

# **FAGLIGT NOTAT**

**fra**

## **TEKNISK UNDERGRUPPE F4 vedr. frivillige virkemidler**

(29. september 2003)

<b>Kapitel 1: Sammenfatning</b>	<b>Side</b> <b>3</b>
1.1. Indledning	3
1.2. Frivillige virkemidler	3
1.3. Rammer for anvendelsen af frivillige virkemidler	5
1.4. Kriterier og analyser	7
1.5. Vurderinger	8
<b>Kapitel 2: Indledning</b>	<b>11</b>
2.1. Kommissorium og synopsis	11
2.2. Den tekniske undergruppe F4	12
2.3. Notatets opbygning	13
2.4. Afgrænsning – hvad F4 ikke direkte har arbejdet med	14
<b>Kapitel 3: Overordnede rammer for anvendelse af frivillige virkemidler</b>	<b>17</b>
3.1. Den fælles landbrugspolitik (CAP) og landdistriktspolitikens placering	17
3.2. Strukturforhold af betydning for anvendelsen af frivillige virkemidler	21
3.3. Forskellige typer af landbrugsbedrifter / -virksomheder – målgrupper for regulering	23
3.4. Omkostningseffektivitet – mest natur og miljø for pengene	26
3.5. Danskernes præferencer og betalingsvilje	27
3.6. Grøn markedsøkonomi	28
3.7. Principper	29
3.8. Ejendomsret, fællesværdier og kompensation	31
<b>Kapitel 4: Frivillige virkemidler</b>	<b>34</b>
4.1. SWOT-analyse af frivillige virkemidlers styrker, svagheder, muligheder og trusler	34
4.2. Systematisk opdeling af frivillige virkemidler	36
4.3. Systematisk opdeling af eksisterende frivillige virkemidler i skema	37
4.4. F4-forslag vedrørende tilpasning og udvikling af frivillige virkemidler	38
<b>Kapitel 5: Integreret indsats i ådale</b>	<b>42</b>
5.1. Forslag til et integreret vandmiljø- og naturforbedrende initiativ	43
5.2. Kollektive naturplaner, græsningselskaber og jordfordeling	44
<b>Kapitel 6: Kriterier og analyser</b>	<b>46</b>
6.1. Generelle betragtninger	46
6.2. Kriterier	48
6.3. Analyse af 25 frivillige virkemidler baseret på en række parametre	50
6.4. Supplerende SWOT-analyser af frivillige virkemidler	51
<b>Kapitel 7: Faglig vurdering af frivillige virkemidlers potentialer for at sikre et renere vandmiljø og mere og bedre natur</b>	<b>55</b>
7.1. Grundforudsætninger	55
7.2. Vurderinger	56

**Bilag 1: Beskrivelser og analyser af 25 frivillige virkemidler**  
**Bilag 2: Oversigt med analysetal for 25 frivillige virkemidler**

## Kapitel 1: Sammenfatning

### 1.1. Indledning

Den tekniske undergruppe F4 er nedsat med henblik på:

1. At beskrive og vurdere frivillige virkemidler i forhold til deres potentiale for at sikre et renere vandmiljø og mere og bedre natur, herunder deres betydning for ændring af landmænds adfærd i en mere miljø- og naturorienteret retning.
2. At beskrive og vurdere, hvordan frivillige virkemidler kan inddrages i hhv. en generel og målrettet baseret regulering, der har vandmiljøet som fokusområde og samtidig sigter mod en integreret indsats, der tager hensyn til beskyttelsen af både terrestrisk natur og vandmiljøet.
3. At beskrive og vurdere frivillige virkemidler, der kan fremme en integreret indsats for natur og miljø i ådalene og her se en sådan integreret indsats i sammenhæng med at forbedre mulighederne for at forbedre de fysiske forhold i og omkring vandløbene.

Arbejdet har ikke omfattet egentlige økonomiske vurderinger eller andre former for kvantitative analyser.

### 1.2. Frivillige virkemidler

Med frivillige virkemidler forstås F4 virkemidler, som det i princippet står den enkelte landmand frit for at anvende. De frivillige virkemidler kan ses i modsætning til en række obligatoriske virkemidler så som skatter, afgifter, kvoter og regelstyring, der ikke overlader beslutningen om at medvirke til landmanden. Dermed opfattes frivillige virkemidler ikke som alternativ til den generelle rammestyring, men som supplement til disse former for regulering.

Hvor vidt målet med anvendelse af virkemidler er obligatorisk eller frivilligt er nok så væsentligt for opfattelsen af hhv. tvang og frivillighed. I denne kontekst, hvor opgaven især er udvikling af Vandmiljøplan III, er målet i princippet givet og som sådan obligatorisk. Derfor er de ”frivillige” virkemidler i denne sammenhæng en del af en målbasert regulering, men altså stadig supplement til den obligatoriske del af reguleringen. Generelt kan man sige, at de frivillige virkemidler virker inden for rammerne af den generelle, obligatoriske regulering og supplerer denne.

F4 har set nærmere på de frivillige virkemidlers generelle styrker, svagheder, muligheder og trusler (SWOT-analyse), jf. skema 1 herunder. Styrker og svagheder knytter sig direkte til de frivillige virkemidler, mens muligheder og trusler udtrykker potentialer fra den omverden, der omgiver og påvirker frivillige virkemidler m.v.

Der er, jf. skema 2 herunder, foretaget en opdeling af 25 eksisterende frivillige virkemidler i tre hovedgrupper. De to første (økonomiske incitamenter og normativ regulering) kan karakteriseres ved, at ejerskabet ligger hos myndighederne, mens den sidste hovedgruppe (selvregulering) ikke direkte involverer myndigheder.

Dernæst er foretaget en opdeling mellem virkemidler, der er målrettet vandmiljøet og virkemidler, der er målrettet flere hensyn (flersidig målsætning). Endelig skelnes mellem, om virkemidlerne er landsdækkende (horizontale) eller er målrettet særligt udpegede områder (vertikale). Til grund for opdelingen ligger for hvert virkemiddel beskrivelse og analyse, som er gengivet i notatets bilag 1.

Skema 1. Generel SWOT-analyse af frivillige virkemidler

Styrker	Svagheder	Muligheder	Trusler
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedre samarbejde / dialog mellem myndigheder og landmand</li> <li>• Potentielt mere ressourceøkonomisk, hvor landmanden kan vælge den driftsøkonomisk mest optimale løsning i forhold til at opnå det konkrete mål</li> <li>• Større fleksibilitet i forbindelse med bedriftstilpassede valg af løsninger</li> <li>• Større garanti for positiv medvirken og dermed et godt resultat</li> <li>• Bedre forståelse af intentionen / formålet, hvilket især er vigtigt, for fx naturkvalitet og landskabs-æstetik, som det er næsten umuligt at tvinge landmanden til bevare / understøtte / skabe</li> <li>• Mindre modstand mod forandring, fordi landmanden frit kan vælge at deltage eller ej</li> <li>• Bedre lokal forankring</li> <li>• Bedre integration med andre hensyn</li> <li>• Øget sandsynlighed for god harmoni i lokalområdet, blandt andet fordi man i mindre grad kan føle, at noget er presset ned over hovedet på én</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanskeligt at sikre en målrettet, effektiv indsats</li> <li>• Dialog kræver tid til refleksion og modning; hurtig indsats derfor vanskelig</li> <li>• Dialog kræver arbejdsressourcer både fra landmand og øvrige parter</li> <li>• Afhængighed af tilskudsordninger</li> <li>• Frivillig medvirken vil overvejende komme fra de, der skal ændre driften minimalt. De der skal foretage større ændringer, som kan give en betydende effekt på fx vandmiljøet, melder sig sjældnere frivilligt</li> <li>• Frivillighed kan føre til forskelsbehandling i de tilfælde, hvor der kan "spekuleres" i at opnå ekspropriation</li> <li>• Frivillighed kan føre til "demokratisk underskud" i et lokalområde, hvis én landmand kan blokere for løsninger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CAP-reform med større vægt på frivillige virkemidler under landdistrikts-programmet – indholdsmæssigt og finansielt; bl.a. som følge af modulation</li> <li>• Kan understøtte opfyldelsen af nationale handlingsplaner</li> <li>• Landbrugets ønske om et godt image i omverdenen</li> <li>• Ønsker om at bevare fleksibilitet i forhold til dynamisk udvikling af landbrugsbedrifter</li> <li>• Kan medvirke til at skabe et alternativt marked for samfundsmæssigt prioriterede goder</li> <li>• Kan understøtte en lokal og individuel betalingsvilje</li> <li>• Øget opbakning og entusiasme fra landbrugets rådgivningssystem mht til beskyttelse af natur og miljø</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politisk uvilje til national medfinansiering af CAP'ens søjle 2</li> <li>• Manglende samspil med øvrig regulering</li> <li>• Politisk / ideologisk modstand, hvor relation mellem landbrug og omverden ses som en konfliktsituation</li> <li>• Manglende kontinuitet i tilskudsordningerne</li> <li>• Stigende jordpriser</li> <li>• Princippet om at udmåle tilskud som compensation for faktiske indkomstab tillagt et incitament opleves undertiden uretfærdigt, blandt andet fordi de, der hidtil har opført sig natur- og miljømæssigt hensigtsmæssigt, således "straffes" i stedet for at blive belønnet for det arbejde, de faktisk udfører.</li> <li>• Stigende arealkonkurrence bl.a. som følge harmoniproblemer</li> <li>• Komplicerede ejerstrukturer</li> <li>• Vanskeligt at sikre varige løsninger med tidsbegrænsede tilskudsordninger</li> <li>• Manglende tid og overskud hos landmanden til at fokusere på flere forhold på bedriften</li> <li>• Mangel på viden og information</li> <li>• Mistillid til myndigheder</li> <li>• Uenighed om formål</li> <li>• Følelse blandt landmænd af at være underlagt en form for frivillig tvang</li> </ul>

Analysen i skema 2 viser – måske noget overraskende – at langt størstedelen af de analyserede virkemidler er virkemidler med flersidige formål – dvs. ikke alene målrettet vandmiljøet. Det giver et bredt virkefelt men gør det samtidig sværere at vurdere den samlede effekt i forhold til de anvendte ressourcer.

**Skema 2. Analysens systematik.** Tallene i skemaet henviser til sidetal i notatets bilag 1.

	<i>Målrettet vandmiljø</i>		<b>Flersidige mål</b> (hovedvægten har ligget på vandmiljø og natur, men andre forhold, fx rekreative, har spillet en rolle)	
	Landsdækkende (horisontal)	Særlige områder (vertikal)	Landsdækkende (horisontal)	Særlige områder (vertikal)
Økonomiske incitament	<ul style="list-style-type: none"> <li>MVJ<sup>1)</sup>-kvælstofkontrakter (2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>MVJ-etablering af efterafgrøder (12)</li> <li>MVJ-nedsættelse af N-tilførsel (10)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Driftstilskud økologi (36) / miljøbettinget tilskud (prioriteret økologer) (40)</li> <li>Naturforvaltningsprojekter (stat og amt) (34)</li> <li>Hektarstøtte til frivillig merudtagning op til 21,6% (22)</li> <li>Husdyrpræmier (50)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Genopretning af vådområder (55) / MVJ-etablering af vådområder (18)</li> <li>MVJ-drift af græs- og naturarealer (14)</li> <li>Statslig skovrejsning (59)</li> <li>Privat skovrejsning (29)</li> <li>Hektarstøtte til frivillig merudtagning i SFL-omr. (50% / 100%) (22)</li> <li>Hektarstøtte til brak i randzoner (22)</li> <li>MVJ-etablering af randzoner (16)</li> </ul>
Normativ regulering			<ul style="list-style-type: none"> <li>Amternes generelle information (63)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amternes information om MVJ (63)</li> <li>Naturplejeplaner / Haderslev-modellen (98)</li> </ul>
Selvregulering A. Økonomisk  B. Normativ		<ul style="list-style-type: none"> <li>Aftaler med erhvervet / frivillige dyrkningsaftaler (67)</li> <li>Vandforsyningsrådgivning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jordkøb og jordfordeling (71)</li> <li>Omlægningsstøtte til økologi (eksisterende og ny ordning) (44)</li> <li>Grønne regnskaber (5)</li> <li>Naturplaner (individuelle / bedriftsniveau) (98)</li> <li>Godt landmandskab (90)</li> <li>Landbrugets rådgivning (80)</li> <li>Efteruddannelse (76)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Naturplaner for et område / kollektiv modellen (98)</li> <li>Græsningselskaber (94)</li> <li>MVJ Demo-projekter (85)</li> </ul>

1) MVJ = Miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger

### 1.3. Rammer for anvendelsen af frivillige virkemidler

De rammebetingelser, som virkemidler rettet mod vandmiljø og natur fungerer under i Danmark, er under hastig forandring. Helt afgørende er fx EU's landbrugspolitik, den generelle arealkonkurrence (både eksternt i forhold til andre formål end traditionelle landbrugsformål og internt imellem landmænd), strukturudviklingen på ejendoms- og bedriftsniveau, driftslederstrategier m.v.

#### EU's landbrugspolitik

Reformen af den fælles landbrugspolitik fra juni 2003, herunder landdistriktspolitikken, kan styrke de frivillige virkemidlers potentiale. Særlig kan fremhæves:

- at der fremadrettet lægges op til større vægt på landdistriktspolitikken både indholdsmæssigt og finansielt på bekostning af markedsordningerne. Derved styrkes muligheden for at anvende de frivillige virkemidler under den fælles landdistriktspolitik, herunder til fremme af et renere vandmiljø og mere og bedre natur. Dog formentlig under den forudsætning, at også den nationale medfinansiering øges.
- at en øget markedsorientering vil kunne reducere nogle af de uønskede effekter af landbrugsproduktionen på vandmiljø og natur.
- at støttens delvise afkobling fra den aktuelle produktion må forventes at resultere i betydelige ændringer i produktion og arealanvendelse i dansk landbrug, herunder formentlig et fald i produktionen af slagtekvæg og en nedgang i arealet med grovfoder med større vægt på græsarealerne.

### Strukturforhold

Konsekvensen af strukturudviklingen i landbruget er overordnet, at både ejerne og de driftsmæssige forhold på bedrifterne bliver stadig mindre homogene – fx mellem heltids- og deltidsbedrifter og mellem bedrifter med og uden husdyrhold. De enkelte bedrifter bliver samtidig stadig større med forpagtede og tilkøbte arealer beliggende længere og længere væk fra hovedejendommen, og dermed opstår alt andet lige et mindre personligt ”ejerskab” til disse arealer. Det kan konstateres, at målgruppen for frivillige virkemidler på samme tid bliver mindre i antal og mere divers.

### Forskellige typer af landbrugsbedrifter og målgrupper

Forskellige driftsgrene og produktionsstrategier har forskellige muligheder og begrænsninger i forhold til at tage hensyn til miljø og natur. Derfor reagerer landmænd forskelligt på reguleringen, herunder såvel frivillige som obligatoriske virkemidler.

I forhold til den fortsatte udvikling og forbedring af miljøreguleringen med bl.a. frivillige virkemidler, er det derfor vigtigt, at den enkelte driftsleder kan vælge de frivillige virkemidler, der er mest hensigtsmæssige at anvende på netop dennes bedrift for at opnå den ønskede reduktion i belastningen af natur og miljø.

F4 har præsenteret fire produktionsstrategier, som hver har sit forhold til regulering:

- Produktivtetsstrategi: Virkemidler, der sigter imod ekstensivering vil møde stor modstand, mens virkemidler, der sigter imod bedre ressourceudnyttelse (gerne højteknologisk) vil blive mødt med velvilje.
- Rationaliseringsstrategi: Virkemidler der betyder en større arbejdsindsats, vil blive mødt med modstand, mens virkemidler der sigter på ekstensivering vil kunne accepteres.
- Autonomistrategi: Indblanding udefra vil blive mødt med modstand, til gengæld vil man i mange tilfælde nå langt med at appellere til ”godt landmandskab”.
- Fleksibilitetsstrategi: Den normative regulering vil blive mødt med stor modstand. Til gengæld vil man i forhold til de øvrige strategier have let ved at integrere økonomiske incitamentter i bedriften - fx i forbindelse med MVJ-foranstaltningerne.

### Principper, ejendomsret, fællesværdier, compensation, præferencer og betalingsvilje

F4 har inddraget en række principper i forbindelse med vurderingen af de frivillige virkemidler. For ud over udtrykte præferencer, kobling til betalingsvilje og ønsker om omkostningseffektivitet lægges der bevidst eller ubevidst en række principper til grund for udformningen af blandt andet frivillige virkemidler til fremme af et renere vandmiljø og mere og bedre natur.

Balancen mellem kompensationsprincippet og forurenere betaler princippet er central. Dette ikke mindst fordi en afvejning af, om man skal anvende obligatoriske eller frivillige virkemidler vanskeligt kan gennemføres uden relativ sikker viden om, hvornår krav til fx den enkelte landmand udløser kompensation eller ej. Balancen mellem privat ejendomsret og fællesværdier vil påvirke resultatet af vurderingen af de forskellige frivillige virkemidler, idet de frivillige virkemidler med økonomisk kompensation fra samfundet netop tager over, hvor den obligatoriske regulering stopper.

Undersøgelser af danskernes præferencer viser, at en stor del af danskerne vil bakke op om ændringer af landbrugets anvendelse af naturgrundlaget. Blandt andet går flertallet af danskerne ind for, dels at landbrugsstøtten fra det offentlige skal gives på betingelse af fastsatte krav på natur- og miljøområdet, dels at ændringer bør kobles sammen med økonomisk kompensation.

#### **1.4. Kriterier og analyser**

##### Overordnede kriterier

Som udgangspunkt for vurderingerne af de frivillige virkemidler i forhold til deres potentialer for at sikre et renere vandmiljø samt mere og bedre natur, herunder for at fremme en integreret indsats i og omkring vandløbene, er det valgt så vidt muligt at lægge vægt på at tænke i helhed og sammenhæng, at tænke stort (volumen) og at tænke langsigtet. Herudover er der lagt vægt på, om et virkemiddel understøtter læringsprocesser, fremmer højere grad af medejerskab og medvirker til at korrigere for markedsfejl og skabe nye markeder for offentlige fællesgoder.

##### Analyseparametre

De frivillige virkemidler i skema 2 (side 5) er analyseret på baggrund af følgende parametre:

- Effekt på kort og lang sigt for renere vandmiljø og mere og bedre natur
- Mulighed for effekt for både vandmiljø og natur
- Relevans for sammenhængende indsats i ådale
- Mulighed for samspil med andre virkemidler
- Mulighed for at ændre landmænds adfærd
- Mulighed for at udvikle medejerskab
- Mulighed for generel anvendelse
- Mulighed for målrettet anvendelse i særlige områder
- Mulighed for målrettet anvendelse på bedrifter
- Niveau for administrations- og transaktionsomkostninger
- Niveau for tilpasningsomkostninger

##### Supplerende SWOT-analyser af frivillige virkemidler

Til yderligere støtte for den samlede vurdering er gennemført en generel SWOT-analyse af frivillige virkemidler. Endvidere er der gennemført følgende tre specifikke SWOT-analyser:

- Tværgående analyse af økonomiske, normative og selvregulerende virkemidler.
- Tværgående analyse af virkemidler specifikt målrettet vandmiljø og virkemidler med flersidig målsætning.

- Tværgående analyse af landsdækkende virkemidler og virkemidler målrettet særlige områder.

### 1.5. Vurderinger

I princippet skal frivillige virkemidler fremme positive vandmiljø- og / eller natureffekter ud over den generelle regulerings niveau, hvis det skal udløse et tilskud. De frivillige virkemidler kan således i væsentligt omfang ”fylde de huller ud”, som de generelle regler ikke opfanger på en række samfundsmæssigt prioriterede områder.

Der er en klar tendens til, at bedriftstyper og driftsledere bliver mere og mere heterogene, hvilket alt andet lige fører til øget behov for en bred vifte af fleksible virkemidler. Det er derfor nødvendigt at have en mere nuanceret opfattelse af målgruppen, når man udformer frivillige virkemidler. Dette kan omvendt konflikte med ønsket om en mere enkel, effektiv og billig administration.

Det vurderes, at helhedsorienteret bedriftstilgang kan være et oplagt værktøj til at få relevante, konkrete frivillige virkemidler mere aktivt i spil og fremme samspillet mellem virkemidler. Dette vil bidrage til at sikre medejerskab til de frivillige virkemidler blandt landmændene. Dette betyder overordnet, at man også fortsat må udvikle og styrke frivillige virkemidler så som grønne regnskaber og naturplaner (evt. som en tilskudsberettiget helhedsplan med fokus på natur og miljø), godt landmandskab, rådgivning og efteruddannelse. Dette er et fælles ansvar for erhverv og myndigheder.

Frivillige virkemidler, som i dag ikke har den ønskede gennemslagskraft, fx MVJ-etablering af ekstensive randzoner langs vandløb og sårbare naturarealer, vil med helhedsorienteret bedriftstilgang formentlig kunne opnå større succes.

En helhedsorienteret bedriftstilgang stiller skærpede krav til landbrugets rådgivning, herunder rådgivningstjenestens evne til at styrke samarbejdet med amter og kommuner og til i rådgivningsindsatsen at opprioritere beskyttelsen af vandmiljø og natur.

Det er samtidig nødvendigt, at de ansvarlige myndigheder og private organisationer (fx vandforsyningselskaber) udvikler deres rådgivning og information, ligesom samspillet mellem rådgivning og myndigheder må videreudvikles. En sådan udvikling af samspillet mellem myndigheder og rådgivning må forventes at få skærpet aktualitet som følge af CAP-reformen fra juni 2003, hvor de frivillige virkemidler alt andet lige vil få større vægt.

Det er konstateret, at man ikke lødigt kan gennemføre en præcis prioritering af de analyserede frivillige virkemidler. Til gengæld har arbejdet ført frem til en præsentation af en række værktøjer og problemstillinger, som må indgå, når man vil vurdere, udvikle og anvende de frivillige virkemidler. Derfor kan F4's arbejde bruges i et fremadrettet arbejde med at sikre en positiv rolle for frivillige virkemidler med henblik på at sikre et renere vandmiljø og mere og bedre natur.

Der er behov for løbende at tilpasse og udvikle de frivillige virkemidler, dog således at der ikke hele tiden sker småændringer, hvilket i givet fald kan være en barriere for de frivillige virkemidlers udbredelse. Dels fordi det bliver sværere for virkemidlernes målgrupper og deres rådgivere at have grundigt kendskab til virkemidlerne og forstå og anerkende dem; dels fordi det bliver vanskeligere at måle virkemidlernes effekt. Oplagte konklusioner på denne baggrund kan være, at der kun



sjældent bør gennemføres små justeringer af virkemidler og at virkemidler fra starten skal udformes tilpas fleksible og robuste. Hvis virkemidler skal justeres / ændres, bør der være tale om ønsker, hensyn og målsætninger om at opnå resultater i den store skala. Samtidig kan det være hensigtsmæssigt, at nye virkemidler introduceres med mulighed for demonstrationsprojekter i stor skala.

### ”Prioritering” – faglig vurdering

Den overordnede tanke om helhedsorienteret bedriftstilgang, herunder videreudvikling af navnlig en række frivillige virkemidler af normativ og selvregulerende karakter (grønne regnskaber, naturplaner, rådgivning m.v.) betragter F4 som en vigtig ramme for at anvende andre virkemidlers fulde potentiale, herunder en række frivillige virkemidler af økonomisk karakter.

