

Bilagsrapport i projektet EUs landbrugsordninger og pesticidpolitikken

Muligheder og barrierer i EU's landbrugsordninger på kort
sigt

Anders Branth Pedersen (DMU/AU)
Helle Ørsted Nielsen (DMU/AU)
Tove Christensen (FØI/KU)

Indholdsfortegnelse

MULIGHEDER OG BARRIERER I EU'S LANDBRUGSORDNINGER PÅ KORT SIGT	3
INDLEDNING	5
UDGANGSPUNKTET – MÅLENE I PESTICIDPLAN 2004-2009	5
EU'S PESTICIDPOLITIK	7
Pesticiddirektivet	8
Temastrategi for bæredygtig anvendelse	9
Sammenfatning	10
EU'S LANDBRUGSORDNINGER	10
Den fælles landbrugspolitik	11
Sammenfatning	13
HVILKE MULIGHEDER GIVER EU'S LANDBRUGSPOLITIK FOR DANSK PESTICIDPOLITIK?	14
VIRKEMIDLERNES EFFEKT – KAN DANMARK UDNYTTE MULIGHEDERNE BEDRE PÅ KORT SIGT?	18
Administrativ regelstyring	18
Økonomiske virkemidler	19
Frivillige aftaler (tilskudsordninger)	19
Rådgivning og information	21
Sammenfatning	22
KONKLUSION	22
REFERENCER	25

Indledning

Dette notat sammenfatter konklusionerne i to andre notater: Regulering af landbrugets pesticidanvendelse – en vurdering af virkemidler (Christensen et al 2007) og Vurdering af muligheder og barrierer i samspillet mellem EU's landbrugsordninger og målene i den danske pesticidpolitik på kort sigt (Jensen et al. 2007). Notatet giver således en konkret vurdering af de muligheder og barrierer der er i samspillet mellem EU's landbrugsordninger og den danske pesticidpolitik på kort sigt, hvor rammerne de næste 5-10 år er givne. Dette analyseres i sammenhæng med analyser af virkemidlernes nuværende og forventede effekt. Analysen i notatet falder i følgende overordnede dele. Først beskrives kort målene i den danske pesticidpolitik. Efterfølgende beskrives muligheder og barrierer i EU's pesticidpolitik, da også den fælles pesticidpolitik skaber både muligheder og begrænsninger for Danmarks udfoldelsesmuligheder. Dernæst beskrives muligheder og barrierer i EU's landbrugsordninger; det analyseres, hvordan mulighederne konkret er udmøntet i dansk lovgivning, og hvilken effekt virkemidlerne har haft. Endelig rundes notatet af med en diskussion af barrierer og muligheder i EU-lovgivningen set i lyset af vurderingen af konkrete virkemidler til reduktion af pesticidbelastningen.

Udgangspunktet – målene i Pesticidplan 2004-2009

Den danske pesticidpolitik er formuleret i Pesticidplan 2004-2009 (Fødevarerministeriet og Miljøministeriet 2003). Ambitionen med planen er, at Danmark skal være blandt de bedste til at: Nedbringe forbruget af pesticider; beskytte miljøet; og minimere restkoncentrationer af pesticider i fødevarer. Sideløbende tjener planen et formål om at medvirke til at opfylde målene i Handlingsplan for biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse 2004-2009, da pesticider påvirker levevilkårene for de vilde plante- og dyrearter på produktions- og naboarealer (Regeringen 2004).

Pesticidplanen indeholder en lang række mål og midler. Planens mål og virkemidler i forhold til landbrugssektoren fremgår af tabel 1. Pesticidplanen indeholder alle tre former for overordnede styringsmidler: Administrativ regelstyring, økonomiske incitament og information/rådgivning. Som det fremgår af tabellen, lægger planen meget vægt på information, mens man i mindre grad planlægger at nå målene via økonomiske styringsmidler og regelstyring. Hvad angår målet om en behandlingshyppighed på 1,7, er virkemidlerne her formelt udelukkende baseret på information/rådgivning, men pesticidafgiften og tilskudsordningen til udlægning af randzoner må dog også forventes at have en effekt på behandlingshyppigheden. Målet om omlægning til pesticidfri dyrkning er udelukkende baseret på økonomiske incitament via frivillige aftaler. Regelstyring benyttes primært på to områder: Regler for godkendelse af sprøjtemidler, og regler for hvordan selve sprøjtningen skal foregå.

