

Utvalgte kulturlandskapsområder i RMP er valgt ut på bakgrunn av:

- Nasjonal registrering i 1993, hvor 12 større helhetlige kulturlandskapsområder ble plukket ut i Hedmark.
- Supplerende kartlegging av 13 kommuner i 2007 for utvalgte kulturlandskap.
- Naturtypekartlegging utført av kommunene
- Supplering av kommunenes naturtypekartlegging i 2005-2006

Kulturminner

I Hedmark er det ingen egen ordning for kulturminner i RMP. Hedmark er likevel ett av de fylkene som bruker mest midler til kulturminnetiltak gjennom SMIL-ordningen. Kommunene prioriterer i stor grad kulturlandskapsmidler til konkrete investeringer for vedlikehold av kulturminner.

I regionalt miljøprogram gis det tilskudd til beite og slått for å hindre gjengroing av verdifulle kulturlandskap. Ordningen bidrar til at kulturminner og kulturmiljøer som er en del av disse arealene kommer til syne og ivaretas gjennom denne ordningen.