F4 har derfor i stedet for at udarbejde en egentlig ”top-10-liste” gennemført en faglig vurdering af frivillige økonomiske virkemidler indenfor fire sideordnede kategorier og set disse virkemidler i sammenhæng med F4’s forslag til tilpasning og udvikling af frivillige virkemidler.

#### *Målrettet vandmiljøet, Landsdækkende:*

- MVJ-kvælstofkontrakter

#### *Målrettet vandmiljøet, Særlige områder (fx Særligt Følsomme Landbrugsområder, SFL):*

- MVJ-nedsættelse af N-tilførslen – kan udvides til at omfatte både kvælstof og fosfor
- Frivillige dyrkningsaftaler

#### *Flersidige formål (natur og miljø), Landsdækkende:*

- Miljøbetings tilskud (prioriterer økologer først)
- Omlægningstilskud til økologisk jordbrugsproduktion
- Naturforvaltningsprojekter (stat og amter)
- Husdyrpræmier og nationale konvolutter målrettes til natur- og miljøvenlig drift af græs- og naturarealer (usikkerhed på kvægområdet p.g.a. udmøntning af CAP-reformen)

#### *Flersidige formål (natur og miljø), Særlige områder (fx SFL):*

- Integreret indsats i ådale / større sammenhængende lavbundsarealer (videreudvikling af en koordineret indsats baseret på en række eksisterende og nye virkemidler: Jordkøb og jordfordeling, genopretning af vådområder, MVJ-drift af græs- og naturarealer, hektarstøtte til frivillig merudtagning i SFL-områder, græsningssselskaber og kollektive naturplaner)
- Jordkøb og jordfordeling
- Genopretning af vådområder / MVJ-etablering af vådområder
- MVJ-drift af græs- og naturarealer
- Skovrejsning
- Hektarstøtte til brak i randzoner langs målsatte vandløb, herunder med udvikling m.h.p. braklægning i randzoner langs terrestrisk og akvatisk natur.

F4 peger på, at der i den planlagte videreudvikling af MVJ-foreanstaltninger indgår yderligere bedriftsorientering – fx via naturplaner og grønne regnskaber -, fremme af reduceret fosforudledning og videreudvikling af udmålingsprincippet for tilskud og samspil med vandværkernes indsats. Desuden peges på behov for justering af udtagningsordningen. I.f.m.

vådområdeprojekter peges på reduceret krav til kvælstoftilbageholdelse og øget fokus på etablering af større sammenhængende områder. Endelig peges på behovet for forstærket fokus på miljø- og naturforhold i.f.m. rådgivning af landmænd og i efteruddannelsen af konsulenter samt stadig mere samarbejde mellem landbrugets rådgivning og de miljø- og naturforvaltende myndigheder.

#### Integrerede ådalsprojekter

F4 har især peget på, at en aktiv, målrettet og balanceret indsats i en række ådale på samme tid kan give stor reduktion i udvaskningen af næringsstoffer til vandmiljøet og mere og bedre natur. Samtidig kan en sådan integreret indsats medvirke til at reducere omfanget af konflikter mellem landbrug og myndigheder om afvanding af vandløbsnære arealer, og dermed medvirke til fremme af lokal forståelse og accept og give et bedre grundlag for medejerskab.

Der vil dog med en ensidig fokusering på vandmiljøet på grund af øget eutrofiering, ændrede fugtighedsforhold eller besværliggjort naturpleje (fx i form af græsning og høslæt) være stor risiko for betydelige negative konsekvenser for den natur, der enten findes eller som opstår / udvikler sig i ådalene (dette forhold afrapporteres detaljeret i arbejdsgruppe F7 - Naturintegrationsgruppen).

F4 vurderer derfor, at ensidige ”vandmiljø-virkemidler” ikke bør stå alene, men indgå i en nøje afvejning og koordination med virkemidler med flersidige formål. Derfor foreslås en integreret indsats i ådale med en flersidig målsætning, herunder med reduceret krav til kvælstoftilbageholdelse og en mere ambitiøs arealmålsætning i.f.t. den nuværende VMPII-målsætning. Indsatsen bør baseres på anvendelse af en bred vifte af eksisterende virkemidler, der gennem årene har vist deres duelighed. F4 anbefaler også, at man bygger videre på de erfaringer, der er opbygget i forbindelse med arbejdet med VMPII-vådområder, herunder den statslige etablering af de nødvendige jordpuljer.

Overordnet sigtes mod investering i varige arealer enten under tilgroning eller i ekstensiv drift. Ideen om en integreret indsats i ådale, der tager udgangspunkt i de stedlige naturbundne, landbrugsmæssige og sociokulturelle forhold, bør dels ses i sammenhæng med helhedsorienteret bedriftstilgang dels fra den indledende fase involvere landmænd og andre lokale interessenter. Ideen kan kombineres med udarbejdelse af kollektive naturplaner og etablering af græsningselskaber.

#### Forholdet mellem generel (horisontal) hhv. målrettet baseret (vertikal) regulering

Det fremgår af ovenstående, at frivillige virkemidler så som MVJ-kvælstofkontrakter, MVJ-miljøbetings tilskud og omlægningstilskud til økologisk jordbrugsproduktion vil være velegnede frivillige virkemidler som led i en generel regulering. Styrkerne ved de generelle frivillige virkemidler er, at de er enklere og relativt billige at administrere, velegnede til at løse generelle problemer og kan sikre ensartede afgørelser. Svaghederne ved de generelle frivillige virkemidler er, at det er vanskeligt at sikre en målrettet indsats i særlige områder ligesom de i reglen er mindre fleksible og derfor vanskeligere at tilpasse til lokale behov.

Det fremgår tillige, at frivillige virkemidler som MVJ-nedsættelse af kvælstoftilførslen, frivillige dyrkningsaftaler, genopretning af vådområder, MVJ-drift af græs- og naturarealer, skovrejsning og hektarstøtte til brak i randzoner vil være velegnede til en målrettet regulering eventuelt med visse justeringer. Styrkerne ved de målrettede frivillige virkemidler er, at de giver mulighed for at inddrage flere målsætninger, kan skabe større opmærksomhed på konkrete natur- og miljøproblemer

og eventuelt medvirke til i større omfang at mobilisere de relevante personer. Svaghederne ved de målrettede frivillige virkemidler er, at de ofte er administrativt tunge.

Generelt kan man sige, at der ofte vil være en modstrid mellem på den ene side ønsket om enkelt, effektivt og billigt og på den anden side ønsket om målretning, tilpasning til lokale forhold og sikring af medejerskab.

## 2. Indledning

I forbindelse med forberedelsen af Vandmiljøplan III er der nedsat tre overordnede arbejdsgrupper, som skal se på henholdsvis generelle virkemidler, regionale virkemidler og fosfor.

Arbejdet med Vandmiljøplan III (VMPIII) koordineres i VMPIII-sekretariatet, der består af repræsentanter for Fødevareministeriet og Skov- og Naturstyrelsen. Som bidrag til arbejdet i de tre overordnede arbejdsgrupper og VMPIII-sekretariatet skal 13 tekniske undergrupper gennemføre en række nærmere definerede opgaver.

Den tekniske undergruppe F4 er en sådan undergruppe, der er nedsat med det formål dels at tilvejebringe en oversigt over en række såkaldt frivillige virkemidler dels om muligt at vurdere og prioritere disse frivillige virkemidler i forhold til muligheden for med virkemidlerne at få et renere vandmiljø og mere og bedre natur. Undergruppen kan tillige fremkomme med og vurdere eventuelle forslag til nye virkemidler eller nye kombinationer af virkemidler.

### 2.1. Kommissorium og synopsis

Kommissoriet for den tekniske undergruppe F4 er dateret 14. februar 2003. Såvel kommissoriet som tidsplanen for undergruppen F4 og den måde F4 har valgt at arbejde med opgaven på er blevet præsenteret og tiltrådt i en foreløbig form på møde i januar 2003 mellem VMPIII-sekretariatet og formændene for de tekniske undergrupper samt på møde mellem de overordnede tre VMPIII-arbejdsgruppers medlemmer og VMPIII-sekretariatet.

Kommissoriet af 14. februar 2003 for den tekniske undergruppe F4 har følgende ordlyd:

*”Med det formål at levere bidrag til arbejdet med Vandmiljøplan III skal undergruppe F4 afgive et fagligt notat, der beskriver og vurderer en række frivillige virkemidlers potentialer til sikring af et renere vandmiljø og til beskyttelse af natur i såvel vandmiljø som på land, herunder deres betydning for ændring af landmænds adfærd i en mere miljø- og naturorienteret retning.*

*Undergruppe F4 skal beskrive og vurdere, hvordan frivillige virkemidler bedst kan inddrages i hhv. en generel og målrettet baseret regulering, der har vandmiljøet som fokusområde og samtidig sigter mod en integreret indsats, der tager hensyn til beskyttelse af både terrestrisk natur og vandmiljø.*

*Undergruppe F4 skal særskilt beskrive og vurdere frivillige virkemidler, der kan fremme en integreret indsats for natur og miljø i ådalene og her se en sådan integreret indsats i sammenhæng med at forbedre mulighederne for at forbedre de fysiske forhold i og omkring vandløbene.*

*Både frivillige virkemidler uden direkte arealrelateret økonomisk compensation og frivillige virkemidler med arealrelateret økonomisk compensation inddrages i arbejdet. Beskrivelser og vurderinger kan omfatte eksisterende såvel som forslag til nye virkemidler.*

*Arbejdet omfatter ikke egentlige økonomiske vurderinger, som foretages af Økonomi- og modelgruppen (F6a)."*

Af synopsis for F4's faglige notat fremgår, at med det overordnede mål at se på muligheder for yderligere reduktion af næringsstofudledning til vandmiljø og natur på land og i vand kan beskrivelser og vurderinger af frivillige virkemidler omfatte både eksisterende og potentielle virkemidler, herunder ikke mindst de tendenser, der tegner sig med reformen af EU's fælles landbrugspolitik fra juni 2003.

På møde den 27.-28. marts 2003 i Sorø mellem de overordnede tre VMPIII-arbejdsgruppers medlemmer, VMPIII-sekretariatet og formændene for de tekniske undergrupper præsenteredes status for arbejdet i F4, herunder metode og forventede resultater. Herfra foreligger jf. "Resumé af de tekniske undergruppers gennemgang af opgaver og status herfor" en række kommentarer, som F4 enten har taget med i de samlede vurderinger af de frivillige virkemidler eller afgrænset sig fra, jf. nedenstående afsnit vedrørende afgrænsning. Af resuméet fremgik, at følgende kommentarer blev fremsat:

- Cross compliance og modulation bør overvejes inddraget i arbejdet.
- Frivillige virkemidlers succes beror i reglen på et eksisterende og fungerende sæt af obligatoriske rammeregler, og man bør se på forholdet mellem frivillige og obligatoriske virkemidler.
- Anvendelse af frivillige virkemidler fordrer stor motivation, hvilket kan give anledning til usikker succes og formentlig også betydeligt ressourceforbrug.
- Tilskudsordninger skaber afhængighed af tilskud (kapitalisering).
- Anvendelse af frivillige virkemidler kan medvirke til bedre harmoni i lokalområdet.
- Erfaringerne med støtteordninger er, at det er administrativt tungt.
- Ønske om at inddrage erfaringer fra andre lande, fx Irland.
- Der skal være tale om en forenkling, dvs. at der skal være en logisk link mellem krav og frivilligt virkemiddel.
- Det er ikke rimeligt, at der ved anvendelse af frivillige tiltag ydes en kompensation, som er lavere end ved en reel ekspropriation.
- De administrative omkostninger samt omstillingsomkostningerne for landmanden skal nedbringes.
- Det er ønskeligt med forslag til nye frivillige virkemidler, herunder flere frivillige aftaler med erhvervet.

## 2.2. Den tekniske undergruppe F4

Med det tidsmæssige mål at aflevere et teknisk notat medio juni 2003 har den tekniske undergruppe, F4, afholdt fire møder, nemlig den 3. marts, den 31. marts, den 5. maj 2003 og den 26. maj, samt i løbet af marts og april beskrevet og analyseret en lang række frivillige virkemidler og i maj og juni gennemført en skriveproces af selve notatet med skriftlig høring blandt arbejdsgruppens medlemmer.

Undergruppens sammensætning har været:

Navn	Institution	Adresse	Telefon	E-mail
Jørn Jensen (formand)	Skov- og Naturstyrelsen, Landbrugs- og	Haraldsgade 53, 2100 Kbhvn. Ø	39 47 22 76 39 47 22 50 (sekr.)	<a href="mailto:Jje@sns.dk">Jje@sns.dk</a>

	Bioteknologikontoret			
Knud Bjerre (næstformand)	Fødevareministeriet, Erhvervspolitisk Kontor	Holbergsgade 2, 1057 Kbhvn. K	33 92 20 65	<a href="mailto:Kbj@fvm.dk">Kbj@fvm.dk</a>
Steen Bonde	Direktoratet for FødevareErhverv, Miljø- og Økologikontoret	Kampmannsgade 3 1604 Kbhvn. V	33 95 83 40	<a href="mailto:Sbo@dffe.dk">Sbo@dffe.dk</a>
Nina Astrup	Direktoratet for FødevareErhverv, Miljø- og Økologikontoret	Kampmannsgade 3 1604 Kbhvn. V	33 95 83 54	<a href="mailto:Nia@dffe.dk">Nia@dffe.dk</a>
Dorte Ernst	Amtsrådsforeningen	Dampfærgevej 22, 2100 Kbhvn. Ø	35 29 83 94	<a href="mailto:Der@arf.dk">Der@arf.dk</a>
Torben Hald	Hashøj Kommune	Vemmeløsevej 40, 4261 Dalmore	58 11 80 80	Th@hashoej.dk
Knud Tybirk	Danmarks Miljøundersøgelser, Afd. f. Landskabsøkologi	Grenåvej 14, Kalø 8410 Rønde	89 20 14 00 89 20 14 49 89 20 15 01	<a href="mailto:Kty@dmu.dk">Kty@dmu.dk</a>
Egon Noe	Danmarks Jordbrugsforskning	Forskningscenter Foulum Postboks 50 8830 Tjele	89 99 19 00 89 99 12 00 (fax)	Egon.noe@agrsci.dk
Else Marie Stamphøj	Skov- og Naturstyrelsen, Naturbeskyttelseskontoret	Haraldsgade 53, 2100 Kbhvn. Ø	39 57 28 20	<a href="mailto:Ems@sns.dk">Ems@sns.dk</a>
Heidi Buur Holbeck*	Dansk Landbrugsrådgivning, Landscentret, Planteavl	Udkærvej 15, Skejby 8200 Århus N	87 40 54 50	<a href="mailto:Hbh@lr.dk">Hbh@lr.dk</a>
Thyge Nygaard*	Sjællandske Familielandbrug, Landbrugets Naturpleje	Maglehøjen 19 4000 Roskilde	46 34 54 21	<a href="mailto:Thyge@sjfl.dk">Thyge@sjfl.dk</a>
Jens Abildtrup*	Fødevareøkonomisk Institut	Rolighedsvej 25, 1958 Frederiksberg C	35 28 68 00	<a href="mailto:Jens@foi.dk">Jens@foi.dk</a>
Claus Vanggård*	DANVA – Dansk Vand- og Spildevandsforening	Danmarksvej 26, 8660 Skanderborg	87 93 35 07	<a href="mailto:Cv@danva.dk">Cv@danva.dk</a>
Pia Herfort Pedersen (sekretær)	Skov- og Naturstyrelsen, Landbrugs- og Bioteknologikontoret	Haraldsgade 53, 2100 Kbhvn. Ø	39 47 22 57	<a href="mailto:Php@sns.dk">Php@sns.dk</a>

\* = ressourceperson

Desuden har Knud Erik Jensen fra Dansk Landbrugsrådgivning, Landscentret, Økonomi og Jura, deltaget i 3. møde.

### 2.3. Notatets opbygning

Notatet er opbygget således:

- I *kapitel 2* er foretaget en afgrænsning af F4s arbejde i forhold til tilgrænsende og potentielt relevante områder.
- *Kapitel 3* indeholder de overordnede rammer for anvendelsen af de frivillige virkemidler, herunder EU's landbrugspolitik, strukturelle forhold, bedriftstyper og driftsledelsesstrategier. I kapitlet indgår endvidere betragtninger vedrørende omkostningseffektivitet og en række overordnede principper, der ligger til grund for udformningen af frivillige virkemidler samt betragtninger vedrørende bl.a. kompensation ved regulering og danskernes præferencer og betalingsvilje.
- I *kapitel 4* er foretaget en generel analyse af de frivillige virkemidlers styrker svagheder, muligheder og trusler (SWOT –analyse) samt foretaget en systematisk beskrivelse og opdeling af 25 eksisterende frivillige virkemidler. De bagvedliggende beskrivelser og analyser findes detaljeret beskrevet i notatets bilag 1. I kapitlet indgår endvidere oplæg til tilpasning og udvikling af en række virkemidler.

- I *kapitel 5* er beskrevet baggrund og en mulig model for en integreret indsats i ådale ved anvendelse af en række forskellige virkemidler.
- *Kapitel 6* indeholder F4s fremadrettede kriterier og analyser af de 25 virkemidler ud fra en række parametre som f.eks. effekt på kort og lang sigt, effekt for både vandmiljø og natur, muligheder for samspil og adfærdsændringer, medejerskab og administration. I kapitlet er endvidere foretaget supplerende SWOT-analyser af de forskellige typer af virkemidler.
- I *kapitel 7* er foretaget en samlet vurdering af de frivillige virkemidlers potentialer for at sikre et renere vandmiljø og mere og bedre natur inden for de fire grupper af virkemidler: Måltrettet vandmiljøet, hhv. landsdækkende og måltrettet særlige områder og flersidige formål, hhv. landsdækkende og måltrettet særlige områder.

#### **2.4. Afgrænsning – hvad F4 ikke direkte har arbejdet med**

Den tekniske undergruppe vedrørende frivillige virkemidler, F4, har på møderne og gennem bilaterale kontakter berørt en række emner, som der ikke er gået i dybden med og som F4 derfor har afgrænset sig i forhold til. Ikke desto mindre kan disse emner i forskelligt omfang have haft indflydelse i forbindelse med den samlede vurdering af de frivillige virkemidler, der har været i spil.

F4 har ikke direkte vurderet forholdet mellem obligatoriske og frivillige virkemidler. Men F4 har arbejdet under den antagelse, at frivillige virkemidlers succes i reglen beror på eksistensen af et fungerende sæt af obligatoriske rammeregler. F4 ser således ikke frivillige virkemidler som alternativer til generel rammestyrelse men som supplement.

F4 har ikke vurderet de frivillige virkemidlers effektivitet i forhold til fx evne til kvælstofreduktion. Dette overvejes fordi netop effektiviteter på markniveau af forskellige handlinger såsom udtagning, ekstensivering, omlægning til økologisk jordbrugsdrift, skovtilplantning, etablering af vådområder osv. er forudsat vurderet i den tekniske undergruppe, F7. Men eksisterende viden om de frivillige virkemidlers effekt eller forventede effekt har været mere eller mindre kendt for F4 i kraft af de beskrivelser og analyser af de frivillige virkemidler, som F4 har haft til rådighed. Endvidere har F4 haft kendskab til midtvejsevalueringen af VMPII og de virkemidler, som har været i spil med VMPII, herunder disse virkemidlers potentialer for blandt andet reduktion af kvælstofudvaskning. Det drejer sig om etablering af vådområder og skov, om tilskud til økologisk jordbrugsproduktion, etablering af efterafgrøder, udlæg af grønne marker osv.

F4 har alene beskrevet landbrugs- og landdistriktpolitiske forhold af betydning for anvendelse af frivillige virkemidler. F4 har således ikke detaljeret vurderet betydningen af Rådets beslutning af 26. juni 2003 om reform af EU's landbrugspolitik (CAP), herunder forslagene om afkobling, øget modulation, cross compliance osv. F4 har dog været opmærksom på, at reformen vil spille en vigtig rolle for fremtidig udformning og anvendelse af frivillige virkemidler.

F4 har ikke nærmere behandlet mulighederne med modulation, afkobling eller cross compliance. Dette ud fra en betragtning om, at der – som F4 ser det – i højere grad er tale om ganske vist interessante mekanismer, men altså om mekanismer og ikke egentlige virkemidler og slet ikke frivillige virkemidler direkte rettet mod den enkelte landmand.

F4 har ikke medtaget CAP's hektarstøtteordninger bortset fra de dele af udtagningsordningen (braklægning i randzoner, frivillige merudtagning op til 21,6% af det tilskudsberettigede areal på bedriften og udtagning på 50% eller 100% af bedriftens areal i SFL-områder), der indebærer et reelt

frit valg for den enkelte landmand / driftsleder. Årsagen hertil er, at det element af frivillighed, der knytter sig til anvendelsen af hektarstøtteordningerne, i al væsentlighed under de nugældende rammebetingelser må betragtes som teoretisk, eftersom hektarstøtteordningerne for flertallet af landmændene udgør en afgørende del af bedriftens landbrugsmæssige indtægter.

F4 har været opmærksom på men har ikke særskilt forholdt sig til det forhold, at der med hensyn til afgræsning af naturarealer er fare for, at udviklingen fører til stadig færre græsningsdyr til den nødvendige ekstensive græsning.

F4 har ikke detaljeret beskrevet strukturudviklingen, men alene omtalt strukturforhold af betydning for anvendelsen af frivillige virkemidler.

F4 har ikke gennemført egentlige kvantitative analyser. Det være sig økonomiske, herunder vedrørende omkostningseffektivitet, ej heller arealmæssige, mængdemæssige eller lignende. Dog har F4 i de interne afvejsninger, der har fundet sted i forbindelse med gruppens diskussioner, vurderinger og prioriteringer af de frivillige virkemidler implicit medtaget økonomiske, arealmæssige og mængdemæssige aspekter, hvilket har været muligt dels fordi F4 selv har initieret og i væsentlig grad udarbejdet beskrivelser og analyser af de forskellige frivillige virkemidler, dels fordi F4 har været sammensat således, at gruppen råder over en ganske bred ekspertise for så vidt angår den faktiske anvendelse af frivillige virkemidler, herunder også erfaringer med og resultater af denne anvendelse.

F4 har ikke direkte medtaget overvejelser om planlægning (lands-, region-, kommune- og lokalplanlægning) i arbejdet ud fra en betragtning om, at planlægning snarere end at være et (frivilligt) virkemiddel indgår i dannelsen af de rammebetingelser, der definerer behovet for regulering, herunder anvendelse af frivillige virkemidler. F4 har heller ikke direkte medtaget indsatsplanlægningen i medfør af vandforsyningsloven. Amterne har pligt til at udarbejde en samlet, overordnet plan for indsatsen overfor grundvandsforurening i områder, hvor amterne mener, at der er behov for en særlig indsats for at sikre drikkevandsressourcen. Sådanne indsatsplaner kan justeres eller udarbejdes af kommuner eller vandforsyninger, der måtte være utilfredse med amtets forslag til prioritering af indsatsområder. På nuværende tidspunkt er der vedtaget mindre end 10 indsatsplaner.

F4 har ikke behandlet de mere eller mindre frivillige aftaler, der indgås som led i forhandlingsprocessen mellem myndigheder og landmænd i forbindelse med VVM-sager, hvor der i princippet er tale om tilpasning af bedriftens produktionsforhold i forhold til myndighedskrav i forbindelse med udvidelse af især husdyrproduktionen.