Tabel 1. Pesticidplanens (2004-2009) virkemidler over for landbrugssektoren

<i>MÅL</i>	<i>MIDDEL</i>	<i>KATEGORI</i>	<i>MÅLGRUPPE</i>
<i>Behandlingshyppighed 1,7</i>	Fokuseret rådgivningsindsats på bedriftsniveau	Information	Landmænd
	Udbredelse af beslutningsstøttesystemer til flere landmænd	Information	Landmænd
	Øget anvendelse af præcisionsdyrkning	Information	Landmænd
<i>Omlægning til pesticidfri dyrkning</i>	Støtte til omlægning og drift af økologisk jordbrug	Økonomi (tilskud)	Landmænd
	Miljøbetingsstøtte til arealer dyrket efter samme regler som økologisk jordbrug (mht. pesticider og kvælstof) men uden krav om økologisk autorisation	Økonomi (tilskud)	Landmænd
<i>Restriktiv godkendelsesordning så:</i> <i>-Ordnningen revideres når der kommer ny viden.</i> <i>-Vilkårene for anvendelse af pesticider overholdes</i> <i>-Restindholdet af pesticider i fødevarer er så lavt som muligt.</i> <i>-Ordnningen effektiviseres</i>	Afdække miljø- og sundhedsmæssige konsekvenser af pesticidanvendelsen via projekter under Pesticidforskningsprogrammet	Information	Forskere
	Forstærket informationskampagne fra Dansk Landbrug om randzoner, punktkilder og overholdelse af vilkår	Information	Landmænd
	Styrket indsats for at fastsætte grænseværdier for restindhold af pesticider i fødevarer	Information	Forskere
<i>Godkendte pesticider må ikke udvaskes til grundvandet i et omfang over de fastsatte grænseværdier</i>	Fastholdelse af restriktiv godkendelsesordning	Regelstyring	Kontrollanter/ Forskere
	Sikre varslingsystemets fortsatte eksistens	Information	Kontrollanter
	Etablere fagligt grundlag for at indgå dyrkningsaftaler med landmænd i områder som er særligt følsomme for pesticidudvaskning	Økonomi (tilskud)	Forskere/ Landmænd

	Reducere pesticidbelastningen fra punktkilder via rådgivning	Information	Landmænd
	Reducere pesticidbelastningen fra punktkilder via regler om påfyldning/vask	Regelstyring	Landmænd
<i>25.000 ha sprøjtefri randzoner udlægges langs målsatte vandløb og søer inden udgangen af 2009</i>	Forstærket informationskampagne fra Dansk Landbrug om udlægning af randzoner under bl.a. hektarstøtteordningen	Information (og økonomi)	Landmænd
	Øget rådgivning på bedriftsniveau om udlægning af randzoner	Information	Landmænd
	Økologisk omlægning og omlægning til anden pesticidfri dyrkning	Økonomi (tilskud)	Landmænd
<i>Grønnere pesticidafgift</i>	Fortsat anvendelse af pesticidafgiften	Økonomi	Landmænd
	(En mulig) provenuneutral omlægning af pesticidafgiften så den bliver grønnere	Økonomi	Landmænd

EU's pesticidpolitik

EU's mål, policy-instrumenter og fremtidige tiltag på pesticidområdet fremgår af EU's 6. miljøhandlings-program fra 2002 (Kommissionen 2001a: afsnit 5.5). Det overordnede mål er her at opnå en situation, hvor anvendelsen og koncentrationen af pesticider i miljøet ikke medfører væsentlige risici for eller belastninger af sundhed og natur. Målet søges opfyldt via en tostrengt strategi. Det sker for det første via forbud mod (eller begrænsning af) markedsføring og anvendelse af de farligste pesticider. For det andet sker det via sikring af, at den bedste praksis anvendes ved brugen af de tilladte pesticider. De konkrete EU-bestemmelser på pesticidområdet kan inddeles i tre (delvist overlappende) hovedområder:

1. Rammer for markedsføring af pesticider, som de fremgår af pesticiddirektivet (Rådet 1991)
2. Bestemmelser vedrørende anvendelsen af pesticider, som foreslået i temastrategien for bæredygtig pesticidanvendelse (Kommissionen 2002)
3. Grænseværdier for restindholdet af pesticider i slutprodukterne (fødevarer/foderstoffer), som fremgår af forordning 396/2005 (Europa-Parlamentet & Rådet 2005)

På alle tre områder reguleres der således i høj grad via regelstyring. Reguleringen af pesticider hører i EU under landbrugsområdet (EF-traktaten art. 37) og sundhedsområdet (art.152). Det er en barriere for udviklingen af en national mere vidtgående pesticidpolitik, da det

indebærer, at medlemsstaterne ikke kan benytte den såkaldte miljøgaranti. Miljøgarantien er en undtagelsesklausul, som medlemsstaterne kan benytte, hvis de ønsker mere vidtgående nationale regler på visse områder. Det er således muligt i henhold til garantien at bevare eksisterende (skrappere) lovgivning eller at indføre nye (skrappere) nationale regler, hvis videnskabeligt grundlag vedrørende miljøbeskyttelse taler derfor. Det ville være muligt, nationalt, at skærpe pesticidpolitikken, såfremt reguleringen af pesticider blev flyttet ind under det indre marked (EF-traktaten art. 95), hvor miljøgarantien kan anvendes af medlemsstaterne (jf. art.95 stk.4). Omvendt har Danmark naturligvis en interesse i (især ud fra et konkurrenceevneargument), at det er EU-politikken som strammes frem for blot den danske politik.

Pesticiddirektivet

Pesticiddirektivet har som et af sine primære formål at sikre frihandelen med pesticider på det indre marked. Danmark stemte i sin tid imod direktivet, da direktivet kunne udgøre en barriere mod at sikre et højt beskyttelsesniveau i Danmark. Her var det især et problem for Danmark, at substitutionsprincippet ikke var en del af direktivet. Konkret vil en indførelse af substitutionsprincippet på pesticidområdet betyde, at et pesticid ikke må godkendes og anvendes, hvis der findes andre pesticider på markedet, som er mere miljøvenlige og lige så effektive.