F4 har ikke forholdt sig til det igangværende arbejde med henblik på revision af landbrugslovgivningen.

F4 har endvidere ikke direkte forholdt sig til det igangværende arbejde i den såkaldte ”Kompensationsarbejdsgruppe”, der skal udarbejde et teknisk oplæg til, hvilke kriterier der kan tænkes opstillet for, hvornår fremtidige reguleringer, der medfører indskrænkninger i jordbrugets arealanvendelse, skal udløse økonomisk kompensation. Dette skyldes alene, at Kompensationsarbejdsgruppen ikke har afrapporteret som forventet. Da kompensationsspørgsmålet og afvejningen mellem, hvad der kan opfattes som privat ejendomsret og fællesværdier, er centralt

som ramme for arbejdet med ikke mindst frivillige virkemidler, har F4 i stedet udarbejdet et generelt afsnit herom i nærværende kapitel 3.

F4 har heller ikke forholdt sig til spørgsmålet om ekspropriation, herunder forholdet til beskatning. Eksempelvis kan salg af privatejede arealer til statslig skovrejsning aldrig blive skattefrie, eftersom der ikke foreligger lovmæssig hjemmel til ekspropriation til dette formål, hvorimod naturforvaltningsprojekter – hvortil der siden 1989 har knyttet sig en hjemmelsmæssig ekspropriationsmulighed, som ganske vist aldrig er blevet udnyttet – kan opfattes som en ekspropriationslignende projekttype, hvorfor der efter konkrete vurderinger eventuelt kan opnås skattefrihed ved salg af private arealer til sådanne projekter. Ved genopretning af vådområder som VMPII-projekter anvendes ekspropriationshjemlen undtagelsesvist, men det ændrer ikke på, at der helt overvejende er tale om et frivilligt virkemiddel.

Endvidere har F4 af blandt andet tidsmæssige årsager ikke direkte inddraget erfaringer med frivillige virkemidler fra andre lande. Det kunne være interessant at inddrage erfaringer med anvendelsen af ordninger under landdistriktspolitikken, CAP'ens søjle 2, fra lande som England, Tyskland, Holland, Frankrig, Belgien, Irland og Sverige, som til en vis grad er lande med produktionsforhold, der er sammenlignelige med Danmarks. Det har været under overvejelse at inddrage erfaringer fra rapporten ”Integration af natur- og landskabshensyn i landbrugspolitikken – en analyse af erfaringer fra EU og de fire medlemslande England, Tyskland (Slesvig-Holsten), Holland og Sverige”, som er færdiggjort i 2001 på Institut for Økonomi, Skov- og Landskab på Landbohøjskolen. Men denne rapport ser – som også titlen antyder – ikke direkte på erfaringer med virkemidler i forhold til effekt på vandmiljøet, hvorfor F4 har valgt ikke at gå videre ad dette spor, selvom erfaringer med anvendelse af frivillige virkemidler på landskabs- og naturområdet kunne have været relevante for F4's arbejde.

Endelig har F4 ikke set nærmere på renere teknologi og bedst tilgængelig teknologi (BAT), selvom mulighederne for at anvende renere teknologi og BAT gælder for alle landbrug og selvom, der formentlig ligger et stort potentiale i at anvende renere teknologi og BAT til at reducere fx udslippet af ammoniakforbindelser fra stalde og husdyrgødningsopbevaringsanlæg og altså derigennem at reducere påvirkningen af sårbare naturområder og vandmiljøet. Der kunne også være tale om bedre udnyttelse af gødningsstoffer, optimering af fodringssystemer, reduktion af lugt osv. Anvendelsen af renere teknologi og BAT kan indgå som en naturlig del af godt landmandskab, god landbrugspraksis, i rådgivningstjenestens arbejde samt i myndighedernes byggesagsbehandling. Potentialer med BAT og renere teknologi behandles i øvrigt i Teknologigruppen (F3).



### 3. Overordnede rammer for anvendelsen af frivillige virkemidler

I runde tal forholder det sig sådan, at 15% af befolkningen bor i landkommuner, mens 85% bor i bykommuner<sup>1</sup>. Ca. 3% af befolkningen har direkte eller indirekte tilknytning til landbruget, mens omkring 12% af befolkningen "blot" bor i landdistrikterne. Inklusive private skove er ca. 70% af arealressourcen uden for byerne privatejet.

Samtidig tyder alt på, at der kommer stadig flere arealkrav, og at landbruget som led i den heraf resulterende arealkonkurrence fortsat må afgive betydelige arealer til andre formål end traditionelle landbrugsformål. Der er tale om en udvikling bort fra, at det alene er traditionel produktion, der definerer anvendelsen af arealerne i det åbne land. Dette skyldes i høj grad, at natur-, miljø- og landskabsværdier samt rekreative, æstetiske og etiske værdier opfattes som en del af samfundets velfærd.

Områder med mange husdyr og intensivt landbrug kan være sammenfaldende med områder, hvor der er vigtige natur- og miljøværdier, som enten er beskyttet, eller som overvejes beskyttet. Den konkurrence om arealer, der herved opstår, kan vanskeliggøre opfyldelsen af nationale og internationale målsætninger og forpligtelser på natur- og miljøområdet.

Bedre planlægning og øget integration af forskellige sektorhensyn kan dog ofte mindske konflikterne, sikre kvaliteten og fremme flersidig arealanvendelse af det åbne land og på den måde give mest natur og miljø for pengene. Arbejdet med VMP III, herunder anvendelsen af frivillige virkemidler, må ses i denne kontekst.

#### 3.1. Den fælles landbrugspolitik (CAP) og landdistriktspolitikens placering

I forhold til en vurdering af de frivillige virkemidler er udformningen af EU's fælles landbrugspolitik, herunder især landdistriktspolitikken, af stor betydning,

##### Reform af den fælles landbrugspolitik – især afkobling

Som opfølgning på midtvejsevalueringen fra 2002 fremlagde Kommissionen den 21. januar 2003 konkrete forslag til en reform af den fælles landbrugspolitik (MTR). Kommissionen anførte i

<sup>1</sup> Indenrigsministeriet (2000). Landdistriktredegørelsen 2000. I forbindelse med regeringens redegørelse til Folketinget "Landdistriktredegørelse 1997" gennemførtes interview af 1.001 personer, hvoraf 85% allerede boede på landet og 15% i byhusstande, hvor man overvejede at flytte på landet.

begrundelsen for forslagene blandt andet, at det er nødvendigt at gå videre end blot en midtvejsevaluering af den fælles landbrugspolitik for at leve op til målsætningerne om et bæredygtigt landbrug og udvikling af landdistrikterne samt på grund af den ramme for udgifterne til landbruget, der blev fastlagt på Det Europæiske Råd i 2002 i Bruxelles.

Ifølge Kommissionen er det således nødvendigt med yderligere reformtiltag, der kan

- forbedre EU's landbrugs konkurrenceevne
- fremme et mere markedsorienteret og bæredygtigt landbrug ved at indføre en afkoblet bedriftsstøtte
- sikre en bedre balance mellem markedspolitikken / den direkte støtte (Søjle I) og landdistriktsudviklingen (Søjle II) gennem modulation – dvs. reduktion af den direkte støtte til visse producenter og overførsel af midler herfra til landdistriktspolitikken – og ved en udvidelse af de nuværende støtteinstrumenter i landdistriktspolitikken med henblik på fremme af fødevarer af høj kvalitet, opfyldelse af standarder og forbedring af dyrevelfærd.

EU's landbrugsministre vedtog den 26. juni 2003 en reform af EU's landbrugspolitik på grundlag af Kommissionens reformforslag. Reformen er endnu ikke (09/2003) endeligt vedtaget.

#### *Afkobling - hovedelementer*

Landmænd får den samme støtte som hidtil, men støtten afkobles delvis fra produktionen, således at den enkelte landmand selv kan bestemme, hvad der skal produceres, og hvorvidt der skal produceres. Afkobling af støtten iværksættes fra 2005, dog med mulighed for at udskyde iværksættelsen i 2 år, hvis særlige omstændigheder i et givet medlemsland taler herfor.

Når reformen er fuldt gennemført vil ca. 60% af støtten blive afkoblet. I den vegetabiliske sektor, hvor den største del af støtten i dag ydes til hovedafgrøderne (dvs. korn, oliefrø og proteinafgrøder) i form af hektarstøtte, afkobles støtten med 100%, idet medlemslandene dog kan fastholde 25% i koblet form.

Blandt elementer i den vegetabiliske sektor, der ikke afkobles er en tillægspræmie til durumhvede, tillæg til proteinafgrøder og ris, støtte til nødder og energiafgrøder, specifik støtte til kartoffelstivelse samt støtte til tørring af foder.

I den animalske sektor vil der være mulighed for at yde en del af den nuværende støtte til oksekød som en produktionsafhængig støtte for at undgå pludselige ændringer af økonomien for oksekødsproducenter samt regionale problemer med affolkning, ophør af dyrkning af jorden etc. Medlemslandene får en grad af fleksibilitet, idet den koblede del af støtten enten kan anvendes til en 100% opretholdelse af ammekopræmien og 40% af slagtepræmien eller en 75% opretholdelse af handyrpræmien eller som en 100% opretholdelse af slagtepræmien.

#### *Braklægning*

Der vil fortsat være krav om, at 10% af arealet med hovedafgrøderne (korn, oliefrø og proteinafgrøder) braklægges, men Rådet har mulighed for at justere på brakprocenten, hvis udviklingen på markedet tilsiger dette. Økologer vil fremover være fritaget for brakkravet. Endvidere vil det som følge af reformen være muligt at placere de braklagte jorde på en mere miljøvenlig måde, idet mindstekravet til arealet fremover kan udgøre 0,1 ha (mod hidtil 0,3 ha),

samt at mindstebredden af arealet reduceres til 5 m, således at de braklagte arealer nemmere kan placeres der, hvor de gør mest gavn for miljøet, fx langs vandløb og søer. Det vil være muligt at dyrke afgrøder med henblik på non-food produktion på de braklagte arealer, ligesom brakarealerne kan indgå i den almindelige rotation.

### *Cross compliance*

Udbetalingen af den afkoblede støtte samt anden direkte støtte skal ske på betingelse af, at producenterne overholder en række EU-bestemmelser indenfor miljø, dyrevelfærd samt fødevarerikkerhed (såvel folke-, dyre- og plantesundhed). Endvidere vil udbetalingen være betinget af, at arealerne holdes i ”god landbrugsmæssig stand”. Disse cross compliance krav indføres fra 2005 til 2007. Endelig skal medlemsstaterne sikre, at vedvarende græsarealer forbliver vedvarende græsarealer.

### *Modulation*

Endelig foreslås det, at der sker en gradvis reduktion af den støtte, som udbetales til producenterne (modulation). Det er besluttet, at støtten skal reduceres med 3% i 2005 stigende til 5% i 2007 og fremover for producenter, der modtager mere end 5.000 € pr. år. De genererede midler ved modulation bliver fra 2006 omfordelt mellem medlemslandene til forøgelse af EU's medfinansiering af landdistriktspolitikken, jf. neden for. Det vil ske på basis af objektive fordelingskriterier (landbrugsareal, beskæftigelse i landbrugssektoren og BNP pr. indbygger – de såkaldte samhørighedskriterier), dog således at hvert medlemsland er sikret, at mindst 80% af de genererede midler føres tilbage til landet. Når systemet er fuldt indarbejdet, vil Danmark i 2008 få overført yderligere ca. 240 mio. kr. EU-midler til landdistriktspolitikken.

### Landdistriktspolitikken

Med en samlet landdistriktsforordning RFO 1257/1999 etableredes fra 2000 den såkaldte søjle 2 i den fælles landbrugspolitik. Formålet med Landdistriktsforordningen er at fastlægge de fælles rammer for EU-støtte til en bæredygtig udvikling af landdistrikterne - økonomisk, socialt og miljømæssigt - for perioden 2000-2006.

Det er obligatorisk for medlemslandene at implementere forordningen ved at gennemføre et landdistriktsprogram af en vis bredde foranstaltningsmæssigt og økonomisk. Der er krav om, at programmet skal indeholde foranstaltninger til fremme af miljøvenligt jordbrug. Programmet omfatter kun reelt frivillige instrumenter, og der kan ikke ydes tilskud til opfyldelse af gældende lovkrav / regler – bortset fra en begrænset mulighed for i medfør af forordningens art. 16 at yde særlig støtte i Natura 2000 områder, hvor der er pålagt særlige restriktioner som følge af EU-krav.

I det danske program er kravet om miljøvenligt jordbrug opfyldt via MVJ- og økologiordningerne.

Finansieringen af Landdistriktspolitikken er delt mellem EU og medlemslandene. I Danmark skal den nationale medfinansiering udgøre minimum 50%. For MVJ-foranstaltningerne forventes dog en EU-medfinansiering på 60%. For at udnytte de midler, der fra EU stilles til rådighed til landdistriktspolitikken, skal der dermed afsættes den nødvendige nationale medfinansiering.

Landdistriktsforordningen / landdistriktsprogrammet udgør således EU-retsgrundlaget for de nuværende frivillige VMP II-instrumenter, dvs. MVJ-foranstaltningerne (både målrettede / vertikale og landsdækkende / horisontale), økologisk jordbrug, skovrejsning samt MVJ-delen af Vådområdeindsatsen. Af miljø- og naturrettede ordninger omfatter Landdistriktsprogrammet

endvidere læplantningsordningen og demonstrationsprojektordningerne, herunder pilot- og demonstrationsprojekter vedrørende naturplaner og græsningsselskaber.

### *Reformen 2003*

Reformen af landbrugspolitikken styrker landdistriktspolitikken (søjle II) – politisk, indholdsmæssigt og finansielt.

Indholdsmæssigt sker det ved at udvide de mulige indsatsområder under forordningen inden for dyrevelfærd, bedriftsrådgivning, fødevarekvalitetsordninger, innovation, opfyldelse af normer og standarder med henblik på at hjælpe landmænd til at tilpasse sig fællesskabsreguleringer inden for bl.a. miljøområdet. I vandmiljøsammenhæng kan den sidste mulighed være relevant - bl.a. i relation til opfyldelse af Vandrammedirektivet. Også mulighederne for at yde kompensation i Natura 2000-områderne som led i opfyldelsen af Fuglebeskyttelsesdirektivet og Habitatdirektivet styrkes. Støtten vil ifølge forslaget skulle ydes degressivt over 5 år.

Den finansielle styrkelse af landdistriktspolitikken vil som nævnt ske fra 2006, hvor der vil ske overførsel af finansielle midler fra markedspolitikken til landdistriktspolitikken, jf. ovenstående om modulation. Aktivering heraf vil forudsætte tilsvarende national medfinansiering. Dog indebærer reformen, at EU-medfinansieringssatsen for miljøvenligt jordbrug sættes op fra 50 til 60%, hvilket vil reducere lette den nødvendige nationale medfinansiering.

### *Evaluering af landdistriktsprogrammer*

Der gennemføres i 2003 en forordningsfastlagt midtvejsevaluering af landdistriktsprogrammerne i alle EU-lande. Evalueringen gennemføres af en ekstern evaluering (i Danmark Kvistgaard Consult) efter en række evalueringskriterier fastlagt af EU på såvel generelt programniveau som foranstaltningsniveau. Denne evaluering vil sikre en mere dybtgående analyse af ovenstående miljø- og naturrettede foranstaltninger under landdistriktsprogrammet, og vil også omfatte en evaluering af den administrative tilrettelæggelse. Resultatet af midtvejsevalueringen vil være tilgængeligt i løbet af efteråret 2003, og vil derfor være til rådighed for i hvert fald den politiske behandling af VMP III.

### *Konsekvenser af reformforslaget*

Med hensyn til konsekvenserne af reformforslaget anførte Kommissionen bl.a., at med de foreslåede tilpasninger af foranstaltningerne inden for den fælles landbrugspolitik vil der opnås maksimal fleksibilitet i produktionsbeslutningerne. Desuden skønnes det, at en stor del af de incitamentter i det nuværende støttesystem, der har negativ indflydelse på miljøet, ved gennemførelsen af disse tilpasninger i form af for eksempel afkobling og prisfald, bortfalder.

Reformen vil medføre, at det i betydelig større grad er markedets signaler, som vil være besluttende for produktionsbeslutningerne i landbruget, hvilket betyder, at det fra en økonomisk vinkel alt andet lige vil lede til en mere ekstensiv produktion. Reformen lægger således op til et afgørende brud med den hidtidige landbrugspolitik i EU, og vil kunne reducere mange af de uønskede effekter – herunder på miljø- og naturområdet - som til dels fortsat eksisterer i den fælles landbrugspolitik, selvom de er blevet mindsket væsentlig op gennem 1990'erne.

F4 har med udgangspunkt i en foreløbig rapport om midtvejsevalueringens betydning for dansk landbrug vurderet, at forslaget til reformen af den fælles landbrugspolitik – herunder specielt

støttens afkobling fra den aktuelle produktion – vil resultere i betydelige ændringer i produktion og arealanvendelse i dansk landbrug på grund af grundlæggende ændringer i rentabiliteten af de forskellige produktioner. Det gælder mellem produktionsgrene, hvor der kan forventes et fald i mælkeproduktionen (afhængig af dansk mælkeproduktions konkurrenceevne), et fald i produktionen af slagtekvæg og en mindre fremgang i produktionen af svin. Det gælder endvidere i arealanvendelsen, hvor der kan forventes en væsentlig nedgang i arealet med grovfoder som følge af en markant reduktion i arealet med helsæd og en mindre reduktion i arealet med majs, mens arealet med sædskiftegræs og vedvarende græs forventes at forblive nogenlunde uændret.

Centralt er bl.a., hvilken afkoblingsmodel der gennemføres på kvægområdet i Danmark – og også hvornår og hvordan det sker i de øvrige lande. Af særlig betydning i forhold til miljø- og naturbeskyttelsen er, i hvilket omfang produktionen generelt vil blive ekstensiveret, det skitserede ændrede konkurrenceforhold mellem græsarealer og grovfoder i form af helsæd og majs, hvordan en nedgang i slagtekvægproduktionen vil påvirke afgræsningen af ekstensive arealer samt også implementeringen af cross compliance krav.

Under alle omstændigheder lægger reformen af EU's fælles landbrugspolitik fremadrettet op til større vægt på den økonomisk mindre betydende landdistriktspolitik (CAP, søjle II) både indholdsmæssigt og finansielt på bekostning af markedsordningerne (CAP, søjle I). Derved styrkes muligheden for at anvende de frivillige virkemidler under landdistriktspolitikken, herunder til fremme af et renere vandmiljø og større naturhensyn. Denne udvikling antages dels at medføre, at interessen for landdistriktspolitikens virkemidler øges, dels at landdistriktspolitikens relative volumen, det vil primært sige det økonomiske potentiale, vil øges. Der vil således være et øget økonomisk potentiale til frivillige virkemidler under Landdistriktsprogrammet fra 2006, herunder til natur- og miljøbeskyttelsen, men også til fremme af dyrevelfærd, fødevarer kvalitet, innovation og fødevarer sikkerhed samt generel landdistriktsudvikling.

### **3.2. Strukturforhold af betydning for anvendelse af frivillige virkemidler**

En række strukturforhold i og omkring landbruget vil i betydeligt omfang påvirke de frivillige virkemidlers effektivitet og potentiale. Det gælder de nuværende forhold og det gælder selvsagt også udviklingen fremover.

Neden for er anført en række strukturelle forhold og udviklingstendenser, som F4 finder er af betydning i forhold til udformning, udbredelse og formidling af de frivillige virkemidler.

Der er i dag knap 140.000 landbrugsejendomme. Antallet er faldet med 3,2% siden 1995. Antallet af landbrugsbedrifter er derimod faldet med 26,5% i samme periode.

#### **Tabel 3.1. Antal landbrugsbedrifter fordelt på arealgrupper, 1995-2002.**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Under 4,9 ha	2.091	2.172	2.243	1.900	2.001	1.746	1.848	1.757
5 - 9,9 ha	11.348	9.946	10.307	9.641	9.453	8.457	8.573	7.893
10 – 19,9 ha	14.934	13.758	13.475	12.306	11.545	11.188	10.221	9.752
20 – 29,9 ha	10.361	9.080	8.599	7.749	7.552	6.531	6.683	6.256
30 – 49,9 ha	12.906	11.804	10.976	10.247	9.611	9.017	8.502	7.369
50 – 74,9 ha	8.208	8.273	7.873	7.840	7.366	6.825	6.655	6.086
75 – 124,9 ha	5.984	6.146	6.279	6.428	6.467	6.611	6.399	6.494
125 – 149,9 ha	1.054	1.143	1.213	1.330	1.359	1.396	1.507	1.532
> 150 ha	1.884	2.104	2.186	2.320	2.477	2.770	3.103	3.391
I alt	68.770	64.426	63.151	59.761	57.831	54.541	53.491	50.530

Kilde: Danmarks Statistik - statistikbanken.dk

Udviklingen i ejendoms- og bedriftsstrukturen viser nogle klare tendenser:

- Stærk polariseringen af bedriftsstrukturen med relativt flere små bedrifter (bolig- og fritidslandbrug) relativt færre mindre og mellemstore produktionslandbrug og faktisk flere store produktionslandbrug.
- Færre heltidsbedrifter. Der var i 2001 ca. 22.000 heltidsbedrifter, som står for driften af ca. 1.950.000 ha, svarende til ca. 72% af landbrugsarealet.
- Bedrifterne består i større og større omfang af flere landbrugsejendomme og antallet af ejendomme pr. bedrift stiger.
- Større tilforpagtet areal. Det tilforpagtede areal udgør ca. 30% af bedriftsarealet for heltidsbedrifterne (25 ha i gennemsnit i 2001). Arealer forpagtes i betydeligt omfang mhp opfyldelse af braklægningsforpligtelsen (fjernbrak).
- Fortsat specialisering med færre og større husdyrbesætninger. Især inden for kvægsektoren er der en meget stærk koncentration i gang i disse år. Det betyder færre og færre bedrifter uden husdyrbesætning. I 2001 var der ca. 12.900 bedrifter med svin og 9.800 bedrifter med malkekøer.
- Fortsat stor og i visse områder stigende geografisk koncentration af husdyrproduktionen. Det indebærer en meget høj husdyrtæthed i visse områder, hvilket især sig kan være en barriere for frivillig ekstensivering af driften.
- Teknologiudvikling og -anvendelse, hvilket især må antages at ville drive udviklingen på de store heltidsbedrifter.
- Stærk efterspørgsel efter landbrugsjord til sammenlægning / samdrift ifm udvikling af eksisterende bedrifter, som harmonijord og til anden anvendelse end landbrugsdrift. Det har – sammen med det lave renteniveau - betydet meget betydelige prisstigninger de senere år.

Konsekvensen af strukturudviklingen er overordnet, at der bliver stadig større forskel på bedrifterne; både ejerne og de driftsmæssige forhold på bedrifterne bliver således mindre og mindre homogene – fx mellem heltids- og deltidsbedrifter og mellem bedrifter med og uden husdyrhold. Endvidere er konsekvensen bl.a. en stadig større geografisk udstrækning af bedrifterne med forpagtede og tilkøbte arealer beliggende længere og længere væk fra hovedejendommen, og dermed alt andet lige mindre personligt ”ejerskab” til disse arealer. Konkret er det et problem at indgå længerevarende frivillige aftaler for forpagtede arealer.