I en statusrapport fra 2001 pegede Kommissionen på visse problemer med direktivet og foreslog derfor en revision (Kommissionen 2001b). Disse er – sammen med tilføjelser fra Ministerrådet og Europa-Parlamentet – inddraget i et ændringsforslag (Kommissionen 2006), der samtidig foreslår, at en forordning skal erstatte direktivet. Ændres direktivet til en forordning, vil det indebære, at medlemsstaterne får en lavere grad af frihed til at bestemme, hvilke midler der benyttes. Ved at anvende en forordning ønsker Kommissionen således at sikre forenkling og fuld harmonisering af reglerne mellem medlemsstaterne. Revisionsforslaget lægger fortsat umiddelbart op til, at markedsføringen af pesticider styres gennem regelstyring. Samtidig kan det konstateres, at retsgrundlaget fortsat er traktatens art. 37 og art.152 (Kommissionen 2006: 9), hvilket udelukker brugen af miljøgarantien.

To af Pesticiddirektivets mest omdiskuterede ændringer, set med danske øjne, er, for det første, et forslag om at godkendelser af pesticider flyttes fra medlemsstaterne til tre klimazoner. Forslaget indebærer, at medlemsstaterne ikke længere kan forbyde sprøjtemidler eller ændre betingelser for midler, der er godkendt i en anden medlemsstat i samme klimazone, men uden videre skal anerkende dem. For det andet, at substitutionsprincippet indføres (dog i en begrænset udgave).

Den danske regering har meddelt, at Danmark principielt er imod forslaget om at opdele EU i tre klimazoner, da Danmark dermed mister muligheden for selv at godkende/afvise sprøjtegifte, hvilket kan have en negativ effekt for kvaliteten af det danske grundvand

(Miljøministeriet 2006: 11). Frygten er således, at Danmark kan få svært ved at fastholde en restriktiv godkendelsesordning (jf. tabel 1).

Miljøstyrelsen har fået foretaget et udredningsarbejde om de danske konsekvenser af de foreslåede klimazoner, og her konkluderes det, at indførelsen af zoner vil være en økonomisk fordel for det danske jordbrugserhverv. Omvendt forøges risikoen for grundvandsforurening og der kan forventes negative effekter på plante- og dyreliv uanset hvilken zone Danmark placeres i (Miljøstyrelsen 2007a). De samfundsøkonomiske omkostninger herved vurderes i vidt omfang at overstige gevinsterne. Nogen endelig EU-beslutning om klimazoner er ikke truffet, men vedtages forslaget kan det forventes at lægge hindringer i vejen for en opfyldelse af målene i pesticidplanen. Fx kan de omtalte negative effekter på plante- og dyreliv gøre det svært at leve op til målsætningen om, at Pesticidplanen skal bidrage til at opfylde målene i handlingsplanen for biologisk mangfoldighed (se kap.1). En anden konsekvens er, at der vil være en risiko for, at pesticider, som ikke ville være godkendt under de nuværende danske regler, pludselig vil kunne findes i det danske grundvand.

Omvendt vil fx en indførelse af substitutionsprincippet (omend det kun er en delvis indførelse) forventes at øge mulighederne for en positiv miljøeffekt. Den mere præcise effekt afhænger dog af kriterierne for hvilke midler, der kan substitueres (Miljøministeriet 2006: 6), hvilket ikke er endeligt afgjort.

Temastrategi for bæredygtig anvendelse

Mål og midler angående selve anvendelsen af pesticider fremgår af Kommissionens meddelelse "Mod en bæredygtig anvendelse af pesticider" (Kommissionen 2002), som udsprang af det 6. Miljøhandlingsprogram. Af Ministerrådets og Europa-Parlamentets svar (i henholdsvis 2002 og 2003) blev der udtrykt et ønske om, at strategien i højere grad blev konkretiseret. I Kommissionens nyeste forslag fra 12. juli 2006 (Kommissionen 2006b) til et rammedirektiv er der således opstillet en række mål og midler (se Jensen et al 2007). Målene er dog fortsat ikke særligt konkrete.

Generelt vurderer Miljøministeriet, at temastrategien vil have 'mindre konsekvenser' for Danmark, da de fleste af elementerne allerede er indført i dansk lovgivning (Miljøministeriet 2006: 13). Rammedirektivet giver dog mulighed for en bredere regulering på pesticidområdet i Danmark. Der vil således ske forbedringer i kontrollen med sprøjteudstyr, idet der skal etableres et system, som kan håndtere kontrol af ca. 40.000 sprøjter (ibid: 16, 23). Samtidig forventes initiativet at hæve beskyttelsesniveauet i medlemsstater der ikke allerede har taget initiativer på området (ibid), hvilket alt andet lige vil være en komparativ fordel for Danmark.

Kommissionen (2006b; 2006c) har foreslået en række andre initiativer – bl.a. et krav om at medlemsstaterne indfører nationale handlingsplaner – et forslag, som dog heller ikke vurderes at have væsentlige konsekvenser i forhold til dansk lovgivning

(Miljøministeriet 2006: 19). Men også her er der en dansk fordel forbundet med, at beskyttelsesniveauet hæves i andre EU-lande.

Endelig samler EU's forordning om maksimalgrænseværdier for pesticider i fødevarer og foderstoffer (Europa-Parlamentet og Rådet 2005) flere tidligere bestemmelser om grænseværdier for en række stoffer i forskellige produkter samt fastsætter en generel grænseværdi for indholdet af pesticidrester for de stoffer, der endnu ikke er fastsat en specifik grænseværdi for. Det overordnede mål med forordningen er både at sikre folkesundheden gennem et højt beskyttelsesniveau og den frie handel med fødevarer og foderstoffer i EU. Maksimalgrænseværdierne skal revurderes i 2008.

Sammenfatning

Miljø og sundhedsmæssige hensyn er i dag generelt højt prioriterede i EU's pesticidpolitik. Det er dog en potentiel barriere for et højt dansk beskyttelsesniveau, at pesticiderne, i EU-sammenhæng, er placeret under landbrugs- og sundhedsområdet. I EU er der p.t. en bevægelse imod totalharmonisering af pesticidreglerne. En totalharmonisering er en konkurrencemæssig fordel for Danmark, som i forvejen har et relativt højt beskyttelsesniveau, i form af, at den stiller krav til EU-lande med et lavere beskyttelsesniveau. Omvendt kan en bevægelse mod totalharmonisering dog også udgøre en barriere, alt efter hvor EU-niveauet lægges i forhold til det nuværende danske reguleringsniveau, for Danmarks muligheder for selvstændigt at føre en mere restriktiv pesticidpolitik, og dermed lægge hindringer i vejen for en opfyldelse af målene i Pesticidplan 2004-2009. Konkret kan en vedtagelse af forslaget i EU's pesticiddirektiv om at opdele EU i tre klimazoner forventes at udgøre en barriere for opfyldelsen af målene i Pesticidplan 2004-2009, mens en indførelse af substitutionsprincippet omvendt kan forventes at styrke mulighederne for en opfyldelse. Endvidere kan en vedtagelse af Kommissionens forslag til nyt rammedirektiv vedrørende bæredygtig anvendelse af pesticider give mulighed for at etablere et bedre kontrolsystem i forhold til sprøjteudstyr.

EU's Landbrugsordninger

EU's landbrugsordninger har siden fællesskabets dannelse sigtet mod at frembringe en stabil fødevarerforsyning af sikre fødevarer til en overkommelig pris. Samtidig har det også været blandt målene at sikre en rimelig levestandard for landbrugere i alle fællesskabets regioner, og at skabe velfungerende landdistrikter. Men i de senere år er der kommet flere andre mål til. Således fokuseres der i ordningerne i dag bl.a. også på at forbedre dyrevelfærd og på at beskytte miljøet til gavn for både nuværende og kommende generationer (Kommissionen 2004). Landbruget opfattes derfor i dag i langt højere grad som multifunktionelt. EU's fælles landbrugspolitik har især været under forandring siden McSharry-reformen i 1992, og landbrugspolitikken udgøres i dag af to søjler: Landdistriktsordningen og de generelle landbrugsordninger.

Den fælles landbrugspolitik

Indførelsen af en enkeltbetalingsordning (Rådet 2003) i EU's generelle landbrugsordninger har betydet, at produktionen er blevet mere markedsorienteret og i højere grad følger efterspørgslen efter landbrugsprodukter i modsætning til, hvad der tidligere har været tilfældet (se Jensen et al 2007). Støtten afkobles produktionen (med undtagelse for visse afgrøder) og indkomststøtte gives nu i stedet via direkte betalinger til ejere af landbrugsjord. Samtidig kan støtten nu direkte kobles til kravet om krydsoverensstemmelse, hvor der fx kan indarbejdes krav om pesticidregulerende tiltag.

Rådets (2003) forordning rummer en række krav, der skal opfyldes, som betingelse for at modtage støtte – såkaldt 'krydsoverensstemmelse' (art.3-9). Krydsoverensstemmelse er således en form for regelstyring. Ellers er det primært de økonomiske styringsmidler – i form af tilskud – der anvendes indenfor de generelle landbrugsordninger. Kravet om krydsoverensstemmelse indebærer, at støtten gives på betingelse af, at bestemte regler (baseret på 18 EU-direktiver) vedrørende miljø, fødevarer sikkerhed, dyre-/plantesundhed og dyrevelfærd overholdes. Det er op til de enkelte medlemsstater at udvælge de regler, der skal med i krydsoverensstemmelseskravene. Indførelse af krydsoverensstemmelse giver nye muligheder for at koble enkeltbetalingsstøtten sammen med pesticidbegrænsende tiltag. Eksempelvis er Pesticiddirektivet (jf. ovenfor) med på listen over de regler, som der kan stilles krav om, skal være opfyldte. Overholder de enkelte landmænd derfor ikke Pesticiddirektivets regler, er der mulighed for at skære i støtten (Jensen et al 2007).

Endvidere er der krav om, at arealer, især dem der ikke anvendes til produktion, holdes i god landbrugsmæssig og miljømæssig stand (GLM). Medlemsstaterne fastsætter selv minimumskravene hertil på baggrund af eksisterende EU-forordninger og -direktiver og på baggrund af basisnormerne for GLM. Endelig skal kravene fastlægges med hensyntagen til de pågældende områders særlige karakter (jordbunds-/klimaforhold, eksisterende landbrugssystemer, arealanvendelse, vekseldrift, landbrugspraksis og landbrugsstrukturer) (Rådet 2003). Muligheden for at koble GLM til Pesticiddirektivet er da også allerede udnyttet i dansk lovgivning (hvad angår ikke-dyrkede arealer), da et af GLM-kravene til udtagne arealer, og arealer der ikke dyrkes, er, at der ikke anvendes plantebeskyttelsesmidler (DFFE 2005, se §20).