Disse faktorer kan have modsatrettede effekter på potentialet for de frivillige virkemidler. Fx vil der på grund af strukturudviklingen skulle indgås aftaler med færre landmænd i et givet område.

Landmændene vil til gengæld i større og større omfang have mere forskellige driftsmæssige forhold og præferencer, der vil være afgørende for om de vil være interesserede i at indgå frivillige aftaler om fx særlig miljøvenlig drift. Denne problemstilling er i forhold til driftsgrene og produktionsstrategier uddybet neden for.

Danske landmænd modtager primært rådgivning fra de lokale landbrugscentre med faglig opbakning fra Dansk Landbrugsrådgivning, Landscentret. Rådgivningen administreres og organiseres således af landbruget selv. I april 2003 er der etableret et landsdækkende samarbejde mellem landbrugscentrene og Landscentret. En væsentlig del af idégrundlaget er en aftalt udnyttelse af landsdækkende specialister. Via en partnerskabsaftale får specialisterne bedre mulighed for at dygtiggøre sig og udveksle erfaringer. Det styrker den enkelte rådgiver til gavn for de landmænd, som den pågældende konsulent får kontakt med.

Landbrugets rådgivning benyttes af størstedelen af de ca. 50.000 landmænd og kommer dermed ud til en meget bred målgruppe. Der er gennem de seneste år sket en udvikling i retning af i højere grad at inddrage natur- og miljøaspekter i rådgivningen.

Rådgivningen tager udgangspunkt i den enkelte landmands bedrift og giver konkrete forslag til, hvordan driftsledelsen kan ændres. Den personlige kontakt og tillid til rådgivningstjenesten er meget afgørende for, at rådgivningen lykkes. Rådgiverne har dermed en afgørende betydning for, hvorledes landbrugernes holdninger er til spørgsmål om miljø og natur, samt i hvilken grad de frivillige virkemidler inddrages.

Den generelle tendens i rådgivningstjenesten går i retning af, at miljø- og naturspørgsmålene i stigende grad inddrages i rådgivningen, hvilket bl.a. afspejles i, at der på en række landbrugscentre er oprettet egentlige natur- og miljøkonsulentstillinger. Derved får man på disse landbrugscentre en central person, som centrets øvrige konsulenter kan hente inspiration fra og henvise landmænd til.

### **3.3. Forskellige typer af landbrugsbedrifter / -virksomheder - målgrupper for reguleringen**

Det er således primært stadig færre og større landbrugsbedrifter / -virksomheder, der er mål for reguleringen. Denne udvikling har to tendenser, som er centrale for at forstå, hvorledes målgrupperne for miljøreguleringen ser ud. Dels en specialisering af bedrifter / virksomheder i de enkelte produktionsgrene, dels en differentiering af forskellige overlevelses- og udviklingsduelige produktionsstrategier mellem bedrifterne / virksomhederne inden for den enkelte driftsgren.

De forskellige driftsgrene og produktionsstrategier har forskellige muligheder og begrænsninger i forhold til at tage hensyn til miljø og natur. Og nok så vigtigt er det, at disse forskellige grene og strategier reagerer forskelligt på reguleringen, herunder såvel frivillige som obligatoriske virkemidler. Dette er en følge af de værdier og de produktionslogikker, som de forskellige bedrifter / virksomheder er organiseret omkring. Det er derfor vigtigt at vurdere de frivillige virkemidler ud fra en nuanceret opfattelse af målgrupperne.

#### Specialiseringen i driftsgrene

Fra en situation i 1960'erne, hvor næsten alle bedrifter kunne karakteriseres som alsidige, med både svin, kvæg og planteavl, er det i dag kun ca. 7% af heltidsbedrifterne, der kan karakteriseres som alsidige. Der er forskellige miljø- og regulerings-problematikker knyttet til de forskellige specialiserede produktionsgrene. Lidt forenklet kan man sige, at på planteavlsbedrifterne er det især anvendelse af pesticider og presset på naturens kvalitet, der kan udgøre et miljøproblem, på

svinebedrifter er det næringsstoffer og presset på naturens kvalitet (harmonikravene) og på kvægbedrifter er det især næringsstoffer, der kan udgøre et problem. Det betyder, at et virkemiddel / en regulering målrettet en driftsgren kan have utilsigtede konsekvenser for andre driftsgrene.

### Differentiering af produktionsstrategier

Ud over specialisering inden for driftsgrene sker der en stadig differentiering af overlevelses- og udviklingsdygtige produktionsstrategier indenfor den enkelte driftsgren blandt andet som følge af den øgede viden og udviklingen af forskellige teknologier. Den enkelte landbrugsbedrift / virksomhed er derfor ikke kun et produkt af de generelle rammebetingelser, men også et udtryk for at landmanden, landmandsfamilien, ejeren eller ejerkredsen har udviklet bedriften / virksomheden ud fra nogle grundlæggende mål og værdier.

På grundlag af en række empiriske studier er der udarbejdet en typologi inden for kvægbrug med udgangspunkt i de værdier og den logik, som produktionen er organiseret omkring<sup>2</sup>. Denne typologi kan danne grundlag for at forstå nogle af forskellene mellem de forskellige produktionsstrategier og dermed implikationer for miljøreguleringen af disse og derved bidrage til et mere nuanceret billede af målgrupperne for reguleringen uanset om denne baserer sig på frivillige eller obligatoriske virkemidler eller kombinationer heraf.

Typologien tager udgangspunkt i to spændingsfelter, nemlig 1) den grundlæggende produktionsøkonomiske logik, som bedriften er organiseret omkring og 2) måden, hvorpå landmanden iagttager sin bedrift og indhenter information til driftsledelsen.

### **Håndværksorienteret styring**

Erfaringsbaseret driftsledelse, der tager udgangspunkt i de praktiske observationer i mark og stald. Generel viden inddrages som supplement.

**Versus**

←→

### **Skrivebordsorienteret styring**

Teoretisk baseret driftsledelse, der tager udgangspunkt i generel viden og målbare data fra mark og stald. Direkte iagttagelser inddrages som supplement

### **Omsætningsorienteret økonomi**

Det økonomiske afkast skabes gennem et højt input/output i forhold til bedriftens produktionsgrundlag.

←→

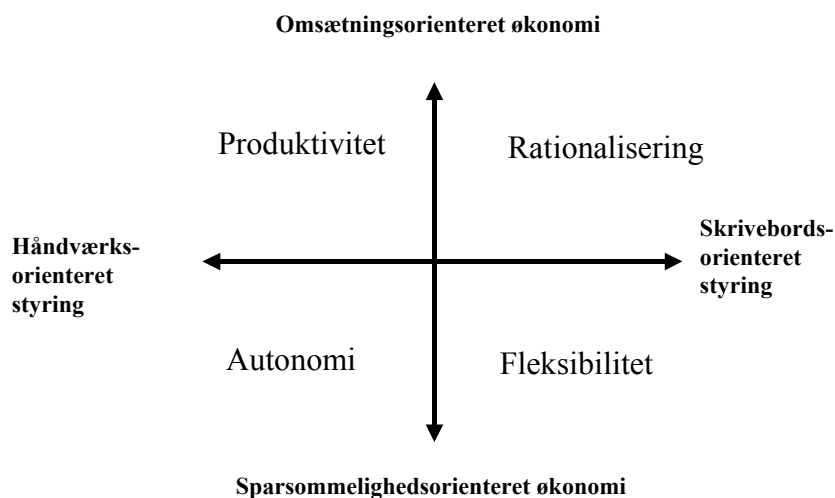
←→

### **Sparsommelighedsorienteret økonomi**

Det økonomiske afkast skabes gennem at minimere input omkostningerne.

<sup>2</sup> Noe, E. (1999). Værdier, rationalitet og landbrugsproduktion. Ph.D.-afhandling, KVL, Pp 198.





**Figur 1: De to spændingsfelter er udtryk for fire principielt forskellige overordnede bedrifts- / virksomheds-strategier.**

Meget forenklet betragtet koder de to spændingsfelter for fire forskellige produktionslogikker sådan som det ses af Figur 1. Disse produktionslogikker er med til at definere, hvorledes de øvrige hensyn i produktionen kan iagttages:

#### Produktivtetsstrategi

Bedriften er organiseret om en meget højtydende besætning og alle de andre operationer på bedriften er styret efter dette mål. Høj omsætning er her knyttet til en høj omsætning pr. produktionsenhed – det være sig højtydende malkekvæg eller højt høstudbytte pr. hektar. Det betyder blandt andet, at køerne mange steder ikke kommer på græs, men fodres på stald året rundt for at sikre en ensartet og intensiv fodring. Det er således en meget intensiv produktion, der er forbundet med store investeringer og høj bruttoindtjening.

Betydning for regulering: Virkemidler, der sigter imod ekstensivering vil møde stor modstand, mens virkemidler, der sigter imod bedre ressourceudnyttelse (gerne højteknologisk) vil blive mødt med velvilje.

#### Rationaliseringsstrategi

Denne strategi retter sig mod at minimere arbejdsindsatsen i forhold til den enkelte ko. Der opnås høj omsætning ved at have mange produktionsenheder i forhold til mængden af arbejdskraft. Indenfor denne strategi tilstræbes stordriftsfordele og ofte en kraftig ekspansion. Desuden er produktionen drevet med en høj grad af mekanisering og en relativt forenklet fodring og markdrift. I markdriften kommer denne strategi typisk til udtryk ved, at der dyrkes en større del med salgsafgrøder, typisk vinterhvede. Køerne er i de færreste tilfælde på græs og udfra en tankegang om stordrift, vil der ofte være tale om meget store markflader.

Betydning for regulering: Virkemidler der betyder en større arbejdsindsats, vil blive mødt med modstand, mens virkemidler der sigter på ekstensivering vil kunne accepteres.

### Autonomistrategi

Nøgleordet for denne strategi er reproduktion af eget produktionsgrundlag. Produktionen er bygget op omkring bedriftens egne ressourcer, herunder arbejdskraft, kapital, viden, kompetencer, maskiner, m.m. Der er tale om en afbalanceret produktionsstrategi udviklet over en årrække. Omkostningerne er holdt lave, gældsprocenten er relativt lille. I modsætning til den fleksible strategi er de grundlæggende værdier her tæt knyttet til det at være landmand, og familien kan spille en stor rolle. Bedrifterne er typisk mindre end for de to foregående strategier, men der kan sagtens være tale om besætninger på op til 100 køer. I marken kommer denne strategi til udtryk ved, at både køer og opdræt er mest mulig på græs. Det betyder, at også arealer med enge og overdrev afgræsses, hvor det af produktionsmæssige hensyn er muligt og forsvarligt. Markfladerne vil typisk være mindre end for de andre strategier, da det passer bedre sammen med afgræsning og et afgræsningssædskifte.

Betydning for regulering: Indblanding udefra vil blive mødt med modstand, til gengæld vil man i mange tilfælde nå langt med at appellere til ”godt landmandskab”.

### Fleksibilitetsstrategi

Fleksibiliteten er her knyttet til omverdensrelationerne; til det tekniske, økonomiske og sociale netværk, som landbrugsproduktionen er indlejret i. Det økonomiske afkast af produktionen sikres gennem fx at kunne fodre med de billigst tilgængelige fodermidler eller at være hurtig til at skifte produktion, efter hvad der er mest rentabelt. Den skrivebordsorienterede styring giver sig udslag i, at bedriften er meget orienteret imod omverdenen. Samtidig værdsætter landmanden at kunne ændre produktionen hurtigt og trækker derfor på viden fra specialister frem for at basere sig på egne erfaringer og specialviden. I markdriften kan denne strategi udtrykke sig på mange forskellige måder, og der er ikke nødvendigvis den samme kontinuitet i produktionen, som for de andre strategier. Mælkeproduktionen er knap så intensiv, hvilket giver flere frihedsgrader i marken, hvor der er plads til forskellige typer af salgsafgrøder. I nogle tilfælde vil man også kunne støde på alternative udnyttelser af arealerne i form af udlejning af jagt, put-and-take søer etc.

Betydning for regulering: Den normative regulering vil blive mødt med stor modstand. Til gengæld vil man i forhold til de øvrige strategier have let ved at integrere økonomiske incitament i bedriften - f.eks. i forbindelse med MVJ-foranstaltningerne.

### Konsekvenser

Når regulering møder modstand er det således ikke kun et udtryk for holdninger eller fordomme hos den enkelte landmand, men det hænger også sammen med den måde, som bedriften er organiseret på.

I forhold til den fortsatte udvikling og forbedring af miljøreguleringen er det derfor vigtigt, at man dels udformer den generelle regulering således, at den virker meningsfuld på tværs af de forskellige strategier, dels at man åbner mulighed for at den enkelte landmand / driftsleder kan vælge de frivillige virkemidler, det er mest hensigtsmæssigt at anvende på bedriften for at opnå den ønskede reduktion i belastningen af natur og miljø.

Ved at sammensætte en bred vifte af muligheder blandt frivillige virkemidler, der henvender sig til de forskellige værdier og strategier, kan man opnå en højere grad af engagement blandt landmændene med henblik på at udvikle et forsat mere miljø- og naturvenligt landbrug. Fx vil en regulering baseret på næringsstofbalancer, hvor landmanden kan vælge mellem en vifte af frivillige virkemidler med henblik på at nå et ud fra næringsstofbalancen fastsat mål for reduktion i kvælstofudvaskning, være at foretrække frem for en generel regulering, der retter sig mod landmandens adfærd.

### **3.4. Omkostningseffektivitet – mest natur og miljø for pengene**

Præference- eller værdisætningsstudier forbedrer grundlaget for vurderingen af, om et reguleringstiltag giver større gevinster end omkostninger for befolkningen, og om reguleringen dermed er velfærdsøkonomisk optimal. Det er imidlertid ofte vanskeligt at gennemføre en fyldestgørende værdisætning af effekterne af en given miljømålsætning. Derfor har praktisk miljø- og naturpolitik typisk taget udgangspunkt i politisk fastsatte målsætninger på grundlag af fysisk/biologisk viden samt i hensynet til budgetmæssige begrænsninger. I forlængelse heraf følger omkostningseffektivitetsanalysen, som har til formål at afdække den omkostningseffektive strategi for opnåelse af et givet miljø- og naturpolitisk mål<sup>3</sup>.

En omkostningseffektiv natur- og miljøregulering vil i princippet medføre, at et givet beskyttelsesniveau opnås til de laveste mulige omkostninger, eller at der for et givet omkostningsniveau opnås størst mulig natur- og miljøeffekt. En omkostningseffektiv miljøregulering af landbruget betyder for eksempel, at indsatsen på den enkelte landbrugsbedrift samt fordelingen af indsatsen mellem bedrifter sker, hvor der opnås størst mulig miljø- og natureffekt for de afholdte omkostninger.<sup>4</sup>

Forskellige reguleringstiltag, der retter sig mod forbedring af vandmiljøet, vil ofte have konsekvenser for andre miljø- og naturgoder. For eksempel kan skovrejsning i sammenligning med en reduktionen af kvælstofnormen betyde øgede rekreative muligheder og CO<sub>2</sub>-lagring. Sammenligninger af reguleringstiltags omkostningseffektivitet bør derfor baseres på tiltagens nettoomkostninger, idet værdien af tiltagens positive og negative sideeffekter inkluderes i analysen. Det vil dog i nogle tilfælde være vanskeligt at foretage en fuld værdisætning af alle sideeffekter. I disse tilfælde er det dog vigtigt, at de effekter, som ikke kan kvantificeres, beskrives kvalitativt, så de stadig kan indgå i den samlede vurdering.

I såvel cost-benefit-analysen som i analysen af den samfundsmæssige omkostningseffektivitet tages der i udgangspunktet ikke hensyn til, hvem gevinsterne og omkostningerne tilfalder. For eksempel kan et reguleringstiltag til opnåelse af et givet miljømål være omkostningseffektivt set fra landmandens perspektiv, mens et andet reguleringstiltag kan være omkostningseffektivt ud fra en samfundsmæssig vurdering. De fordelingsmæssige konsekvenser kan være afgørende for, om reguleringen er politisk acceptabel og vil kunne implementeres effektivt.

### **3.5. Danskernes præferencer og betalingsvilje**

Præferenceundersøgelser og analyser kan ud fra en økonomisk betragtning ikke selvstændigt lægges til grund for egentlige prioriteringer på tværs af sektorer. Dels fordi de ikke direkte siger noget om

<sup>3</sup> Schou, J. S., Hasler, B., Hansen, L. G. (2001). Styringsmidler i naturpolitikken – miljøøkonomisk analyse. Udredning for Wilhjelm-udvalget. Skov- og Naturstyrelsen.

<sup>4</sup> Berit Hasler, Vibeke Hansen og Charlotte Juel Petersen (2002). Måltrettet miljøregulering? En analyse af differentieret og generel miljøregulering af landbruget. AKF.

folks villighed til at betale for de udtrykte præferencer og dermed ikke noget om styrken af præferencerne i forhold til andre goder, som eventuelt tabes; dels fordi samfundsmæssig og politisk prioritering er en kompleks proces, som ikke kan rummes i en spørgeskemaundersøgelse.

Ser man på tværs af undersøgelser og analyser, der er gennemført i perioden 1997-2002, får man imidlertid en væsentlig indsigt i danskeres interesse for natur- og miljøspørgsmål og dermed også en antydning af et potentiale for villighed til at betale for en prioritering af natur- og miljøværdierne. Dette er ikke mindst i en politisk kontekst interessant, for kombineret med viden om folks udtrykte betalingsvilje kan præferenceundersøgelser bidrage til en vurdering af, om de adspurgte faktisk er interesserede i gennemførelsen af en konkret politik og om de adspurgtes præference for en given politik er af større eller mindre betydning<sup>5</sup>.

Imidlertid er netop afdækning af folks betalingsvillighed metodisk set vanskelig. Derfor bør der i det videre arbejde med at vurdere danskeres præferencer i forhold til natur- og miljø også udvikles metoder, der kan skabe bedre kobling til folks vilje til at betale for deres præferencer og sige noget om præferencernes styrke. Omvendt bør den betydelige informationsværdi, der fremkommer af præferenceundersøgelser, anvendes ved prioriteringer i den politiske beslutningsproces.

Præferenceundersøgelser viser, at når folk bor eller vil bo på landet, er det præferencer som at have god plads og frisk luft, at være tæt på smuk og spændende natur og at få stilhed og ro, der vejer tungest foran alt andet, herunder at komme hinanden mere ved, at bo billigere eller at betale mindre i skat<sup>6</sup>.

Det fremgår af flere undersøgelser<sup>7</sup>, at danskerne vil bakke op om ændringer af landbrugets anvendelse af naturgrundlaget. 84% mener, at landbrugsstøtten fra det offentlige skal gives på betingelse af overholdelse af fastsatte krav på natur- og miljøområdet. Flertallet af danskerne går også ind for, at ændringer bør kobles sammen med økonomisk kompensation. Et markant flertal af danskerne går ind for, at tilskudsmidler til landbruget skal være natur- og miljøbetingede ligesom halvdelen af os mener, at det især er samfundets opgave at betale for natur- og miljøbeskyttelsen. Et flertal af danskerne mener ikke, at de selv eller myndighederne har tilstrækkelig indflydelse på landbrugets påvirkning af natur og miljø, ligesom et stort flertal mener, at ud over ejeren til jorden

<sup>5</sup> Alex Dubgaard (2000). Internalisering af eksternaliteter. I "Dansk Naturpolitik – i bæredygtighedens perspektiv". Naturrådet.

<sup>6</sup> Indenrigsministeriet (2000). Landdistriktredegørelsen 2000. I forbindelse med regeringens redegørelse til Folketinget "Landdistriktredegørelse 1997" gennemførtes interview af 1.001 personer, hvoraf 85% allerede boede på landet og 15% i byhusstande, hvor man overvejede at flytte på landet.

<sup>7</sup> A) Gallup gennemførte i 1999 for Naturrådet undersøgelsen "Hvad mener befolkningen?", hvor 709 repræsentativt udvalgte personer over 18 år via interviews besvarede en række spørgsmål. B) Vilstrup Research gennemførte i 1997 en undersøgelse "For og imod sprøjtegifte", hvor man interviewede 1.017 personer. *Bl.a. mente 69%, at landbruget skal nedsætte brugen af sprøjtemidler på al landbrugsjord mod kompensation.* C) Specialarbejderforbundet i Danmark (SID) gennemfører løbende medlemsundersøgelser, hvor mellem 1100 og 1300 medlemmer besvarer spørgsmål. Fra 2000-undersøgelsen "Holdninger til miljøet" kan flg. refereres: *41% var helt enige og 30% delvis enige i, at om nødvendigt må hensynet til miljøet gå forud for hensynet til arbejdspladser.* D) Institut for Konjunktur-analyse (IFKA) udgav i 1999 analysen "Danskerne 2000. På vej mod et nyt årtusinde", hvor man har interviewet 600 repræsentativt udvalgte danskere med bl.a. følgende resultater: *66% af danskerne er særligt bekymrede for iltsvind i vandløb, søer og fjorde. IFKA fastslog på baggrund af sine analyser, at danskernes fokus er ændret fra katastrofer i fjerne dele af verden til forhold tæt på os selv, at fokus er vendt fra problemer til løsninger, som vi er villige til at betale for, og at et stort flertal i befolkningen mener, at samfundet bør afsætte flere penge til at sikre miljøet, selv om vi godt ved, hvor regningen ender.*

skal de danske myndigheder have medbestemmelse over landbrugets påvirkning af natur og miljø. Undersøgelser peger endelig på, at generelle problemer vedrørende natur og miljø fortsat hører til blandt de samfundsproblemer, som bekymrer danskerne mest. Ca. 70% af os er helt eller delvis enige i, at om nødvendigt må hensynet til miljøet gå forud for hensynet til arbejdspladser.

Samlet tyder præferenceundersøgelser fra perioden 1997-2000 på, at danskerne har præferencer for en udvikling, hvor beskyttelsen af natur, landskab og miljø har en høj prioritering i samfundsmæssige afvejninger. Mange danskere mener således, at samfundet bør afsætte flere penge til at sikre naturen og miljøet, selvom man godt ved, hvor regningen ender.

Den seneste undersøgelse, som F4 har haft kendskab til, er en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse om danskernes holdninger og ønsker til Danmarks natur fra forsommeren 2002.<sup>8</sup> Undersøgelsen viser, at de fleste danskere synes, at det er vigtigt at gøre en indsats over for en række problemer. De højst prioriterede problemer er, ”at der findes miljøskadelige stoffer overalt i naturen” og ”at næringsstoffer forurener naturen”, som to tredjedele finder det meget vigtigt at løse. Undersøgelsen viste også, at mere end  $\frac{3}{4}$  er helt eller delvist enige i, at ”naturbeskyttelse bør være en overordnet politisk målsætning”, og over halvdelen mener ikke, at ”der er andre samfundsproblemer, der er meget vigtigere end beskyttelsen af naturen”. Omkring  $\frac{2}{3}$  af besvarelserne viser stor interesse for nedsættelse af forureningen med næringsstoffer fra landbruget, forbedring af dyrevelfærd, plantning af mere skov og forbedring af levevilkår for det vilde plante- og dyreliv. Seks ud af ti ønsker flere økologiske landbrug, mens det især er store produktionslandbrug, som er uønskede, idet omkring  $\frac{2}{3}$  ønsker færre.