Det er kun muligt at udnytte kravet om krydsoverensstemmelse i forbindelse med håndhævelse af regler, der implementerer EU-direktiver og -forordninger. Det forventes, at MVJ-ordningerne (herunder 'sprøjtetfrie randzoner') bliver omfattet af krydsoverensstemmelseskravene fra 2008.

Reformen af de generelle landbrugsordninger indeholder desuden et krav om etablering af en bedriftsrådgivning. Med denne rådgivningsfunktion kan landmænd informeres om, hvordan de nedsætter forbruget af pesticider, uden at produktionen påvirkes heraf.

Landdistriktsordningen udgør anden søjle i den fælles landbrugspolitik. Ordningens sigte er at fremme investeringer og strukturudvikling i land- og skovbruget, og ordningen er særligt rettet mod miljøprojekter og ugunstigt stillede landbrugsområder. Den konkrete udformning af ordningen designes af hvert enkelt medlemsland indenfor de generelle rammer (Jensen et al 2007). For perioden 2007-2013 er der tre konkrete mål/akser: 1) Forbedring af landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne; 2) Forbedring af miljø og natur; 3) Forbedring af livskvaliteten og tilskyndelse til omstilling af den økonomiske aktivitet.

I relation til opfyldelse af målene i den danske Pesticidplan 2004-2009 er akse 2 naturligvis af særlig interesse. Målet med akse 2 er at yde økonomisk støtte til landmænd, der udnytter landbrugsarealerne på måder, der er skånsomme overfor miljøet. Det kan fx være metoder, der beskytter biodiversitet, vand og jord. Mere specifikt kan der ydes støtte til foranstaltninger i områder med naturbetingede ulemper; til miljøvenligt jordbrug (MVJ-ordninger); og til økologi.

Områder med naturbetingede ulemper kan fx være bjergområder, hvor det er ekstra besværligt at dyrke jorden. Det kan også være områder, hvor der gælder særlige miljørestriktioner, fx Natura 2000-områder. Natura 2000 betegner de særligt følsomme områder, der er blevet udpeget som internationale naturbeskyttelsesområder for dyre- og planteliv. Disse områder kræver særlige foranstaltninger og områderne kan derfor medføre øgede omkostninger for de pågældende landmænd.

MVJ-ordningerne er støtteordninger i særligt følsomme områder (SFL-områder), hvor landmanden over en årrække forpligter sig til at benytte produktionsmetoder, der sigter mod at beskytte miljøet og bevare naturen. Det kan fx være at etablere ekstensive randzoner, nedsætte kvælstoftilførslen eller braklægge følsomme områder. Foranstaltningerne skal være mere vidtgående end de obligatoriske normer – der skal altså være tale om mere end normal god landbrugspraksis. God landbrugspraksis er ikke en tilstrækkelig vidtgående standard til at udløse tilskud under landdistriktsordningerne. Der henvises til forordningen om enkeltbetalingsordningens bestemmelser om krydsoverensstemmelse i artikel 4 og 5 samt bilag III og IV.

EU-udbetalingerne under de generelle landbrugsordninger nedsættes gradvist i perioden 2005-2012 og de sparede midler overføres til Landdistriktsordningen (såkaldt 'tvungen modulation'). I perioden 2007-2012 overføres 5 pct. af midlerne pr. år til Landdistriktsordningen. En frigørelse af disse midler under Landdistriktsordningen kræver national medfinansiering i størrelsesordenen 45-50 pct. (Finansministeriet 2005). Danske landmænd får årligt ca. 7 mia. i støtte via de generelle landbrugsordninger. I perioden frem til 2013 er der desuden til Danmark årligt afsat en ramme på ca. 800 mio. i støtte (inklusive den nationale medfinansiering) via landdistriktsordningen (Fødevareministeren 2006).

Medlemslandene skulle desuden, ifølge et forslag fra Kommissionen, have mulighed for via 'frivillig modulation' at vælge at overføre op til 20 pct. af de tildelte midler under de generelle landbrugsordninger til landdistriktsordningen. Kommissionens forslag havde sit udspring i en 2005-beslutning i Ministerrådet (se Europaparlamentet 2007). Frivillig modulation var ifølge forslaget ikke bundet til kravet om national medfinansiering (Kommissionen 2006d).

En eventuel dansk frivillig modulation vil således kunne anvendes til at bidrage til en opfyldelse af målene i Pesticidplan 2004-2009. Der kan dog være en barriere i form af, at hvis Danmark i EU går enegang med en frivillig modulation, kan det måske påvirke den danske konkurrenceevne negativt. På den anden side kan der dog også argumenteres for, at det netop kan være en konkurrencemæssig fordel for Danmark at benytte sig af frivillig modulation, da det allerede nu kan indstille danske landmænd på en (uundgåelig) omlægning af EU's landbrugsstøtte (se Falconer & Ward 2000: 272).

Storbritannien og Portugal har allerede benyttet sig af muligheden for frivillig modulation. Storbritannien har i marts 2007 bestemt, som led i en 'green farming'-strategi, at overføre 12 pct. af enkeltbetalingen i 2007 til Landdistriktsordningen (i perioden 2009-12 øges til 14 pct.) via frivillig modulation. Heraf overføres 80 pct. af midlerne til akse 2. I tillæg overføres 5 pct. af enkeltbetalingen til Landdistriktsordningen via tvungen modulation, som det også er tilfældet i de andre medlemsstater (DEFRA 2007).

Den seneste udvikling i foråret 2007 er dog, at et stort flertal i Europaparlamentet (vejledende) har afvist forslaget om frivillig modulation. Ifølge det reviderede kompromisforslag fra marts 2007 får kun Portugal og Storbritannien lov til at gennemføre frivillig modulation og muligheden er derfor lukket for Danmark p.t. Ordningen tages dog op til diskussion i forbindelse med sundhedschecket af den fælles landbrugspolitik i 2008 (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2007), hvor der derfor måske vil opstå nye muligheder (eller barrierer) for Danmark.

Sammenfatning

Det er primært økonomiske midler og regelstyring, der benyttes til at opnå målene i EU's landbrugspolitik. Midlerne er interessante, fordi de samtidig kan påvirke pesticidområdet både direkte og indirekte. Den fælles landbrugspolitik's to søjler rummer dog både barrierer og muligheder i forhold til en opfyldelse af målene i Pesticidplan 2004-2009.

Den direkte påvirkning sker primært gennem kravet om krydsoverensstemmelse i enkeltbetalingsordningen (dvs. gennem regelstyring). Samtidig er overholdelse af EU-bestemmelser – herunder Pesticiddirektivet – direkte bundet til støtteordningen. Ved overtrædelser kan landmanden således sanktioneres via fradrag i støtten og der er derfor et økonomisk incitament til at overholde bestemmelserne. Der benyttes også information til at sætte fokus på

miljømæssige spørgsmål, og som direkte påvirkning af pesticidområdet.

Direkte påvirkning sker også gennem landdistriktsordningens anden akse, hvor landmænd belønnes økonomisk, hvis de binder sig til en praksis, der er mere vidtgående, fx i form af 'sprøjtefri adfærd', og mere miljømæssigt fordelagtig, end normerne i krydsoverensstemmelsen tilsiger. Her har medlemsstaterne vide muligheder for at påvirke adfærden. Det kan dels ske ved at udnytte hele den afsatte økonomiske ramme under Landdistriktsordningen; dels ved at fordele midlerne således, at langt de fleste midler anvendes under akse 2 (op til 90 pct. er muligt) – fx til at nedbringe pesticidforbruget. Omvendt kan det være en barriere, at der til de midler, der er afsat til Landdistriktsordningen via 'tvungen modulation', er et krav om ca. 50 pct. national medfinansiering. Dette krav gælder ikke for eventuelle midler afsat via 'frivillig modulation', men her kan det til gengæld være en barriere, at medlemsstaterne frygter en negativ påvirkning af konkurrenceevnen (der kan dog også argumenteres for det modsatte – at konkurrenceevnen vil forbedres). Muligheden for at anvende frivillig modulation er dog p.t. ikke-eksisterende for Danmarks vedkommende.

Den indirekte påvirkning af pesticidområdet sker gennem de økonomiske styringsmidler i enkeltbetalingsordningen. Afkoblingen af den generelle støtteordning vil formentlig betyde, at der er et mindre pres i retning af at øge produktionen, og i stedet et incitament til at braklægge flere arealer, hvilket må forventes at have en begrænsende effekt på pesticidforbruget. Udviklingen kan dog også gå i en anden retning, da den nu i langt højere grad afhænger af, hvilken form for produktion der belønnes af markedet. Hvilke muligheder giver EU's landbrugspolitik for dansk pesticidpolitik?

I relation til regulering af pesticidanvendelsen bruges de generelle landbrugsordninger i Danmark til at håndhæve virkemidlerne via kravet om krydsoverensstemmelse. Fx via muligheden for at trække landmænd i støtten, hvis de ikke overholder den danske udmøntning af reglerne i pesticiddirektivet. Endvidere er der oprettet den påkrævede bedriftsrådgivning (se Jensen et al 2007).

Under Landdistriktsordningen har Danmark udbudt en række arealbaserede foranstaltninger med henblik på at reducere anvendelsen af sprøjtemidler. En oversigt over disse foranstaltninger og deres omfang fremgår af tabel 2.

Som det fremgår af tabellen, er der truffet aftale om arealbaserede foranstaltninger på godt 235.000 ha i 2006. Til sammenligning kan det konstateres, at det samlede dyrkede areal i Danmark i 2006 beregnedes til ca. 2.713.000 ha (Danmarks Statistik 2006).

Tabel 2 – Arealbaserede foranstaltninger gennemført i Danmark, 2006

<i>Foranstaltning</i>	<i>Betingelser</i>	<i>Areal i tilsagn/ha</i>
Økologi og	ingen pesticider	