### 3.6. Grøn markedsøkonomi

Regeringens overordnede målsætninger og principper for den fremtidige miljøregulering fremgår af rapporten ”Grøn markedsøkonomi”<sup>9</sup>. Et af pejlemærkerne for regeringens miljøpolitik er mere miljø for pengene og øget anvendelse af markedsbaserede virkemidler. Det betyder blandt andet omlægning af den eksisterende miljøregulering til mere miljøeffektive afgifter, omsættelige kvoter og en række frivillige virkemidler som f.eks. miljømærker samt teknologisk innovation.

På vandmiljøområdet foreslås blandt andet en øget brug af fleksible og omkostningseffektive reguleringsmekanismer, som for eksempel afgifter og omsættelige kvoter, til begrænsning af landbrugets belastning af miljøet med næringsstoffer. Det vurderes også, at fremtidige omlægninger af landbrugspolitikken kan frigøre midler til øgede incitamenter for miljøvenlig driftsformer.

På naturområdet skal reguleringen ske på en samfundsøkonomisk set fornuftig måde. Effektivisering af ressourceudnyttelsen gennem økonomiske partnerskaber og lokal medindflydelse, der sikrer balance mellem befolkningens ønsker og vilkårene for jordejere og erhverv, er vigtige virkemidler.

Regeringen arbejder generelt på en reduktion af omfanget af tilskud. De tilskud, der er tilbage, skal sigte på at skabe bedre rammebetingelser for markedet til selv at træffe mindre miljøbelastende produktions- og forbrugsvalg og vil blandt andet være rettet mod miljøvenligt landbrug.

<sup>8</sup> Berit C. Kaae og Lene Møller Madsen (2002). Befolkningens holdninger og ønsker til Danmarks natur. Forskningscenter Skov & Landskab. Her refereret fra antologien ”Naturens værdi – vinkler på danskernes forhold til naturen”, der er udkommet på Gads Forlag i 2003.

<sup>9</sup> Regeringen (2003). Grøn markedsøkonomi – mere miljø for pengene. April.

Et andet pejlemærke for regeringen er, at priserne så vidt muligt skal afspejle de samfundsøkonomiske omkostninger, herunder miljøeffekterne. Blandt hovedprincipperne ses således, at miljø kan anvendes som konkurrenceparameter for virksomhederne og være en drivkraft for innovation og teknologiudvikling, ligesom forureneren betaler princippet er centralt.

### 3.7. Principper

Ud over udtrykte præferencer og kobling til betalingsvilje samt ønsker om omkostningseffektivitet bliver der lagt en række principper til grund for den løbende udformning af virkemidler til fremme af natur og miljø i landbrugslandet. En kvalitativ analyse, vurdering og prioritering af frivillige virkemidler må derfor også inddrage virkemidlernes potentiale for at fremme efterlevelsen af sådanne principper. En række centrale principper, som med forskellig vægt og vekslende opbakning lægges til grund i forbindelse med international og national politik og lovgivning, beskrives kort herunder.

*Proportionalitetsprincippet* er et generelt forvaltningsprincip, som siger, at den regulering, der bringes i anvendelse, skal stå i rimeligt forhold til de risici, man søger at begrænse. Reguleringen skal endvidere have et bestemt mål eller et bestemt sæt af mål, og den må ikke være mere vidtrækkende, end det er nødvendigt for at opnå dette mål eller dette sæt af mål.

*Nærhedsprincippet* sigter mod at placere eller fastholde forvaltningen af et "sagsområde" så decentralt som muligt. I EU kaldes princippet subsidiaritetsprincippet. Det ønskelige heri hænger snævert sammen med ønsket om at inddrage offentligheden i beslutningsprocessen, åbne forvaltningen for borgerne og styrke den demokratiske kontrol. I relation til en mere natur- og miljøvenlig drift af fx lavbundsarealer er det en almindelig vurdering, at en sådan drift inden for fastsatte rammer ofte kan gennemføres mest ressourceeffektivt af landmændene eller andre bosat i det konkrete område.

*Forureneren-betaler-princippet* sigter mod, at den, der har fordel af en given aktivitet, skal også finansiere minimeringen af de risici, der er forbundet med denne aktivitet og genoprettelsen af de skader, som måtte opstå som følge af denne aktivitet. Forureneren-betaler-princippet betyder eksempelvis, at en virksomhed selv skal finansiere sine renseforanstaltninger, og at den kan stilles økonomisk til ansvar for den forurening af jord, luft eller vand, som den måtte forårsage. Målet er, at få prisen på varer og tjenesteydelser til også at afspejle alle de miljø- og naturomkostninger, der er forbundet med at frembringe, levere, anvende og til slut kassere disse varer og tjenesteydelser.

Konkret kan det fx betyde, at en landbrugsbedrift selv må finansiere den omkostning, der er forbundet med at reducere den ammoniakdeposition, der giver anledning til skader på nærliggende sårbare naturområder. Bedriftens eventuelt øgede omkostninger må afspejle sig i prisen på de produkter bedriften producerer til markedet og som er årsagen til den øgede natur- og miljøomkostning. Regeringen har fastslået, at princippet om, at forureneren skal betale, skal efterleves<sup>10</sup>.

*Kompensationsprincippet* sigter mod, at samfundet kompenserer en række opgaveløsninger, der ligger over et vist mindstemål for natur- og miljøvenlig praksis. Det kan fx være en landmand, der gennemfører en for ham ikke rentabel drift, fx naturvenlig drift af lysåbne naturtyper (fx eng,

<sup>10</sup> Regeringen (2002). Fælles fremtid – udvikling i balance. Danmarks Nationale Strategi for Bæredygtig udvikling.

strand-eng eller overdrev), med henblik på at indfri samfundets ønske om at bevare, beskytte eller genoprette sådanne naturtyper og det dertil knyttede vilde plante- og dyreliv.

Noget-for-noget princippet er princippet om, at samfundet som led i udbetaling af tilskud til fx en landmand kan stille betingelser om et vist mindstemål for eksempelvis natur- og miljøbeskyttelse. Princippet er institutionaliseret fx i form af cross compliance og det er derfor snarere et spørgsmål om, i hvilket omfang princippet skal anvendes fremover, der er interessant.

Princippet om bæredygtig udvikling er styrende for stadig flere samfundsmæssige beslutninger. Det grundlæggende fællestræk i en bæredygtig udvikling er, at der skal tages hensyn til samfundsøkonomiske, natur- og miljømæssige og sociale aspekter i de politiske beslutninger og at beslutninger skal tages med et generationsperspektiv for øje ud fra forståelsen om, at bæredygtighed er et spørgsmål om balance mellem generationer<sup>11</sup>. Bæredygtig udvikling kræver ikke alene en statslig indsats, men en indsats på alle niveauer - fra det globale til lokale, fra organisationer og fra den enkelte landmand og forbruger. En bæredygtig udvikling er således en bred samfundsmæssig opgave.

Princippet om afkobling. Internationalt er der enighed om, at afkobling af den økonomiske vækst fra ressourceanvendelsen er den overordnede udfordring i forhold til at sikre en bæredygtig udvikling<sup>12</sup>. Det fremgår af EU's 6. Miljøhandlingsprogram, der sætter rammerne for de næste 10 års indsats i EU. Regeringens pejlemærke på lang sigt er at begrænse forbruget af ressourcer til ca. 25% af det nuværende forbrug<sup>13</sup>.

Princippet om sektorintegration. Integration af hensyn til natur og miljø i politikker og beslutningsprocesser er en betingelse for at opnå en bæredygtig udvikling, hvor sammenhængen mellem den økonomiske vækst, den stigende miljøbelastning og det stigende ressourceforbrug brydes<sup>14</sup> eller afkobles. Det indebærer, at alle sektorer og myndigheder har ansvaret for at integrere hensyn til natur og miljø, sundhed og bæredygtig udvikling i alle beslutningsprocesser inden for deres område. Det gælder på centralt niveau, og det gælder på lokalt niveau hos virksomheder og borgere.

I dag er det kun 10-20% af virksomhederne, der oplever miljø som en konkurrenceparameter. Visionen er, at hovedparten af de danske virksomheder skal udnytte måden, de udøver deres samfundsansvar på, som en strategisk fordel på markedet<sup>15</sup>. Det skal blandt andet ske ved, at virksomhederne integrerer hensyn til natur og miljø i deres beslutningsprocesser, handlinger og aktiviteter.

Princippet om forebyggelse betyder, at en indsats, der forhindrer, at ikke tilsigtede skader på natur og vandmiljø opstår, er at foretrække frem for at rette op på sådanne skader. Eksempelvis kan etablering af vådområder eller forøgelse af arealet med vandløbsnære engarealer ses som forsøg på på samme tid og sted at forebygge udvaskning af næringsstoffer, øge naturværdierne, reducere bøvet for mange landmænd med lavbundsjord, der sætter sig, styrke samarbejdet mellem lodsejere og myndigheder og spare udgifter for det offentlige til vedligeholdelse af vandløb.

<sup>11</sup> Det Økonomiske Råd, formandskabet (1998). Dansk Økonomi, efterår 1998.

<sup>12</sup> Regeringen (2002). Fælles Fremtid – udvikling i balance. Danmarks Nationale Strategi for Bæredygtig udvikling.

<sup>13</sup> Se fodnote 12.

<sup>14</sup> Se fodnote 12.

<sup>15</sup> Se fodnote 12.

Princippet om forebyggelse fører også til ønsker om at nedbringe en eventuel miljø- eller naturbelastning ved kilden. Det kunne fx være ønsket om at reducere udvaskningen af kvælstofforbindelser fra intensivt dyrkede marker til vandmiljøet eller ønsket om at reducere ammoniakdeposition i sårbare naturtyper gennem fastlæggelse af maksimale emissionskrav fra stalde og husdyrgødningsopbevaringsanlæg på husdyrbedrifter.

*Forsigtighedsprincippet* skal være med til at sikre et højt beskyttelseniveau og er et anerkendt og traktatfæstet princip i EU's politik og i Danmarks politik: Vi skal gribe ind, allerede når der er mistanke om uacceptabel risiko og fare<sup>16</sup>. Forsigtighedsprincippet hænger tæt sammen med princippet om forebyggelse og anvendes som grundlag for regulering, når der er formodninger om, at en aktivitet kan indebære uacceptable risici, selv om myndighederne ikke har fyldestgørende beviser.

### 3.8. Ejendomsret, fællesværdier og kompensation

”Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.” Sådan udtrykkes forholdet mellem ejendomsret og fællesværdier i grundlovens §73, stk. 1. Den private ejendomsret er altså en politisk sag. Det ligger i, at den er grundlovssikret<sup>17</sup>. Men selv uden forfatningsbeskyttelse er det svært at forestille sig, at den private ejendomsret kunne sikres uden politisk indgriben gennem lovgivning og gennem myndigheders og domstoles aktive beskyttelse af dem, der ejer bl.a. jord og fast ejendom.

Som udgangspunkt gælder, at ejendomsrettens udnyttelse kan reguleres af hensyn til almene samfundsinteresser, og at en sådan generel regulering kan ske uden at stride mod princippet i grundlovens §73 om ejendomsrettens ukrænkelighed.<sup>18</sup> Afgørelse af, om der er tale om regulering mod erstatning eller erstatningsfri regulering, beror på en samlet afvejning, hvori indgår en vurdering af indgrebets formål, i hvilken grad indgrebet er generelt eller konkret, indgrebets intensitet, og om indgrebet angår en fremtidig eller en aktuel råden.

Når spørgsmålet om ejendomsret og fællesværdier overhovedet er i spil på dette område, skyldes det, at arealressourcen og naturen som sådan er blevet knappe goder. Det kan konstateres, at arealkonkurrencen i Danmark øges år for år, for der er en begrænset arealressource og stadig flere inter-esser i at anvende den sparsomme arealressource. Der ses også et stadig stigende økonomisk pres for at øge såvel landbrugproduktionens omfang som produktiviteten på mark og i stald.

Konsekvenserne for omgivelserne (natur, miljø og naboer) af produktionen er blevet stadig mere markante, selvom der navnlig de sidste 10-15 år ses tendenser til afkobling mellem vækst i produktion og negativ påvirkning af omgivelserne. Sideløbende med udviklingen i landbrugets produktion øges den folkelige interesse for andre kvaliteter af det åbne land, hvilket kommer til udtryk gennem stadig flere areal-interesser, herunder ønsker om at sikre et renere vandmiljø, mere og bedre natur, landskabelige værdier og rekreative potentialer.

<sup>16</sup> Se fodnote 12.

<sup>17</sup> Jørgen Grønnegård Christensen (1995). Natur som politik. I”Naturesyn - ?” LOK.

<sup>18</sup> Landbrugs- og Fiskeriministeriet, Strukturdirektoratet for landbrug og fiskeri (1996). Landbruget i planlægningen – planlægningens og arealreguleringens betydning for landbruget. Rapport fra arbejdsgruppen om landbruget i planlægningen. September 1996.



De seneste årtiers intensivering og specialisering af landbrugsproduktionen har derfor medført konflikter mellem jordens udnyttelse som produktionsfaktor og en række komplementære samfundsmæssige funktioner<sup>19</sup>:

- Økologiske funktioner fx som hjemsted for vilde planter og dyr og som grundvandsdannelsesområde og afstrømningsområde for overfladevand og drænvand til vandløb, søer og havområder.
- Rekreative og æstetiske funktioner i forbindelse med befolkningens friluftaktiviteter og behov for naturoplevelser og landskabelig skønhed.
- Historiske og kulturelle funktioner som ramme om kulturmindesmærker og som en kulturarv i sig selv.

Man kan sige, at udviklingen fører til en bevidst formulering af ønsket om en flersidig eller en multifunktionel arealanvendelse. Dette er ofte udtrykt som balancen mellem benyttelse og beskyttelse. En arealanvendelse, der rummer plads til produktion og beskyttelse af natur-, miljø- og kulturværdier samt hensyn til naboer i lokalområder, fx i forhold til ønsker om ren luft og rent drikkevand.

Hovedparten af natur- og miljøværdierne, herunder den rene luft, det rene drikkevand, må betragtes som fællesejede goder, der i Danmark ikke hidtil i noget betydende omfang har været gjort til genstand for salg eller kapitalisering gennem priser på den jord, de er knyttet til. Dog har man på drikkevandsområdet set en stadig klarere markedsgørelse af dette oprindeligt fællesejede gode.

Meget tyder endvidere på, at naboeffekter i form af lugt, fluer og støj fra landbruget kommer til at spille en stadig vigtigere rolle i afvejningen af forholdet mellem landbruget og dets naboer. Senest har en rapport fra AKF<sup>20</sup> konkluderet, at hvis antallet af dyr i en svinebesætning stiger, falder huspriserne på de ejendomme, der ligger i nærheden – og faldet stiger i takt med, at svinebesætningerne vokser. AKF's undersøgelse har set på forholdene i Vestsjællands, Århus og Fyns amter, og for de to første amters vedkommende er der tale om kraftige fald i ejendomspriserne, hvis svinebesætningerne udvides markant.

Generelt kan man sige, at prismekanismen og markedet hidtil har vist sig ikke at være i stand til at sikre en samfundsmæssig optimal udnyttelse af landbrugsarealets natur- og miljømæssige, rekreative, æstetiske og kulturhistoriske goder, såfremt bevarelsen af disse udgør en begrænsning for jordens anvendelse som produktionsfaktor i landbruget. Her må modsætningen mellem de forskellige interesser derfor løses gennem offentlig intervention – enten i form af indgreb i prismekanismen eller gennem retlige reguleringsmidler.

Spørgsmålet om ejendomsrettens indhold og rækkevidde er politisk, og grænsen mellem ejendomsret og fællesværdier er uklar. Derfor er også svar på spørgsmål om, hvornår og for hvad der skal ydes compensation, uklare. Fx kan det ikke udelukkes, at der kan ske et fald i værdien af en landbrugsejendom, hvis der sker områdeudpegninger, som på sigt kan begrænse landbrugsproduktionen. Dette medfører, at også grænsen mellem anvendelse af fx forurenerebetaler-princippet og kompensationsprincippet er uklar.

<sup>19</sup> Ellen Margrethe Basse (1989). Nogle betragtninger om reguleringen af landbrugets forureningsforhold. Juristen, nr. 7, 1989.

<sup>20</sup> Vibeke Hansen og Charlotte Juel Petersen (2003). Værdien af gener forbundet med at bo i nærheden af en svinebedrift. Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut.

Afvejning af, hvor vidt man kan eller skal anvende obligatoriske eller frivillige virkemidler kan vanskeligt gennemføres uden relativ sikker viden om, hvornår krav til fx den enkelte landmand udløser kompensation eller ej.

## 4. Frivillige virkemidler

Den tekniske undergruppe F4 skal beskrive og vurdere frivillige virkemidler. Opgaven omfatter frivillige generelle og målrettede virkemidler med og uden økonomisk kompensation, sådan som det fremgår af kommissoriet for undergruppen.

Med frivillige virkemidler forstås i dette notat virkemidler, som det i princippet står den enkelte landmand / lodsejer frit for at anvende dog sådan, at anvendelsen af disse virkemidler ikke nødvendigvis betyder, at de arealer, der berøres af virkemidlets anvendelse, er i privat eje eller forbliver i privat eje. De frivillige virkemidler kan ses i modsætning til en række obligatoriske virkemidler så som skatter, afgifter, kvoter og regelstyring, der ikke overlader beslutningen om at medvirke til landmanden / lodsejeren.

Det skal understreges, at F4 ikke opfatter frivillige virkemidler som et alternativ til den generelle rammestyring gennem juridiske, økonomiske m.v. virkemidler men som supplement til denne regulering. Hvor vidt målet med anvendelse af virkemidler er obligatorisk eller frivilligt er nok så væsentligt for opfattelsen af hhv. tvang og frivillighed. I denne konkrete kontekst, hvor opgaven er udvikling af Vandmiljøplan III, er målet givet og som sådan obligatorisk. Målet skal nås. Derfor er de ”frivillige” virkemidler snarere en del af en målbaseret regulering, men altså stadig supplement til denne anden (obligatoriske) regulering.

### 4.1. SWOT-analyse af frivillige virkemidlers styrker, svagheder, muligheder og trusler

I beskrivelsen, analysen og vurderingen af de frivillige virkemidler vil der i dette notat blive skelnet mellem forskellige hovedgrupper og typer af frivillige virkemidler. F4 vil se nærmere på virkemidlernes styrker, svagheder, muligheder og trusler gennem anvendelse af SWOT-analyser (Strength, Weakness, Opportunity, Threat).

F4 mener som nævnt ikke, at de frivillige virkemidler skal ses som alternativ til obligatoriske virkemidler. Derfor er der heller fokuseret på en sammenligning med de obligatoriske virkemidler. I stedet fokuserer F4 på de styrker, svagheder, muligheder og trusler, der knytter sig til de frivillige virkemidler og dermed, i hvilket omfang de kan bidrage til en ressourcemæssig forsvarlig regulering af landbruget med henblik på at sikre et renere vandmiljø og mere og bedre natur for pengene.

Det er i F4 en erfaring, at frivillige virkemidler kan virke godt, når der samtidig foreligger en potentiel mulighed for anvendelse af tvangsmidler / obligatoriske virkemidler. Man kan tale om en ”gråzone” mellem frivillige og obligatoriske virkemidler – en gråzone, der er politisk defineret. Fx opfattes ekspropriation eller fredning af arealer ofte som potentielle muligheder for myndighederne til at anvende tvang, hvor frivillige virkemidler ikke slår til, men også frivillige virkemidler kan rumme muligheden for anvendelse af ekspropriation uden at elementet ”frivillighed” af den grund er væk, sådan som det fx kendes fra VMPII-vådområde-projekterne. Generelt kan man sige, at de frivillige virkemidler virker inden for rammerne af den generelle, obligatoriske regulering og supplerer denne; frivillige virkemidler kan således udfylde huller i.f.t. obligatoriske virkemidler.

Frivillige virkemidler har deres styrker og svagheder, og styrker og svagheder er ofte to sider af samme sag. Eksempelvis fremhæves det undertiden som en styrke, at frivillige virkemidler kan anvendes til at sikre en øget sandsynlighed for løsninger på lang sigt, eftersom man understøtter en bevidst positiv indstilling hos den enkelte landmand til fx at øge hensynet til natur og miljø.

Omvendt anses det ofte at være en svaghed, at frivillige virkemidler, fx knyttet til tidsbegrænsede tilskudsordninger, kan føre til uholdbare løsninger, som alene varer så længe, der ydes tilskud; der bliver således ikke tale om varige ændringer i den ønskede retning, hvorfor det kan diskuteres om samfundet får ”mest miljø for pengene”. Samtidig kan der identificeres en række muligheder og trusler i forhold til anvendelsen af frivillige virkemidler.

I det følgende benytter F4 SWOT-analyser, hvor styrker (S), svagheder (W), muligheder (O) og trusler (T) i relation til frivillige virkemidler forsøges afdækket på en relativt systematisk måde. Nærværende analyse af styrker og svagheder knytter sig direkte til de frivillige virkemidler, mens analysen af muligheder og trusler udtrykker potentialer fra den omverden, der omgiver og påvirker frivillige virkemidler m.v. Den generelle SWOT-analyse fokuserer på overordnede forhold, der er fælles for anvendelsen af frivillige virkemidler. I kapitel 6 gengives tre specifikke SWOT-analyser af de grupper af frivillige virkemidler, som F4 har arbejdet med.

Formålet med nærværende generelle SWOT-analyse er at forberede en mere systematisk vurdering af de forskellige kategorier af frivillige virkemidler i forståelse af disses komplekse ”natur”.

#### Skema 4.1. Generel SWOT-analyse af frivillige virkemidler.

Styrker	Svagheder	Muligheder	Trusler
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedre samarbejde / dialog mellem myndigheder og landmand</li> <li>• Potentielt mere ressourceøkonomisk, hvor landmanden kan vælge den driftsøkonomisk mest optimale løsning i forhold til at opnå det konkrete mål (der må skelnes mellem driftsøkonomi og samfundsøkonomi, da det ikke er givet, at det er en billigere regulering ud fra en driftsøkonomisk vurdering, også er en billigere regulering i et samfundsøkonomisk perspektiv)</li> <li>• Større fleksibilitet i forbindelse med bedriftstilpassede valg af løsninger</li> <li>• Større garanti for positiv medvirken og dermed et godt resultat (når man indgår frivilligt i en aftale, har det i mange tilfælde baggrund i to forhold, nemlig at det kan betale sig for den, der frivilligt medvirker, og at man på forhånd er positiv indstillet i forhold til en konkret handling)</li> <li>• Bedre forståelse af intentionen / formålet, hvilket især er vigtigt, hvor udførelsen af</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanskeligt at sikre en målrettet, effektiv indsats (hvis der er tale om klare stedbundne mål i fx definerede indsatsområder)</li> <li>• Dialog kræver tid til refleksion og modning; hurtig indsats derfor vanskelig</li> <li>• Dialog kræver arbejdsressourcer både fra landmand og øvrige parter</li> <li>• Afhængighed af tilskudsordninger</li> <li>• Frivillig medvirken vil overvejende komme fra de, der skal ændre driften minimalt. De der skal foretage større ændringer, som kan give en betydende effekt på fx vandmiljøet, melder sig sjældnere frivilligt</li> <li>• Frivillighed kan føre til forskelsbehandling i de tilfælde, hvor der kan ”spekuleres” i at opnå ekspropriation</li> <li>• Frivillighed kan føre til ”demokratisk underskud” i et lokalområde, hvis én landmand kan blokere for løsninger, de øvrige landmænd og beboere i et lokalområde måtte være interesserede i</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CAP-reform med større vægt på frivillige virkemidler under landdistriktsprogrammet – indholdsmålsigt og finansielt; bl.a. som følge af modulation</li> <li>• Kan understøtte opfyldelsen af nationale handlingsplaner</li> <li>• Som følge af modulation evt. relativt forøget volumen i CAP’ens søjle 2</li> <li>• Landbrugets ønske om et godt image i omverdenen</li> <li>• Ønsker om at bevare fleksibilitet i forhold til dynamisk udvikling af landbrugsbedrifter</li> <li>• Kan medvirke til at skabe et alternativt marked samfundsmæssigt prioriterede goder</li> <li>• Kan understøtte en lokal og individuel betalingsvilje</li> <li>• Øget opbakning og entusiasme fra landbrugets rådgivningssystem mht beskyttelse af natur og miljø</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politisk uvilje til national medfinansiering af CAP’ens søjle 2</li> <li>• Manglende samspil med øvrig regulering</li> <li>• Politisk / ideologisk modstand, hvor relation mellem landbrug og omverden ses som en konfliktsituation</li> <li>• Manglende kontinuitet i tilskudsordningerne</li> <li>• Stigende jordpriser</li> <li>• Princippet om at udmåle tilskud som kompensation for faktiske indkomstab tillagt et incitament opleves undertiden uretfærdigt, blandt andet fordi de, der hidtil har opført sig natur- og miljømæssigt hensigtsmæssigt, således ”straffes” i stedet for at blive belønnet for det arbejde, de faktisk udfører.</li> <li>• Stigende arealkonkurrence bl.a. som følge harmoniproblemer</li> <li>• Komplicerede ejerstrukturer</li> <li>• Vanskeligt at sikre varige løsninger med tidsbegrænsede tilskudsordninger</li> <li>• Manglende tid og overskud hos landmanden til at fokusere på flere</li> </ul>

<p>handlingen er afgørende for resultatet eller hvor målet er stedafhængig og forståelsesafhængig, fx naturkvalitet og landskabsæstetik, som det er næsten umuligt at tvinge landmanden til bevare / understøtte / skabe</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mindre modstand mod forandring, idet den forandring, der kommer, opleves som acceptabel, netop fordi landmanden frit kan vælge at deltage eller ej</li> <li>• Bedre lokal forankring</li> <li>• Bedre integration med andre hensyn</li> <li>• Øget sandsynlighed for god harmoni i lokalområdet, blandt andet fordi man i mindre grad kan føle, at noget er presset ned over hovedet på én</li> </ul>			<p>forhold på bedriften</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mangel på viden og information</li> <li>• Mistillid til myndigheder</li> <li>• Uenighed om formål</li> <li>• Følelse blandt landmænd af at være underlagt en form for frivillig tvang</li> </ul>
---	--	--	---

#### 4.2. Systematisk opdeling af frivillige virkemidler

F4 skelner som udgangspunkt principielt mellem tre forskellige hovedgrupper af frivillige virkemidler, hvor de to første (økonomiske incitamenter og normativ regulering) kan karakteriseres ved, at ejerskabet ligger hos myndighederne, mens den sidste hovedgruppe (selvregulering) ikke direkte involverer myndigheder. De tre hovedgrupper er:

- Økonomiske incitamenter er de frivillige virkemidler, der her er karakteriseret ved, at landmanden (eller en anden ejer / forvalter) gennem en kontraktlig relation får en økonomisk kompensation fra det offentlige for at udføre en bestemt adfærd eller opnå et bestemt resultat, der ligger ud over de krav, der følger som konsekvens af gældende regulering. Her er i princippet tale om økonomiske incitamenter finansieret af skatteyderne, hvad enten denne skatteyderfinansiering kommer direkte fra nationale, regionale eller kommunale ”kasser” eller fra EU eller i kombinationer af disse ”kasser”.
- Normativ regulering forstår F4 som frivillige virkemidler, der søger at ændre landmændenes adfærd via dialog, information uddannelse og rådgivning og som hidrører direkte fra og i reglen udføres af offentlige myndigheder. Der er tale om en såkaldt kommunikativ relation mellem landmand og myndighed.
- Selvregulering forstår F4 som initiativer, der udspringer fra landbruget selv enten af erhvervet som helhed (organisationsniveau), fra én eller flere landmænd eller fra rådgivningstjenesten. F4 opfatter også aktiviteter fra andre private institutioner (virksomheder, organisationer, græsrodsbevægelser, etc.) rettet mod landmændene / landbruget som selvregulering. Selvregulering er således i princippet en regulering, der ikke direkte involverer en offentlig myndighed.

Selvregulering kan godt være – og er i reglen - et udslag af et ydre pres (rammebetingelser), og den kan være (er ofte) understøttet økonomisk og administrativt af det offentlige, men det

centrale er, at det er den enkelte landmand og / eller landbrugserhvervet selv eller andre private institutioner, der har og / eller føler ejerskabet til virkemidlet. Af operative årsager har F4 defineret to typer af selvregulering, nemlig en økonomisk og en normativ.

F4 ser i øvrigt også frivillige virkemidler med økonomisk tilskud som de virkemidler, der direkte kan skabe resultater i marken. F4 opfatter samtidig den normative regulering og selvreguleringen som væsentlige forudsætninger for, at de økonomiske virkemidler kan virke. F4 ser således en nødvendighed af eksistensen af såvel økonomiske incitamentersom normativ regulering og selvregulering. Kunsten er således at fokusere dels på de virkemidler i de tre kategorier, der virker bedst i forhold til formålet, dels at finde de mest hensigtsmæssige kombinationer og samspil af virkemidler.

### 4.3. Systematisk opdeling af eksisterende frivillige virkemidler i skema

Der skelnes i skemaet herunder for det første mellem virkemidler, der er målrettet vandmiljøet og virkemidler, der er målrettet flere hensyn (flersidig målsætning), herunder naturligvis om virkemidlet har en direkte eller indirekte positiv indflydelse på den måde, hvorpå den enkelte landmand (eller andre ejere / forvaltere) forvalter sin jord i forhold til vandmiljøet. Endelig skelner F4 mellem, om virkemidlerne er landsdækkende / horisontal (det vil her sige, at de retter sig til alle landmænd) eller om de kun er anvendelige i eller målrettet særligt udpegede områder / vertikal, typisk SFL-områder. Dette giver i princippet 12 forskellige grupper for de 25 forskellige frivillige virkemidler F4 har beskrevet og analyseret, jf. skema 4.2. herunder.

**Skema 4.2. F4's opdeling af 25 aktuelle frivillige virkemidler i tre hovedgrupper og 12 grupper. Tallene i parentes efter hvert virkemiddel henviser til sidennummer i notatets bilag 1.**

	Målrettet vandmiljø		Flersidige mål (hovedvægten har ligget på vandmiljø og natur, men andre forhold fx rekreative har spillet en rolle)	
	Landsdækkende (horisontal)	Særlige områder (vertikal)	Landsdækkende (horisontal)	Særlige områder (vertikal)
Økonomiske incitamenters	<ul style="list-style-type: none"> <li>MVJ-kvælstofkontrakter (2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>MVJ-etablering af efterafgrøde (12)</li> <li>MVJ-nedsættelse af N-tilførslen (10)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>MVJ-driftstilskud økologi (36) / miljøbetings tilskud (prioriteret økologer)(40)</li> <li>Naturforvaltningsprojekter (stat og amt) (34)</li> <li>Hektarstøtte til frivillig merudtagning op til 21,6% (22)</li> <li>Husdyrpræmier (50)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Genopretning af vådområder (55) / MVJ-etablering af vådområder (18)</li> <li>MVJ-drift af græs- og naturarealer (14)</li> <li>Statslig skovrejsning (59)</li> <li>Privat skovrejsning (29)</li> <li>Hektarstøtte til frivillig merudtagning i SFL-omr. (50% eller 100%) (22)</li> <li>Hektarstøtte til brak i randzoner (22)</li> <li>MVJ-randzoner (16)</li> </ul>
Normativ regulering			<ul style="list-style-type: none"> <li>Amternes generelle information (63)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amternes information om MVJ (63)</li> <li>Naturplejeplaner / Haderslev-modellen (98)</li> </ul>
Selvregulering C. Økonomisk		<ul style="list-style-type: none"> <li>Aftaler med erhvervet / frivillige dyrkningsaftaler (67)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jordkøb og jordfordeling (71)</li> <li>Omlægningsstøtte til økologi (eksisterende)</li> </ul>	

D. Normativ		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vandforsyningsrådgivning</li> </ul>	<p>og ny ordning) (44)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grønne regnskaber (5)</li> <li>• Naturplaner (individuelle / bedriftsniveau) (98)</li> <li>• Godt landmandskab</li> <li>• Landbrugets rådgivning (80)</li> <li>• Efteruddannelse (76)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naturplaner for et område / kollektiv modellen (98)</li> <li>• Græsningselskaber (94)</li> <li>• MVJ Demo-projekter (85)</li> </ul>
-------------	--	--	--	--

F4 har beskrevet og analyseret 25 typer af frivillige virkemidler. Dette arbejde fremgår detaljeret af notatets bilag 1 og 2.

Beskrivelserne i bilag 1 rummer oplysninger om:

- virkemidlernes formål
- muligheder for at justere det pågældende virkemiddel
- barrierer for anvendelse af virkemidlet
- faktisk og forventet anvendelse af virkemidlet frem til ultimo 2002
- effekten på landmænds adfærd på kort og lang sigt
- hvem der er hhv. udbyder, målgruppe og øvrige interessenter for virkemidlet
- information og rådgivning

#### 4.4. F4-forslag vedrørende tilpasning og udvikling af frivillige virkemidler

Tilpasning og udvikling af de frivillige virkemidler er en kontinuert proces, hvor interessenterne med udgangspunkt i de faglige forhold, de indvundne erfaringer, ændrede rammebetingelser og politiske målsætninger, giver input til ændring af virkemidlerne.

Der er således sket flere tilpasninger og nyudvikling af jordbrugs- og skovbrugsforanstaltningerne under landdistriktsprogrammet siden 2000, herunder ikke mindst MVJ-foranstaltningerne. Det er sket med inddragelse af bl.a. overvågningsudvalget for landdistriktsprogrammet og de rådgivende udvalg. En væsentlig fremadrettet pointe er, at det økonomiske optimum for anvendelse af frivillige virkemidler med økonomisk tilskud – typisk MVJ-foranstaltningerne – ændres som følge af CAP-reformen fra juni 2003.

Direktoratet for Fødevarerhverv har allerede taget initiativ til at påbegynde en videreudvikling af MVJ-foranstaltningerne i andet halvår af 2003 i lyset af bl.a. reformen af EU's landbrugspolitik, VMP III- processen og også den kommende implementering af Vandrammedirektivet samt den igangværende udmøntning af habitatdirektivet.

F4 finder, at følgende bør indgå i de kommende drøftelser:

#### Yderligere bedriftsorientering af MVJ-foranstaltninger – fx via naturplaner og grønne regnskaber

Et af de kritikpunkter, der ofte fremføres mod en større udbredelse af især de geografisk målrettede MVJ-foranstaltninger, er den marginale betydning og fragmenterede struktur i forhold til den samlede landbrugsdrift sammenholdt med de administrative krav, der stilles fra myndighedernes side – herunder fra EU.

En større bedriftsorientering af de geografisk målrettede MVJ-foranstaltninger har været det middel,

der forud for den seneste revision af MVJ-foranstaltningerne blev fremført som løsning på dette problem. En udbredelse af MVJ-tilskuddet til hele bedriften vil dog betyde, at forpligtelserne i princippet også skal udbredes til hele bedriften, hvilket for de fleste af de geografisk målrettede foranstaltningers vedkommende har vist sig at blive ganske kompliceret at håndtere både administrativt og for landmanden. Denne model synes derimod i højere grad at passe til horisontale ordninger som kvælstofkontrakter og miljøbetinget tilskud.

En anden måde at få bedriftsorienteringen i fokus på kunne være gennem en egentlig støtteordning til naturplaner og grønne regnskaber kombineret med støtte til konkrete MVJ-foranstaltninger. En støtteordning til naturplaner hhv. grønne regnskaber antages først og fremmest at være en støtte til udarbejdelsen af en naturplan hhv. grønt regnskab, som eventuelt kunne gradueres efter, hvor mange konkrete MVJ-foranstaltninger, der i øvrigt tegnes på bedriften. Dette vil formodentlig i sig selv kunne bibringe landmanden større helhedsforståelse i forhold til udvikling af bedriften.

En kombineret anvendelse af naturplaner og grønne regnskaber kan således give større overblik og sammenhæng på bedriftsniveau og udgøre et vurderingsgrundlag for anvendelse af såvel de geografisk målrettede som de horisontale MVJ-ordninger men også af andre tilskudsordninger.

#### Fremme af reduceret fosforudledning

Med det formål at yde tilskud til reduktion af fosforudledning fra særlige risikoarealer til vandmiljøet kunne der etableres en MVJ-foranstaltning. På den enkelte ejendom identificeres de arealer, som er særligt risikobehæftede m.h.t. tab af fosfor. På nuværende tidspunkt mangler der en veldefineret metode til at identificere sådanne risikoområder, så en sådan metode skal udvikles. Metoden vil bl.a. omfatte vurderinger af områdernes hældning, bevoksning i vinterperioden, jordbehandlingen om efteråret og jordernes fosforindhold.

Den nye MVJ-foranstaltninger kunne omfatte:

- Krav om bevoksede bræmmer langs vandløb, som reducerer overfladisk afstrømning til vandløbene. Kravet bør omfatte bredde og type af bevoksning.
- Krav om bevoksning og bevoksningstype på arealer, der skrånere mod vandløb eller søer.
- Krav til jordbehandlingstypen og tidspunktet for den.
- Krav om tidspunkt for gødningsudbringning.
- Etablering af græsstrimler på tværs af marken (billebanker), som kan tilbageholde fosfor.

#### Tilpasning af ordningen om tilskud til efterafgrøder

Der er i F4 påpeget et behov for at tilpasse den eksisterende MVJ-foranstaltning om etablering af efterafgrøder. Reglerne for anvendelse af foranstaltningen fastslår, at arealer med efterafgrøder skal etableres på arealer ud over de 6% lovpligtige efterafgrøder samt ud over de 65% grønne marker. Disse krav fører til, at interessen blandt landmænd for at yderligere at etablere efterafgrøder er beskeden, idet mange landmænd ikke har plads i sædskiftet, der gør det muligt at etablere yderligere arealer med efterafgrøder.

Det er som led i arbejdet med VMPIII fra bl.a. Økologisk Landsforening foreslået, at der i forhold til kravet om 65% vintergrønne marker gennemføres en vurdering af, hvilken effekt det kan have at justere den nuværende regel, sådan at kravet ikke kan opfyldes ved dyrkning af vinterkorn på jorde med JB4 eller derunder. F4 har ikke forholdt sig til forslaget, ej heller til et forslag om at kombinere tilskud til etablering af efterafgrøder med revideret fastlæggelse af jordbehandlingstidspunkt.



### *Øvrige MVJ-forslag*

F4 har derudover diskuteret en række andre forslag til nye MVJ-foranstaltninger, bl.a. tilskud til pløjefri dyrkning (reduceret jordbehandling), fremme af samdyrkning af enårige afgrøder, tilskud til etablering af billebanker og sikring af varieret sædskifte. F4 har af forskellige årsager, såsom at dette ville kunne øge forbruget af pesticider eller at disse driftsformer måtte være en naturlig del af den løbende udvikling af driftsledelsen og god landbrugsmæssig praksis, ikke yderligere udviklet disse forslag.

### *Videreudvikling af udmålingsprincippet for tilskud*

F4 finder, at der er behov for at videreudvikle det forordningsfaste princip om at kompensationen til landmanden bestemmes ud fra tabet i forhold til den tidligere indtægt. Der er behov for i større omfang at kunne inddrage værdien af det fællesgode landmanden leverer / producerer i tilskudsfastsættelsen.

### *Samspil med vandværkernes indsats*

F4 finder, at der er behov for et øget samspil mellem MVJ-foranstaltningerne og vandværkernes indsats til beskyttelse af drikkevandet, herunder mulighed for at ”toppe MVJ-tilskuddene op” med vandværkernes egne finansielle midler inden for EU-lofterne for tilskud.

Udover disse forslag vedrørende MVJ-ordningerne har F4 følgende forslag:

### *Justering af udtagningsordningen under CAP søjle 1*

Med beslutningen om reform af EU's landbrugspolitik vil der også fremover være en obligatorisk braklægningsforpligtelse. Det er derfor fortsat relevant at fokusere på forbedringer af udtagningspotentialer – bl.a. i lyset af, at den er 100% EU-finansieret.

Tilskudsberettigede arealer, der står under vand den 31. maj, kan ikke udtages / braklægges med tilskud under hektarstøtteordningen. Dette skyldes, at arealerne skal have en karakter, så de i givet fald kan tilsås senest den 31. maj. I forhold til hensigten om at få mere natur og miljø for pengene finder F4 det hensigtsmæssigt at søge at udvide udtagningsordningen, således at sådanne arealer – på trods af vanddækket – fortsat kan udløse tilskud til udtagning. Dette vil i særlig grad være hensigtsmæssigt i netop en række lavbundsjorder i ådale, hvor potentialet for at reducere udvaskningen af kvælstof til vandmiljøet er stort, og hvor naturpotentialet samtidig er betydeligt.

Braklægning i randzoner langs vandløb er endvidere et vigtigt instrument til at reducere pesticidudvaskningen.

### *Reduceret krav til kvælstof-tilbageholdelse i vådområdeprojekter*

I en fortsat vådområdeindsats er der behov for at reducere kravet til kvælstoftilbageholdelsen pr. hektar. Baggrunden er, at for at sikre større sammenhængende områder i.f.m. vådområdeprojekter, kan et ensidigt krav om høj kvælstoftilbageholdelse være en barriere for etablering af netop sådanne større sammenhængende områder.

Vådområdeprojekter med flersidig målsætning (herunder lavere krav til N-retention) har bedre anvendelsesmuligheder i ådale. Men én konsekvens er en højere pris pr. kg tilbageholdt kvælstof pr. hektar. Til gengæld kan man få mere og bedre natur for pengene (se også kap. 5 om integreret indsats i ådale). En anden konsekvens, hvis man vil opretholde en høj målsætning for reduktion af

udvaskning af kvælstof til vandmiljøet via vådområdeprojekter, er, at man må øge arealmålsætningen i forhold til de mål, der er sat med VMPII.

#### *Landbrugets rådgivningstjeneste*

Der er i F4 enighed om, at landbrugets rådgivningstjeneste er en helt central interesse og også både fagligt og politisk en forudsætning for udbredelsen af de øvrige frivillige virkemidler. Det kræver:

- stort fokus på miljø- og naturforhold i forbindelse med rådgivningen af landmænd og i efteruddannelsen af konsulenter
- mere samarbejde med amter og kommuner for at optimere indsatsen
- større helhed i rådgivningen, herunder ved anvendelse af grønne regnskaber og naturplaner

#### *Investeringsstøtte til husdyrbedrifter i prioriterede områder for at reducere NH<sub>3</sub>-emissionen fra stalde mv.*

F4 anbefaler, at det overvejes at indføre tilskud til investeringer mhp. at reducere ammoniakemissionen fra staldanlæg mv. beliggende i særligt miljø- og naturfølsomme områder, hvor der er behov for at reducere ammoniakemission ud over det niveau, der generelt tillades.

## 5. Integreret indsats i ådale

F4 foreslår, at der sættes øget fokus på kombinationer af jordkøb / jordfond / jordfordeling og braklægning, landdistriktsforanstaltninger, vådområdeprojekter samt eventuelt sparede midler til vandløbsvedligeholdelse. F4 anbefaler, at man bygger videre på de erfaringer, der er opbygget i forbindelse med arbejdet med VMPII-vådområder, herunder den statslige etablering af de nødvendige jordpuljer.

Overordnet sigtes der mod investering i varige arealer i form af kratkov uden drift (tilgroning) og lysåben natur i ekstensiv drift navnlig i områder med intensivt drevne tørveholdige lavbundsjord i ådale. For at få en bedre integration af natur- og miljøbeskyttelsen bør kravet til kvælstoftilbageholdelse i forbindelse med ”VMPIII-vådområder” sættes relativt lavt og i konsekvens heraf bør man arbejde med en ambitiøs arealmålsætning.

Ideen om en integreret indsats i ådale kan formentlig i vidt omfang kombineres med udarbejdelse af kollektive naturplaner og etablering af græsningsselskaber.

### *Lavbundsjord*

Ca. 670.000 hektar af landets areal udgøres af lavbundsjord. Lavbundsarealet udgør således 20-25% af landbrugsarealet. En betydelig del heraf er beliggende i ådale og en væsentlig del af disse lavbundsjord anses i reglen for at være marginaljord. En betydelig del af også de marginale lavbundsjord har dog i dag en integreret driftsmæssig funktion på mange landbrugsbedrifter.

Der er store regionale forskelle i udbredelsen af lavbundsjord. Fx har Nordjylland næsten 40% lavbund, mens Bornholm kun har ca. 2% lavbund. Af det samlede lavbundsareal på ca. 670.000 hektar er ca. 200.000 hektar (godt 31%) tørvejord, ca. 380.000 hektar (næsten 57%) sandjord og ca. 78.000 hektar (næsten 12%) er lerjord.

### *Landbrugs-, natur- og miljøinteresser i navnlig de tørveholdige lavbundsjord*

Lavbundsjordene rummer eller rummer potentielt vigtige natur- og miljøinteresser. Lavbundsjord i ådalene – og navnlig de tørveholdige – kan karakteriseres således:

- Lavbundsjord, der drives intensivt, sætter sig løbende (i reglen 1-2 cm om året men i nogle tilfælde betydeligt mere), hvorfor behovet for vandløbsvedligeholdelse med henblik på afvanding i disse områder til stadighed øges.
- Stadige sætninger i de intensivt drevne lavbundsjord skyldes i væsentlig grad naturlig omsætning af organiske forbindelser. Denne omsætning fører til øget udvaskning af næringssalte, herunder kvælstofforbindelser til vandmiljøet.

- Lavbundsjordder i intensiv drift har som følge af stadige sætninger og deraf følgende risiko for høj vandstand langt hen på foråret ofte en lavere dyrkningssikkerhed for landmanden.
- Lavbundsjordder i intensiv drift forudsætter mange steder løbende vandløbsvedligeholdelse. Dette kan, hvor vedligeholdelsen i forbindelse med en reguleringssag tillades at ske ud over det i vandløbsregulativet fastsatte niveau, øge vedligeholdelsens samlede omkostninger.
- Lavbundsjordder er ofte okkerpotentielle jordder, som ikke ønskes afvandet yderligere.
- En væsentlig del af det samlede lavbundsareal er pumpede arealer med løbende omkostninger til pumpning af vand med henblik på at sikre en tilstrækkelig lav grundvandsstand, så landbrugsdrift er mulig. Disse omkostninger afholdes i væsentlig grad af private. Det pumpede areal i Danmark er blevet opgjort til 140.000 hektar.<sup>21</sup>
- Dyrknings- og afvandingmæssige problemer - især i lavbundsjordder i intensiv drift i ådale - kan føre til konflikter mellem landmænd og myndigheder. Problemet kan øges ved fortsatte jordsætninger.
- Lavbundsarealer i form af ånære, våde engarealer eller fugtige kratskove kan gennem denitrifikation reducere udvaskningen af kvælstofforbindelser fra bagved- og højereliggende marker til vandmiljøet.
- Stabile brinker langs vandløbene og bagvedliggende ånære engarealer eller kratskove medvirker til at reducere brinkerrosion og udvaskningen af fosfor til vandmiljøet.
- Ophør af gødskning af ånære engarealer og kratskove vil medføre reduceret udvaskning.
- Ved øget vandstand i lavbundsarealerne, det vil sige reduceret tilgang af ilt, stoppes omsætningen af organisk stof i jordlagene med reduceret udvaskning af kvælstofforbindelser m.v. til vandmiljøet til følge.