miljøbetinget tilskud (MB)	kvælstof: økonorm eller 75 % 5-årige tilsagn	153.437
Dyrkning uden pesticider	ingen pesticider 5-årige tilsagn	360
Etablering af ekstensive randzoner	ingen pesticider græs i tilsagnsperioden 5-årige tilsagn	86
Etablering af vådområder	ingen pesticider ingen kvælstof græs u. omlægning i tilsagnsperioden ændrede afvandingsforhold 20-årige tilsagn	551
Miljøvenlig drift af græsarealer	ingen pesticider ingen eller begrænset kvælstof græs u. omlægning i tilsagnsperioden plejes med høslet/afgræsning 5-årige tilsagn	10.550
Miljøvenlig drift af græs- og naturarealer	ingen pesticider ingen eller begrænset kvælstof græs u. omlægning i tilsagnsperioden plejes med høslet/afgræsning/ afpudsning/rydning 5-årige tilsagn	51.303
Pleje med afgræsning, høslet eller rydning	ingen pesticider ingen eller begrænset kvælstof græs u. omlægning i tilsagnsperioden plejes med høslet/afgræsning/rydning 5-årige tilsagn	7.426
Sprøjtefri randzoner	ingen pesticider	14
Udtagning af agerjord eller græsarealer	ingen pesticider ingen kvælstof ingen jordbrugsmæssig udnyttelse af arealet 5- og 20-årige tilsagn	7.242
Ændret afvanding	ingen pesticider ingen kvælstof ændrede afvandingsforhold 5- og 20-årige tilsagn	4.400
Braklagte randzoner	ingen pesticider ingen kvælstof 5-årige tilsagn	300
Samlet areal i tilsagn uden brug af pesticider		235.669

Kilde: DFFE (2006a)

Desuden fandtes der i perioden 2001-2006 en støtteordning til udarbejdelse af grønne regnskaber. Ultimo 2006 har 560 ejendomme tilsagn under denne ordning. En betingelse for tilsagn er, at der skal udlægges sprøjtefri randzoner (12 meter) langs alle målsatte vandløb, og langs søer over 100 m². Direktoratet for Fødevareerhverv (DFFE) har dog ikke oversigt over, hvor mange hektar sprøjtefri randzoner, der

er omfattet af denne ordning (DFFE 2006). Ordningen ophører i 2007.

Miljøstyrelsens opgørelse viser, at der (2005) i alt var 25.542 km målsatte vandløb i Danmark. Heraf var 1.297 km under A-målsætningen ('skærpet målsætning'), 18.146 km under B-målsætningen ('fiskevandmålsætning') og 6.100 km under C-, D-, E- og F-målsætningerne ('lempet målsætning'). Der er (2005) i alt 869 målsatte søer. 209 af søerne er under A-målsætningen ('skærpet målsætning'), 628 er under B-målsætningen ('basismålsætning') og 32 er under C-målsætningen ('lempet målsætning') (Miljøstyrelsen 2007b: 75ff).

DFFE gør opmærksom på, at hovedparten af arealerne i tabel 2 ikke indgår i de danske beregninger af behandlingshyppighed, da arealerne enten er vedvarende græsarealer eller økologiske arealer, og det er arealer, som ikke medregnes i opgørelsen af behandlingshyppighed. Behandlingshyppigheden påvirkes således ikke af stigninger/fald i hverken antallet af økologer med miljøbettinget tilskud eller af landmænd med MVJ på vedvarende græsarealer. En forøgelse af det økologiske areal påvirker udelukkende totalforbruget af pesticider – ikke behandlingshyppigheden (DFFE 2006a).

Af de ordninger, som nævnes i tabellen ovenfor, påvirkes behandlingshyppigheden af antallet af konventionelle jordbrugere med MB-tilsagn (miljøbettinget tilskud), da disse ikke har økologiske arealer, men udelukkende dyrker arealer efter økologiske retningslinjer. Derfor indgår disse landmænd i opgørelsen af behandlingshyppighed. Ultimo 2006 er 27.320 ha af denne art omfattet af ordningen (DFFE 2006). Det samme gælder sandsynligvis MVJ-arealer, som var almindelige omdriftsarealer ved indgåelse af MVJ-aftalen, da de ikke tæller som vedvarende græsarealer. Direktoratet for Fødevareerhverv har ingen opgørelse over omfanget af arealer i denne gruppe (DFFE 2006).

DFFE konkluderer, at det reelt er "begrænset, hvad en forskydning i tilsagnsarealet bidrager med i forhold til behandlingshyppighed, men ikke i forhold til totalforbruget af pesticider" (DFFE 2006). Disse virkemidler er derfor af begrænset nytte til at nå målet om en behandlingshyppighed på 1,7.

I november 2006 kom den danske regering og Dansk Folkeparti til enighed om en aftale for fordelingen midlerne til landdistrikterne i 2007 og 2008. Planen fremgår af tabel 3.

Tabel 3 – Fordeling af statslige midler til tilsagn i landdistriktsprogrammet i 2007 og 2008 *)

	mio.kr. pr. år
AKSE 1	
Kompetenceudvikling	3
Innovation og udvikling i primært jordbrug **)	50
Innovation og udvikling i forarbejdningssektoren **)	60
Fødevarer kvalitet –økologi***)	29
<i>I alt</i>	142
AKSE 2	
Ø-støtte	10
Vådområder og randzoner mm. (VMPIII)	45
MB og omlægning til økologi ***)	111
MVJ****)	90
Læhegn	15
Miljø- og naturprojekter	11
Plantegenetiske ressourcer	2
Skov i skovrejsningsområder	24
<i>I alt</i>	308
AKSE 3/4	
Lokale Aktionsgrupper (Leader)	95
Kulturaktiviteter i landdistrikterne	5
Aktiviteter for børn og unge	10
<i>I alt</i>	110
Akse 1+3	252
Akse 2	308
Total	560

Note:

*) Op til 4 pct. af det samlede budget kan afsættes til teknisk bistand. Med et samlet budget på 6,6 mia. kr. kan teknisk bistand udgøre op til godt 37 mio. kr. pr. år. I 2007 og 2008 forventes anvendt 11 mio. kr. pr. år.