De konkrete miljø- og naturmæssige effekter af udtagning og ekstensivering af intensivt drevne lavbundsarealer leveres af teknisk undergruppe F7 (Naturintegrationsgruppen), ligesom teknisk undergruppe F9 (Scenariegruppen) med sit udtagnings-scenarie kommer ind på emnet.

### **5.1. Forslag til et integreret vandmiljø- og naturforbedrende initiativ**

Ved at kombinere behovet for at reducere udvaskningen med næringsstoffer til vandmiljøet og ønskerne om mere og bedre natur med det faktum, at netop lavbundsarealer i intensiv drift ofte er problematiske for landmanden og i klimatisk normale år i øvrigt arealer med et relativt lavere udbytte, er det muligt at finde løsninger, der forstås af de berørte parter. Ved tidligt at inddrage berørte parter i lokalområder kan man styrke dialogen, fremme medejerskab og reducere konflikter.

Det centrale er, at der sikres en langsigtet holdbar løsning for anvendelsen af den del af arealressourcen, der er mindst problematisk at undvære for landbruget. Den væsentligste forhindring vil formentlig fortsat være behovet for harmoniarealer.

Forslaget sigter gennem målrettet og delvis omprioriteret anvendelse af eksisterende virkemidler mod en varig udtagning af navnlig intensivt drevne tørveholdige lavbundsjordder langs vandløb med henblik på etablering af arealer med kratskov uden drift og lysåbne naturtyper i ekstensiv drift med et vist potentiale for denitrifikation.

Forslaget sigter tillige mod reduktion af konfliktpotentiale mellem landmænd og myndigheder samt mod at give skatteyderne mere natur og miljø for pengene. Jordfordeling vil i de fleste tilfælde være

<sup>21</sup> Skov- og Naturstyrelsen (1987). Kortlægning af potentielle marginaljordder og ekstensivt udnyttede naturtyper i Danmark. Marginaljordder og Miljøinteresser. Miljøministeriets projektundersøgelser 1986. Samlerapport nr. 1.

det centrale virkemiddel og en sammenkobling med udarbejdelse af kollektive naturplaner vil formentlig være en konstruktiv vej at gå.

F4 forestiller sig i princippet således en kombinationsmodel, som den vi i dag kender i forbindelse med etablering af VMPII-vådområderne, hvor en kombination af jordkøb, jordfordeling, engangsinvesteringer / engangserstatninger / græsningselskaber og MVJ-aftaler sikrer de resultater, der ønskes. Det bør imidlertid overvejes, om kravet til kvælstof-retention i disse vådområder kan sænkes, så der i højere grad lægges vægt på at etablere større sammenhængende naturområder end på etablering af ”rensningsanlæg”.

#### *Overvejelser om finansiering*

Finansieringen af forslaget kan komme fra flere kilder:

- Det offentlige omkostninger til vandløbsvedligeholdelse kan reduceres, hvis lavbundsarealer i intensiv drift langs vandløb anvendes til kratskov eller ekstensiv drift af engarealer. På landsplan kan det eventuelt føre til offentlige besparelser af millionbeløb. Disse sparede beløb kan helt eller delvis anvendes til investering i vandløbsnære kratskove og lysåbne naturtyper.
- Den ekstensive drift af lysåbne naturtyper kunne medfinansieres ved målrettet anvendelse af Landdistriktsforanstaltninger (typisk MVJ-foranstaltninger) og eventuelt gennem anvendelse af en del af de sparede midler til vedligeholdelse af vandløb.
- Der kan endvidere arbejdes for, at det gøres muligt at få tilskud til ikke-kommerciel græsning af braklagte lavbundsarealer i ådale fx med midler fra Landdistriktsprogrammet.
- Der igangsættes ”ådalsprojekter”, hvor jordfordeling med henblik på at etablere større sammenhængende vandløbsnære engarealer er det centrale omdrejningspunkt.
- Der sker en målrettet og udbygget anvendelse af den statslige etablering af jordpuljer, sådan som man har erfaring for i forbindelse med VMPII-vådområde-arbejdet. Her er der tale om en art revolverende fond, hvor staten etablerer en pengepulje til opkøb af jord med henblik på at sikre ”nøgleejendomme” med det formål at igangsætte og (med-)finansiere jordfordelinger i et område. Efter gennemført jordfordeling tilbagesælges statsligt ejede arealer til private med driftsbegrænsninger eller særlige krav til drift.
- Kombinationer med vådområdeprojekter under VMPII.

Man kan i forbindelse med finansiering eventuelt tænke sig, at ”markedsbrakken”, som er 100% finansieret af EU, målrettet kunne søges anvendt til investering i en varig udtagning af arealer i ådale med henblik på tilgroning eller lysåbne naturtyper. Med det nugældende regelsæt er denne mulighed ikke realistisk.

#### *Andre forhold*

Med henblik på den mest hensigtsmæssige anvendelse af offentlige midler skal forslaget i videst mulige omfang ses i sammenhæng med Danmarks forpligtelser til at sikre gunstig bevaringsstatus i Natura 2000 områder og god økologisk status i en række ”vandområder”.

Forslaget skal endvidere ses i sammenhæng med udviklingen af nationalparker i Danmark, det vil sådan som situationen tegner sig i august 2003 sige, Mols Bjerge, Møn, Lille Vildmose og Thy.

Endelig skal forslaget ses i sammenhæng med naturplanlægningen, jf. fx 2003-folderen ”Idékatalog for naturplanlægning” fra Miljøministeriet.

## **5.2. Kollektive naturplaner, græsningselskaber og jordfordeling**

F4 peger på en aktiv udvikling af mulighederne for at kombinere naturplaner og her navnlig de kollektive naturplaner med tilskud til etablering af græsningsselskaber samt jordfordeling. Det er klart, at der er et betydeligt sammenfald mellem dette forslag og forslaget vedrørende en integreret indsats på tørveholdige lavbundsjorder.

Ideelt set kan denne sammenkobling i høj grad fremme dialog og medejerskab i de berørte lokalområder. Ikke mindst fordi der i forbindelse med især kollektive naturplaner kan forekomme en høj grad af selvorganisering i lokalområdet svarende til det man gennem mange år har set i forbindelse med kollektiv læplantning.

Det skal nævnes, at der i 2003 formentlig igangsættes demonstrationsprojekter i relativ stor skala vedrørende græsningsselskaber og naturplaner, og at det videre arbejde hermed naturligvis bør inddrage erfaringer herfra.

## 6. Kriterier og analyser

### 6.1. Generelle betragtninger

F4 har som forudsætning haft, at frivillige virkemidler ikke udgør alternativer til generel rammestyring gennem planlægning og obligatoriske virkemidler men er supplementer til disse former for regulering.

F4 har som udgangspunkt for sine vurderinger af frivillige virkemidler valgt så vidt muligt at lægge vægt på at tænke i helhed og sammenhæng, at tænke stort og at tænke langsigtet med udgangspunkt i det særlige opdrag F4 har fået, nemlig at vurdere virkemidlerne i forhold til deres potentialer for at sikre et renere vandmiljø samt mere og bedre natur, herunder virkemidlernes potentialer for at fremme en integreret indsats for at forbedre de fysiske forhold i og omkring vandløbene.

F4 har blandt andet valgt denne tilgang, fordi de frivillige virkemidler i princippet ”stritter i mange retninger”. Dette skyldes, at virkemidlerne forståeligt nok løbende er etableret og udviklet på baggrund af aktuelle politiske og faglige ønsker, hensyn og målsætninger men ikke altid på en måde, hvor det har været muligt at se netop på helhed, sammenhæng, volumen eller på det lange sigt i forhold til vandmiljø og natur. Der kan jo være mange andre gode grunde end beskyttelse af natur og miljø til, at virkemidlerne ”stritter i mange retninger”, herunder ønsker om med de frivillige virkemidler også at fremme udvikling i landdistrikter, øge de rekreative muligheder, regulere budgetter, sikre lokal forankring, osv.

Det kan på mange måder være positivt, at virkemidlerne løbende tilpasses efter de relevante ønsker, hensyn og målsætninger, der findes i samfundet, men det giver omvendt det problem, at det dels bliver sværere for især de potentielle brugere af virkemidlerne og deres rådgivere at have grundigt kendskab til virkemidlerne og forstå og anerkende dem, dels bliver det vanskeligere at måle virkemidlernes effekt. Oplagte konklusioner på denne baggrund kan være, at der kun sjældent bør gennemføres små justeringer af virkemidlerne, at virkemidlerne fra starten skal udformes tilpas fleksible og robuste samt, at hvis virkemidlerne for alvor skal justeres / ændres, bør der være tale om ønsker, hensyn og målsætninger om at opnå resultater i den store skala. Samtidig kan det være hensigtsmæssigt at nye virkemidler introduceres med muligheden for storskalademonstrationsprojekter.

Det skal nævnes, at F4 som gruppe har den fælles erfaring og opfattelse, at nogle af de eksisterende frivillige virkemidler med økonomisk incitament, har vist sig at have en relativ beskedent effekt på kvælstoftilbageholdelsen og dermed på vandmiljøets kvalitet. Derimod er erfaringen, at naturbeskyttelsen og her ikke mindst den løbende ekstensive drift og pleje hensigtsmæssigt kan fremmes gennem sådanne økonomiske incitamenter, om end principperne for fastlæggelse af de økonomiske incitamenters størrelse kan og bør revurderes (princippet for udmåling af tilskudsniveauet kan overvejes ændret eller måske suppleret således, at hvor man i dag alene anlægger princippet om at kompensere tabt indtægt fremover også kan anlægge princippet om at

betale for den vare landmanden faktisk leverer fx i form af et renere vandmiljø eller mere og bedre natur).

#### *Ingen direkte økonomiske vurderinger*

Som nævnt i afgrænsningen af F4's opgave i kapitel 2 er der i F4's vurderinger af de frivillige virkemidler ikke lagt egentlige økonomiske analyser eller analyser af omkostningseffektivitet til grund. F4 anerkender dog behovet for omkostningseffektivitet og har overordnet forholdt sig hertil i kapitel 3.

Det har endelig også i et vist omfang indgået i F4's samlede vurdering, at visse virkemidler helt (fx frivillig merudtagning i SFL-områder, brak i randzoner, horisontal frivillig merudtagning og husdyrpræmier) eller delvis (fx MVJ-foranstaltninger, privat skovrejsning, genopretning af vådområder) finansieres med EU-midler. De helt eller delvis EU-finansierede virkemidler vil i en budgetøkonomisk vurdering forekomme mere hensigtsmæssige at anvende for Danmark end virkemidler, der fuldt finansieres af nationale midler (fx naturforvaltningsprojekter, hvis disse da ikke medfinansieres via EU-Life-ordningen, landbrugets rådgivning), uanset om disse midler er tilvejebragt via skattebetalingen eller betales direkte af forbrugerne (fx frivillige dyrkningsaftaler).

#### *Optimal regulering*

F4 har – på trods af at der ikke indgår egentlige økonomiske analyser - ganske kort berørt emnet optimal regulering. Dette ikke mindst fordi der kan hentes nyttig information om anvendelse af hhv. obligatoriske og frivillige virkemidler i forhold til målsætninger, aktører, kriterier og miljøtilstand / miljøgode / naturgode, når udgangspunktet er, at effekterne / skaderne på natur og miljø varierer.

Overordnet kan man sige, at:

- Når det drejer sig om etablere en sikker beskyttelse af unikke værdier / kritisk naturkapital er der i reglen brug for relativt "håndfaste" virkemidler, herunder en meget præcis målretning (geografisk og eventuelt økonomisk) af frivillige virkemidler. En økonomisk målretning kan fx sikres ved at landmænd i særlige områder kan få højere tilskud end landmænd i andre områder.
- Når det drejer sig om at opnå en fleksibel stimulering med henblik på en mere varieret arealanvendelse i områder, hvor der er tale om "hverdagsnatur / -miljø", kan det være mere hensigtsmæssigt at anvende bredt anlagte frivillige tilskudsordninger og auktions- og licitationsmodeller.

Generelt kan man sige, at mere rigide styrings- / virkemidler vil være bedst egnede, hvis produktionen af miljø- eller naturgodet er specifik i forhold til tid og sted og godet kræver absolut beskyttelse. Omvendt vil et fleksibelt styrings- / virkemiddel være velegnet ved produktion eller beskyttelse af karakteristiske og generelle miljø- og naturgoder, som ikke er forbundet med absolutte beskyttelsesbehov.

Der bør dog som udgangspunkt altid gøres overvejelser om mulighederne for at introducere fleksibilitet ved realiseringen af alle typer af miljø- og naturmålsætninger – også de der relaterer sig til unikke miljø- og naturgoder. Et eksempel er muligheden for at udlicitere driften under præcist definerede betingelser for derved at minimere omkostningerne ved bevarelsen af et unikt miljø- eller naturgode.

Det har på den baggrund oplagt ikke været nogen nem opgave for F4 at give en samlet vurdering af de mange forskellige frivillige virkemidler.



Opgaven har F4 udviklet sig til - med afsæt i erfaringer og en række parametre - at beskrive og analysere virkemidlerne på en ensartet måde og samtidig ved hjælp af en række overordnede kriterier, som præsenteres herunder, at indsnævre feltet af virkemidler med henblik på at pege på de blandt de frivillige virkemidler, der vil være de mest hensigtsmæssige til at kombinere målene om at sikre et renere vandmiljø og fremme mere og bedre natur.

Desuden har F4 suppleret ”værktøjskassen” med tre specifikke SWOT-analyser af de frivillige virkemidler.

## 6.2. Kriterier

### *Fremadrettet tilgang og tålmodighed*

F4 har i sine vurderinger valgt at anlægge en mere fremadrettet og mindre tilbageskuende linie, idet umiddelbare resultater eller resultater efter kort tids anvendelse af et virkemiddel i reglen er utilstrækkelige at basere en endegyldig vurdering af virkemidlets (langsigtede) potentialer på. Dette gælder fx MVJ-kvælstofkontrakter, hvor der i F4 har været uenighed om vurderingen af dette virkemiddel, hvilket har været udtrykt ved yderpunkter som ”spild af penge” og ”målrettet og med lave omkostninger til administration”.

Når fremadrettethed og tålmodighed er vigtige kriterier, skyldes dette blandt andet, at ”ting tager tid”. Virkemidler skal ofte virke i en længere periode, før det er muligt at sige noget præcist om virkemidlernes faktiske potentialer. Dette skyldes ikke mindst, at de frivillige virkemidler, først skal formidles, forstås og accepteres hos landmændene og deres konsulenter, før virkemidlerne kan få nævneværdig anvendelse og dermed den tilsigtede effekt. Man kan sige, at frivillige virkemidler først får betydende effekt, når landmænd og konsulenter føler en form for ejerskab til dem og derfor anvender dem. Dette faktum fordrer en vis tålmodighed hos de, der ”tilbyder” de frivillige virkemidler. Vurdering af muligheden for med de frivillige virkemidler at ændre landmænds adfærd er forsøgt medtaget i den samlede vurdering.

Kriteriet om fremadrettet tilgang begrundes også, at de frivillige virkemidler må udformes med en vis fleksibilitet og robusthed, så der ”inden for rammen” er plads til småjusteringer. Kriteriet om tålmodighed indebærer tillige, at implementeringen kan ske på en fleksibel måde, hvilket altså igen betyder, at ”der er rum for” småjusteringer også i implementeringsprocessen.

Det må endelig nævnes, at effekterne af anvendelsen af virkemidler ofte viser sig med større eller mindre forsinkelse, alene fordi der er en vis inert i naturens og miljøets respons på de ændringer, der følger af virkemidlernes anvendelse. Også af den grund forekommer det fornuftigt, at se fremad og udvise tålmodighed.

Det er formentlig – ikke mindst når man arbejder med at opnå effekter i naturen og vandmiljøet - særlig vigtigt at påpege den modsætning, der ofte ligger i, at der på den ene side er et politisk ønske / mål om resultater her og nu og på den anden side en ofte umulig faglig opgave i at præstere disse resultater inden for den i reglen korte politiske tidshorisont.

### *Langsigtethed*

F4 har som nævnt også valgt at vægte kriteriet langsigtethed. Det skyldes især synspunktet, at virkemidler, der eventuelt én gang for alle kan sikre langsigtede og varige effekter i hvert fald for så

vidt angår sikring af et renere vandmiljø (fx genopretning af vådområder og skovrejsning), forekommer mere hensigtsmæssige at anvende end virkemidler, der fordrer årlige og i princippet ”evige” driftstilskud (fx MVJ-tilskud til etablering af randzoner eller udtagningsordningen). I denne sammenhæng må det også nævnes, at nogle virkemidler medfører en varig effekt, fordi de pågældende arealer kan blive omfattet af naturbeskyttelseslovens §3 (fx MVJ-tilskud til drift af græs- og naturarealer, naturforvaltningsprojekter eller genopretning af vådområder) eller pålægges fredskovspligt (statslig skovrejsning og privat skovrejsning med tilskud). Omvendt vil hensynet til at sikre mere og bedre natur netop ofte fordrer virkemidler, der muliggør fortløbende tilskud til drift (fx MVJ-tilskud til drift af græs- og naturarealer).

Man kan dog argumentere for, at langsigtede løsninger af økonomiske og produktionsmæssige årsager begrænses til de allermest følsomme områder. Desuden kan der argumenteres for, at der opnås den største her-og-nu-effekt af midlerne ved at gøre ordningerne tidsbegrænsede, for herved kan bevillingerne dække natur- og miljøvenlig drift af større arealer ligesom landmanden ofte vil foretrække kortvarige frem for langvarige bindingsperioder.

F4 har vægtet potentialer for varige effekter på vandmiljøet af et virkemiddel mere positivt i den samlede vurdering af de frivillige virkemidler end muligheden for alene at opnå tidsbegrænsede effekter på vandmiljøet eller effekter, der forudsætter løbende tilskud ”i al evighed”, hvis ikke produktionsforholdene ændrer sig. Men det er oplagt, at det omvendt kan være en fordel at kunne stoppe med at give tilskud – og altså over tid vurdere om en indsats har været tilstrækkelig og derfor ikke længere nødvendig, sådan at samfundet kan omprioritere anvendelse af sine begrænsede midler.

Kriteriet om langsigtetthed rejser også den særlige problemstilling, om man skal vælge at anvende forebyggende eller helbredende virkemidler. Fx vil et virkemiddel som MVJ-etablering af efterafgrøder i bedste fald alene kunne ”helbrede” det problem, at næringsstoffer udvaskes til vandmiljøet, mens virkemidlet MVJ-nedsættelse af kvælstoftilførsel i bedste fald kan forebygge, at der overhovedet bliver behov for helbredelse.

Hvor vidt man skal forebygge eller helbrede vil ud over økonomiske og produktionstekniske årsager formentlig afhænge af, hvad det er man ønsker at beskytte og af konsekvenserne af, at en skade kan opstå. Beskyttelse af grundvand er eksempelvis en så alvorlig sag, at forebyggelse mod skader er et rigtigt valg (fx gennem omlægning af arealanvendelsen via frivillige dyrkningsaftaler, skovrejsning eller etablering af vådområder). Det generelle spørgsmål er, om skaden er reversibel eller irreversibel. Svaret på spørgsmålet, om man skal forebygge eller helbrede, er derfor formentlig et ”både / og” alt afhængig af målet med indsatsen.

#### *Helhed, sammenhæng og flersidighed*

F4 har med kriteriet om at tænke i helheder, i sammenhæng og på flersidighed i sine vurderinger også ladet indgå med positiv vægtning, at et virkemiddel har potentiale til at indfri flere målsætninger (fx driftstilskud til økologi / miljøbetings tilskud, skovrejsning og genopretning af vådområder).

Det er dog ganske interessant at konstatere, at det i dag allerede er sådan, at langt den største del af de frivillige virkemidler F4 har arbejdet med faktisk har en flersidig målsætning.

Virkemidlernes potentialer for at fremme en indsats i større sammenhængende områder (fx ådale) har også indgået i F4's samlede vurdering som en delmængde af kriteriet om helhed, sammenhæng og flersidighed.

#### *Tænk stort*

Endelig har F4 vægtet det positivt at tænke stort. Det betyder i princippet, at frivillige virkemidler, der kan opnå bred tilslutning og dermed stor økonomisk, arealmæssig eller lign. volumen er vægtet positivt ud fra betragtninger om, at stor volumen alt andet lige kan føre til relativt lavere administrations- og transaktionsomkostninger og derfor formentlig betyde, at man får mere miljø for pengene.

#### *Understøtter læringsproces*

Problemer opstår som følge af forandringer og markedsfejl. Derfor er der løbende behov for at udvikle forståelse og accept for nye måder at gøre tingene på og derfor også behov for at sikre virkemidler, der kan understøtte en læringsproces, hvor denne forståelse og accept udvikles.

Amternes generelle information og information om MVJ samt de mange virkemidler knyttet til selvreguleringen kan befordre denne udvikling. Den stadige udvikling af godt landmandskab, efteruddannelse samt virkemidler som grønne regnskaber, naturplaner og demonstrationsprojekter kan således understøtte denne læringsproces.

F4 mener i øvrigt, at et aktivt medspil fra landbrugets rådgivning er en central forudsætning for, at en positiv udvikling overhovedet kan finde. Udviklingen af landbrugets rådgivning er i fuld gang, og for at forhindre, at der opstår barrierer i rådgivningssystemet, er der behov for at videreudvikle rådgivningen inden for natur og miljø.

#### *Medvirker til højere grad af medejerskab*

Medejerskab er vigtigt med henblik på at sikre langsigtede resultater. Medejerskab skal i høj grad ses i sammenhæng med læringsprocesser. Men ”i marken” kan særligt virkemidler som frivillige dyrkningsaftaler, jordfordeling, græsningsselskaber, grønne regnskaber og naturplaner fremme medejerskabet.

#### *Korrigerer markedsfejl og skabe nye markeder*

Når der mange steder er problemer med kvaliteten i vandmiljøet og naturens tilstand skyldes det blandt andet, at prisen for at forebygge og undgå disse forringelser af kvaliteten ikke afspejles i tilstrækkelig grad i prisen for de varer, der er resultatet af den produktion, som har utilsigtede, negative effekter på vandmiljø og natur. Man kan tale om markedsfejl, når eksternaliteter på den måde ikke internaliseres.

Omvendt kan man sige, at produkter, der adskiller sig fra andre gennem særlig mærkning, som fx økologiske produkter, i et vist omfang kan sælges til en højere pris og derved bidrage til at kompensere producenten / landmanden for merudgifter fx ved en mere natur- og miljøvenlig produktion. Herved skabes et nyt marked til gavn for natur- og miljøbeskyttelsen.

F4 anser det derfor for vigtigt at udvikle virkemidler, der dels kan korrigere markedsfejl dels kan udvikle nye markeder. Man kan sige, at man derfor må indrette virkemidler, der i højere grad sikrer efterlevelsen af princippet om, at forurenere betaler. Herved vil den produktion, der har det laveste niveau for utilsigtede, negative forringelser over tid kunne udkonkurrere andre produktionstyper.

Den nye ordning med miljøbetinget tilskud, der prioriterer økologer først, og omlægningstilskud til økologisk jordbrugsproduktion er eksempler på virkemidler, der kan medvirke til at rette op på markedsfejl og skabe nye markeder for offentlige fællesgoder.

### **6.3. Analyse af 25 frivillige virkemidler baseret på en række parametre**

F4 har beskrevet og bedømt analysens 25 frivillige virkemidler på baggrund af en række parametre, som F4 har defineret. De, der har beskrevet og analyseret de frivillige virkemidler, er personer, der til daglig arbejder administrativt, rådgivningsmæssigt eller i praksis med virkemidlerne. Der er et væsentligt sammenfald mellem de eksperter, der har beskrevet og analyseret virkemidlerne og personerne repræsenteret i F4. Beskrivelser og de detaljerede analyser fremgår af hhv. kapitel 4 og bilaget til notatet.

Det har derfor været lagt til grund, at F4 som følge af gruppens sammensætning repræsenterer en særlig ekspertise på området ”frivillige virkemidler” og som sådan med overblik har kunnet anvende beskrivelser og analyser af virkemidlerne til nærværende tværgående vurderinger af disse virkemidler. Denne tværgående vurdering er i væsentlig grad sket i F4-plenum.

Hvert virkemiddel er med udgangspunkt i række parametre vurderet med en talværdi, hvor man kunne give karakteren 1-5 således:

- 1: Negativ effekt / mulighed
- 2: Svag positiv effekt / mulighed
- 3: Positiv effekt / mulighed
- 4: Stor positiv effekt / mulighed
- 5: Meget stor positiv effekt / mulighed

I bilag 1 ses skemaerne med eksperternes vurdering med talværdier af hvert af de frivillige virkemidler, der har indgået i F4's arbejde. Baggrunden for disse talværdier beror F4's beskrivelser og analyser af 25 af frivillige virkemidler. Såvel beskrivelser som analyser fremgår af notats bilag 1. I bilag 2 ses oversigtsskemaer alene med analyseresultater præsenteret med talværdier.

Af bilagene fremgår også, at F4 har analyseret virkemidlerne med udgangspunkt i en række parametre, sådan som det også fremgår af de fem skemaer i bilag 2.

Det skal understreges, at bedømmelserne af virkemidlerne med talværdier er angivet af eksperter, der har del i forvaltningsansvaret for eller arbejder med virkemidlerne til daglig. Endvidere er talværdierne ikke detaljeret diskuteret i F4. Der er ikke mellem virkemiddelbedømmelsens talværdier sket en egentlig afstemning af talværdierne indbyrdes – virkemidlerne er ikke direkte sammenlignet på basis af talværdierne. Analyseresultaterne kan derfor alene indgå i en samlet bedømmelse sammen med en række andre parametre.

### **6.4. Supplerende SWOT-analyser af frivillige virkemidler**

Til yderligere støtte for den samlede vurdering har F4 gennemført en generel SWOT-analyse af frivillige virkemidler, sådan som denne er præsenteret i kapitel 4 (side 35-36). Endvidere har F4 gennemført følgende tre specifikke SWOT-analyser:

- Tværgående analyse af økonomiske, normative og selvregulerende virkemidler.

- Tværgående analyse af virkemidler specifikt målrettet vandmiljø og virkemidler med flersidig målsætning.
- Tværgående analyse af landsdækkende virkemidler og virkemidler målrettet særlige områder.

På denne måde har F4 forsøgt at få et klarere billede af de styrker, svagheder, muligheder og trusler, der knytter sig til anvendelsen af forskellige typer af frivillige virkemidler.

#### 6.4.1. Specifik SWOT-analyse af økonomiske, normative og selvregulerende virkemidler

Som det ses af skema 6.4. har de økonomiske virkemidler potentialer til at sikre varige løsninger i forbindelse med investeringer, de er potentielt ressourceeffektive og kan give en hurtig effekt – i hvert fald målt i forhold til administrative og arealmæssige målsætninger.

De normative virkemidler og selvreguleringen er navnlig stærke på ”de bløde værdier” såsom potentialer for positiv medvirken, dialog og langsigtede effekter, der dog forudsætter, at der faktisk sker holdningsændringer.

#### Skema 6.4. Tværgående SWOT-analyse af de tre typer frivillige virkemidler: økonomiske, normative og selvregulerende

	Økonomiske	Normative	Selvregulering
<b>S – styrker</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effekt kan være varig med investeringstilskud</li> <li>• Potentiel ressourceeffektiv</li> <li>• Hurtig effekt med stor udbredelse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialog fremmer forståelse af nødvendighed bag regulering</li> <li>• Langsigtet effekt under forudsætning af indtruffet holdningsændring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større garanti for positiv medvirken</li> <li>• Mindre modstand imod forandring</li> <li>• Langsigtet effekt som følge af holdningsændring</li> </ul>
<b>W – svagheder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effekt kan ophøre med ophør af driftstilskud</li> <li>• Skaber afhængighed af tilskudsordninger og binder ressourcer til alternative formål</li> <li>• Vælges af dem, det bedst kan betale sig for, men ikke nødvendigvis indsats, hvor effekten er størst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanskeligt at sikre en hurtig indsats</li> <li>• Dialog tager tid og stiller store krav til information og administrativ opfølgning</li> <li>• Holdning kan ændre sig over tid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanskeligt at sikre en målrettet indsats</li> <li>• Afhængig af private initiativer, der kan støttes</li> <li>• Stiller store krav til information og administrativ opfølgning</li> <li>• Holdning kan ændre sig over tid</li> </ul>
<b>O – muligheder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flere midler til CAP-søjle 2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anvendelse af nye kommunikationsmidler (fx internet)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anvendelse af nye kommunikationsmidler (fx internet)</li> <li>• Rådgivningen har interesse i at udvikle arbejdsområde</li> <li>• Større opmærksomhed på et positivt samspil med det omgivende samfund</li> </ul>
<b>T – trusler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kapitalisering af ordningerne – stigende jordpriser (gælder formentlig kun i ringe grad fx de MVJ-foranstaltninger, der alene kompenserer merudgifter og mindreindtægter forbundet med forpligtelse)</li> <li>• Harmoniproblemer</li> <li>• Manglende evaluering af</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Harmoniproblemer</li> <li>• Kan let blive ressourcekrævende</li> <li>• Der bliver længere mellem borger og myndighed (større enheder m.v.)</li> <li>• Kræver andre kompetencer af rådgivere og myndighedspersoner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Harmoniproblemer</li> <li>• Et større effektiviseringspres på landbruget</li> <li>• Kan give megen administration</li> </ul>

	effekter <ul style="list-style-type: none"> <li>• Det økonomiske incitament for ringe</li> <li>• Manglende vilje til national medfinansiering</li> <li>• Kan opleves uretfærdigt af landmænd, der har opført sig natur- og miljøvenlige ud over lovgivningens rammer</li> </ul>		
--	---	--	--

#### 6.4.2. Specifik SWOT-analyse af virkemidler målrettet vandmiljø og virkemidler med flersidig målsætning

Sammenholdes de præcist målrettede virkemidler og virkemidler med en flersidig målsætning, jf. skema 6.5., er det rimelig klart, at de præcist målrettede umiddelbart er politisk mere ”spiselige” i kraft af deres potentiale for tydelig kobling mellem mål og middel, hvilket samtidig gør sådanne virkemidler attraktive i forhold til at kunne måle, ”hvad man får for pengene”.

Virkemidlerne med flersidige mål kan i højere grad sikre sammenhæng og helhed – og formentlig også forebygge konflikter. Til gengæld er effektmålinger meget vanskelige, hvilket gør det svært at fastslå sådanne virkemidlers omkostningseffektivitet.

#### Skema 6.5. Specifik SWOT-analyse af virkemidler målrettet vandmiljø og virkemidler med flersidig målsætning

	Målrettet vandmiljø	Flersidig målsætning
<b>S – styrker</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mulighed for stor og synlig kobling mellem mål og middel (dog ofte i forhold til afledte mål i form af bestemt adfærd – der ikke nødvendigvis i praksis hænger snævert sammen med det egentlige mål)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bæredygtige løsninger, hvor sandsynligheden for at målene nås uden konflikt med andre mål øges</li> </ul>
<b>W – svagheder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Påvirker udviklingen af det enkelte landbrugssystem i ensporet / bestemt retning</li> <li>• Der kan opstå afhængighed mellem regulering og landbrugssystem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanskeligt at måle effekt</li> </ul>
<b>O – muligheder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Midler kan gøres så fleksible, at de kan integreres i helhedsorienterede løsninger (muligt, hvor effekten kan måles i form af fx N-overskud)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ved at gøre disse virkemidler målrettede (vertikale) kan effektiviteten øges og samspillet mellem det normative og de økonomiske incitamenter øges.</li> <li>• Effektmålinger kan gøres til en lokal proces, hvorved der kan sikres en fortsat evaluering og prioritering af midlerne</li> </ul>
<b>T – trusler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stadig differentiering af den offentlig regulering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Øgede krav om forenklede effektmålinger</li> <li>• Øget fokus på det, der lettest kan omsættes til økonomi</li> </ul>

#### 6.4.3. Specifik SWOT-analyse af landsdækkende virkemidler (generelle / horisontale) og virkemidler målrettet særlige områder (målrettede / vertikale)

Det skal understreges, at det alene er de forskellige typer af frivillige virkemidler, der indgår i SWOT-analysen i skema 6.6. Men det står klart, at de generelle virkemidler er enklere at

administrere, opleves retfærdige og forekommer velegnede til at løse generelle – afgrænsede - problemer.

Det er ikke overraskende, at de målrettede virkemidler effektivt kan sikre en målrettet indsats og giver mulighed for større fleksibilitet. Det større behov for afvejning og prioritering mellem de forskellige mål kræver til gengæld langt større administrative ressourcer.

**Skema 6.6.. Tværgående SWOT-analyse af frivillige virkemidler hhv. landsdækkende (horisontale) og rettet mod særlige områder (vertikale)**

	<b>Landsdækkende (horisontal)</b>	<b>Særlige områder (vertikal)</b>
<b>S – styrker</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enklere og billigere at administrere</li> <li>• Velegnede til at løse generelle afgrænsede problemer</li> <li>• Opleves retfærdige / sikrer ensartede afgørelser</li> <li>• Stor udbredelse på bedrifts- og landsniveau og derved velegnet til at opnå målbare effekter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effektiv til at målrette indsats</li> <li>• Giver mulighed for at inddrage langt flere problemstillinger / mål / hensyn på én gang</li> <li>• Skaber større opmærksomhed på problemstillingerne</li> <li>• Øger chancerne for at mobilisere relevante personer</li> </ul>
<b>W – svagheder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanskelig at sikre en målrettet indsats tilpasset lokale forhold</li> <li>• Kan føre til spild af ressourcer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administrativ tung, da den fordrer vurdering af lokalt administrativt organ</li> <li>• Kræver et acceptabelt grundlag for at prioritere indsatsen, herunder afvejning mellem forskellige hensyn (vandmiljø, natur, kulturværdier, sociale forhold osv.)</li> </ul>
<b>O – muligheder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Større fleksibilitet i administration kan sikre et bedre samspil med andre ordninger og målsætninger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan øge fokus på særlige målsætninger</li> </ul>
<b>T – trusler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reguleringen kan blive for omkostningstung i forhold til effekten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uensartede afgørelser grundet lokalt ophæng</li> <li>• Politisering fra lodsejere</li> <li>• Harmoniproblemer</li> <li>• Komplicerede ejerstrukturer</li> <li>• ”Rasmus Modsat” kan forhindre sammenhængende projekter (demokratisk underskud)</li> <li>• Uenighed om mål</li> <li>• Relativt omkostningstung administration i.f.t. miljø- og natureffekten</li> </ul>

## 7. Faglig vurdering af frivillige virkemidlers potentialer for at sikre et renere vandmiljø og mere og bedre natur

F4 er nedsat med henblik på:

- At beskrive og vurdere frivillige virkemidler i forhold til deres potentiale for at sikre et renere vandmiljø og mere og bedre natur, herunder deres betydning for ændring af landmænds adfærd i en mere miljø- og naturorienteret retning.
- At beskrive og vurdere, hvordan frivillige virkemidler kan inddrages i hhv. en generel og målrettet baseret regulering, der har vandmiljøet som fokusområde og samtidig sigter mod en integreret indsats, der tager hensyn til beskyttelsen af både terrestrisk natur og vandmiljøet.
- At beskrive og vurdere frivillige virkemidler, der kan fremme en integreret indsats for natur og miljø i ådalene og her se en sådan integreret indsats i sammenhæng med at forbedre mulighederne for at forbedre de fysiske forhold i og omkring vandløbene.

### 7.1. Grundforudsætninger

Det skal indledningsvis gentages, at F4 ikke opfatter frivillige virkemidler som alternativ til den generelle rammestyring gennem juridiske, økonomiske m.v. virkemidler men som nyttige supplementer til disse former for regulering. Samtidig er det opfattelsen i F4, at frivillige virkemidler kan virke godt, når der samtidig foreligger en potentiel mulighed for anvendelse af obligatoriske virkemidler.

Overordnet lægger frivillige virkemidler sig således op ad generelle regler og supplerer disse, ligesom der i princippet skal ”ydes noget” ud over det generelle niveau, hvis det skal udløse et tilskud. Dette er fx gældende for tilskudsordningerne i Landdistriktsprogrammet, herunder de miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger. Derfor kan det med frivillige virkemidler ofte være vanskeligt at få stor effektivitet, fordi der netop i væsentligt omfang er tale om at ”fylde de huller ud”, som de generelle regler ikke har opfanget.

Som det har været nævnt tidligere, vil det økonomiske optimum for anvendelse af frivillige virkemidler med økonomisk tilskud – fx MVJ-foranstaltningerne – formentlig ændres som følge af den besluttede CAP-reform.

F4 har tillige den opfattelse, at en helhedsorienteret bedriftstilgang (dvs. helhedsplanlægning og – handling på bedriftsniveau) kunne være et oplagt værktøj til at få mange af de konkrete frivillige virkemidler i aktivt spil på bedrifterne. Dette betyder overordnet, at man fortsat må udvikle og styrke frivillige virkemidler så som grønne regnskaber og naturplaner, godt landmandsskab,



rådgivning og efteruddannelse i et fælles ansvar for erhverv og myndigheder. Selvregulerende frivillige virkemidler er et langt stykke ad vejen centrale med henblik på at sikre gennemslagskraft for de frivillige virkemidler, der indebærer økonomiske incitamenter. Med en sådan udformning og tilgang kan man få rigtig mange landmænd / bedrifter i tale og på sigt opnå store forbedringer for natur og vandmiljø.

Den videre udvikling af en helhedsorienteret bedriftstilgang med fokus på natur og vandmiljø kunne omfatte tilskud til udarbejdelse af en samlet natur- og miljøplan for bedrifter med henblik på at få en koordineret anvendelse af eksisterende og nye virkemidler på bedriften. Et sådant tilskud kunne eventuelt gradueres efter, hvor mange konkrete MVJ-aftaler, der tegnes på bedriften.

F4 har tillige den opfattelse, at en sådan helhedsorienteret bedriftsplanlægning stiller nye krav til landbrugets rådgivning, herunder rådgivningstjenestens evne til at styrke samarbejdet med amter og kommuner og til i rådgivningsindsatsen at opprioritere beskyttelsen af vandmiljø og natur.

Det er ikke nok, at landbrugets rådgivning udvikles; også de ansvarlige myndigheder og private organisationer (fx vandforsyningsselskaber) må udvikle deres rådgivning og information, ligesom samspillet mellem rådgivning og myndigheder må videreudvikles.

En sådan udvikling af samspillet mellem myndigheder og rådgivning får skærpet aktualitet med de ændringer, der ses på det landbrugspolitiske område som følge af CAP-reformen fra juni 2003, hvor de frivillige virkemidler alt andet lige får større vægt.

I den fortsatte udvikling af landbrugets rådgivning kan det samtidig overvejes i særlig grad at satse på en "whole-farm-approach" i de særligt følsomme landbrugsområder (SFL), hvor der i særlig grad er behov for hensyn til netop vandmiljø og natur. Dette kunne især i relation til natur og landskab eventuelt over tid bane vejen for en mere område-orienteret rådgivning; i princippet en gradvis tilnærmelse af landbrugets rådgivning til amternes indsats.

Der er som F4 ser det netop tale om en udvikling, hvor man også fortsat udvikler og styrker grønne regnskaber og naturplaner, videreudvikler godt landmandskab og prioriterer efteruddannelse, der styrker denne udvikling.

Det har tillige været klart, at F4 som gruppe har været meget åben overfor tanken om øget fokusering på en integreret indsats i en række nærmere definerede og måske udpegede ådale. Det er således opfattelsen i F4, at en aktiv, målrettet og balanceret indsats i en række sådanne udvalgte danske ådale formentlig kan føre til en yderligere reduktion i udvaskningen af næringsstoffer til vandmiljøet og til mere og bedre natur samtidig med, at den kan medvirke til at reducere bøvlet for den enkelte landmand og konflikterne mellem landbrug og myndigheder.

## **7.2. Vurderinger**

F4 har undervejs med opgaven måttet konstatere, at man ikke lødigt kan vurdere de 25 eksisterende frivillige virkemidler, F4 har forholdt sig til, og dertil en række forslag til udvikling og tilpasning af de frivillige virkemidler med henblik på at opstille en egentlig "top-10-liste".

Til gengæld har arbejdet ført frem til en præsentation af en række værktøjer, man kan tage i anvendelse, når man vil vurdere de frivillige virkemidler. Derfor kan F4's arbejde især bruges i et

fremadrettet arbejde med at sikre en positiv rolle for frivillige virkemidler med henblik på at sikre et renere vandmiljø og mere og bedre natur.

#### Integrerede ådalsprojekter

F4 har dog vurderet, at en umiddelbart stor effekt på vandmiljøet formentlig kan opnås gennem en målrettet (og formentlig langsigtet) indsats i ådale. Det er også F4's vurdering, at integrerede ådalsprojekter potentielt vil være meget hensigtsmæssige med henblik på at understøtte en målsætning om mere og bedre natur.

Der vil dog med en ensidig fokusering på vandmiljøet på grund af øget eutrofiering, ændrede fugtighedsforhold eller besværliggjort hensigtsmæssig naturpleje (græsning og høslæt) være stor risiko for betydelige negative konsekvenser for den natur, der enten findes eller som opstår / udvikler sig i ådalene (dette forhold afrapporteres detaljeret i VMPIII-undergruppen F7 – Naturintegrations-gruppen).

F4 vurderer på den baggrund, at ensidige "vandmiljø-virkemidler" ikke bør stå alene, men indgå i en nøje afvejning og koordination med virkemidler med flersidige formål. Derfor har F4 også i kapitel 5 foreslået en integreret indsats i ådale med en flersidig målsætning, herunder med et reduceret krav til kvælstoftilbageholdelse, og baseret på anvendelsen af en bred vifte af eksisterende virkemidler, der gennem årene har vist deres duelighed.

Dette forudsætter naturligvis, at man er parat til at aktivere et større arealvolumen til dette "udtagningsformål", men fremgangsmåden vil på den anden side kunne løse nogle voksende problemer mellem myndigheder og landbrug og dermed medvirke til at sikre en lokal forståelse og accept og derfor også give et bedre grundlag for medejerskab.

#### "Prioritering" – faglig vurdering

Bortset fra på denne måde at give integrerede ådalsprojekter topprioritet har F4 i stedet for en egentlig "top-10-liste" valgt at gennemføre en faglig vurdering af de beskrevne frivillige virkemidler inden for fire sideordnede kategorier, som blev præsenteret med skema 4.2 i kapitel 4 (side 37) og set disse 25 virkemidler i sammenhæng med F4's øvrige forslag til tilpasning og udvikling af frivillige virkemidler, sådan som de er præsenteret i kapitel 4, samt i sammenhæng med forslaget til en integreret indsats i ådale, jf. kapitel 5.

Ud over de indledende grundforudsætninger i afsnit 7.1. om blandt andet vigtigheden af en bredt baseret helhedsorienteret driftstilgang, er der således ikke fra F4's side tale om prioritering mellem de fire kategorier eller mellem virkemidlerne inden for kategorierne herunder:

#### Målrettet vandmiljøet, Landsdækkende:

- MVJ-kvælstofkontrakter

#### Målrettet vandmiljøet, Særlige områder (fx SFL):

- MVJ-nedsættelse af N-tilførsel' – kan udvides til at omfatte både kvælstof og fosfor
- Frivillige dyrkningsaftaler

#### Flersidige formål (natur og miljø), Landsdækkende:

- Miljøbetingset tilskud (prioriterer økologer først)

- Omlægningsstøtte til økologisk jordbrugsproduktion
- Naturforvaltningsprojekter (stat og amter)
- Husdyrpræmier og nationale konvolutter målrettes til natur- og miljøvenlig drift af græs- og naturarealer (usikkerhed p.g.a. udmøntning af CAP-reform på kvægområdet)

Flersidige formål (natur og miljø), Særlige områder (fx SFL):

- Integreret indsats i ådale / større sammenhængende lavbundsarealer (videreudvikling af en koordineret indsats baseret på en række eksisterende virkemidler: Jordkøb og jordfordeling, genopretning af vådområder, hektarstøtte til frivillig merudtagning i SFL-områder, græsningsselskaber, kollektive naturplaner, MVJ-drift af græs- og naturarealer)
- Jordkøb og jordfordeling
- Genopretning af vådområder / MVJ-etablering af vådområder
- MVJ-drift af græs- og naturarealer
- Skovrejsning
- Hektarstøtte til brak i randzoner langs målsatte vandløb, herunder med udvikling m.h.p. braklægning i randzoner langs terrestrisk og akvatisk natur, samt langs hegn, skel, midtmarksstriber af brak m.v. i kombination med billediger etc.

*Forholdet mellem generelt (horisontal) hhv. målrettet (vertikal) baseret regulering*

Det fremgår af ovenstående, at frivillige virkemidler så som MVJ-kvælstofkontrakter, MVJ-miljøbetings tilskud og omlægningsstøtte til økologi vil være velegnede som led i en generel regulering.

Styrkerne ved de generelle frivillige virkemidler er, at de er enklere og billige at administrere, velegnede til at løse generelle problemer og kan sikre ensartede afgørelser.

Svaghederne ved de generelle frivillige virkemidler er, at det er vanskeligt at sikre en målrettet indsats med dem ligesom de i reglen er mindre fleksible og derfor vanskeligere at tilpasse til lokale behov.

Det fremgår tillige, at frivillige virkemidler som MVJ-nedsættelse af kvælstoftilførsel, frivillige dyrkningsaftaler, genopretning af vådområder, MVJ-drift af græs- og naturarealer, skovrejsning og hektarstøtte til brak i randzoner vil være velegnede til en målrettet regulering eventuelt med visse justeringer.

Styrkerne ved de målrettede, frivillige virkemidler er, at de giver mulighed for at inddrage flere målsætninger, skaber større opmærksomhed på problemstillingerne og kan medvirke til at mobilisere de relevante personer.

Svaghederne ved de målrettede, frivillige virkemidler er, at de ofte er administrativt tunge.

Generelt kan man sige, at der ofte vil være en modstrid mellem på den ene side ønsket om enkelt, effektivt og billigt og på den anden side om målretning, tilpasning til lokale forhold og sikring af medejerskab.