**) Heraf afsættes der midler til understøttelse af den flerårige husdyrplan, samt 10 mio. kr. årligt til en økologisk indsats i det omfang, der er kvalitetsmæssig baggrund herfor.

***) Heraf afsættes 27 mio. kr. til økologiske kvalitetsprojekter.

****) Der er afsat 111 mio. kr. til MB/økologi, hvilket indebærer en takstnedsættelse fra 870 kr. pr. ha. til 750 kr. pr. ha. i 5 år, hvorved økologiarealet kan opretholdes på det nuværende niveau (153.000 ha.), idet det forudsættes, at der kan gøddes 28.600 ha. i gennemsnit i henholdsvis 2007 og 2008. Omlægningsstøtten fastsættes til 1050 kr. pr. ha. i 2 år, hvorefter der ydes 100 kr. pr. ha. i tre år. Alle økologiske bedrifter får samme omlægningsstøtte.

*****) Der er afsat 90 mio. kr. til MVJ, hvilket forudsætter en takstnedsættelse fra gennemsnitligt ca. 1500 kr. pr. ha. til ca. 1200 kr. pr. ha. i 5 år, hvis MVJ-areale skal opretholdes på det nuværende niveau (98.000 ha.), idet der så skal gøddes 14.900 ha. i gennemsnit i henholdsvis 2007 og 2008.

Ifølge aftalen er der afsat 560 mio. DKK årligt til at styrke udviklingen på landet. Ca. halvdelen af beløbet er, som foreskrevet, finansieret af midler fra EU's Landdistriktsordning. Ca. 55 pct. af midlerne er afsat under miljøaksen (akse 2). Forligspartierne er enige om ikke at benytte muligheden for frivillig modulation (Fødevarerministeriet 2006).

Det fremgår desuden, at indenfor den afsatte bevilling til MB/økologi prioriteres ansøgningerne i følgende rækkefølge:

1. Økologiske bedrifter.
2. Konventionelle bedrifter, hvor alle bedriftens arealer bliver drevet efter MB-regler.
3. Konventionelle bedrifter, hvor dele af bedriften drives efter MB-reglerne.

Det kan konstateres, at der fortsat er et uudnyttet potentiale i Landdistriktsordningen. For det første benytter Danmark i 2007-2008

ikke hele det afsatte beløb (800 mio. kr. pr. år) under Landdistriktsordningen. Regeringens intention er dog, set i et længere perspektiv (frem til 2013), at bruge hele den afsatte ramme (interview). For det andet har Danmark valgt ikke at overføre så mange midler til akse 2, som der var mulighed for (op til 90 pct.). Havde Danmark således valgt at udnytte disse to muligheder kunne man have afsat op til ca. 700 mio. kr. under akse 2. Endelig fravalgte Danmark at benytte muligheden for frivillig modulation, hvor der ellers ikke er et krav om national medfinansiering. For Danmark havde det været muligt via frivillig modulation at overføre op til 1,4 mia. kr. årligt til Landdistriktsordningen. En mulighed som p.t. er lukket, men som måske genåbnes i forbindelse med sundhedschecket i 2008.

Virkemidlernes effekt – kan Danmark udnytte mulighederne bedre på kort sigt?

Danmark har problemer med at leve op til målene i Pesticidplan 2004-2009. Behandlingshyppigheden blev for 2005 opgjort til 2,32, hvilket miljøministeren fandt stærkt utilfredsstillende set i lyset af, at målet for 2009 er 1,7 (Miljøministeriet et al., 2007: 3). Overordnet konkluderer både Miljøministeriet et al. (2007) og Christensen et al (2007), at Danmark bør bringe andre virkemidler i spil end de nuværende, hvis Pesticidplan 2004-2009 skal opfyldes. Som beskrevet i det foregående rummer EU's pesticidpolitik og landbrugspolitik både muligheder og barrierer for en målopfyldelse. Det samme kan siges om den palet af anvendte og mulige virkemidler der er på området.

Administrativ regelstyring

I 2007 er der 113 danske krav koblet til krydsoverensstemmelse. Flere af disse vedrører direkte pesticidområdet (se Christensen et al 2007). Samtidig er det hensigten at krydsoverensstemmelse skal anvendes under landdistriktsprogrammet i forbindelse med bl.a. MVJ-ordningerne (herunder tilskud til braklægning af randzoner) og Natura 2000-udbetalingerne. Som nævnt indgår det i den danske definition af 'god landbrugsmæssig og miljømæssig stand' (GLM), at der ikke bruges pesticider på udtagne og udyrkede arealer. Ved overtrædelse kan landmanden sanktioneres ved at blive fratrukket en del af enkeltbetalingen som følge af kravet om krydsoverensstemmelse. Kommissionen har i april 2007 vurderet, at virkemidlet kan forbedres på en række punkter med henblik på at lette både administratorernes og landbrugernes opgaver (EU-konsulenttjenesten 2007).

Det vurderes dog at være urealistisk at indføre mere pesticidrelaterede krav vedrørende GLM, da ordningen kun sigter mod udyrkede arealer og arealer med permanent græs. Derimod kan der åbnes nye muligheder for at nå målene i Pesticidplan 2004-2009 i kraft af, at brak i randzoner, sammen med de øvrige MVJ-ordninger, nu kommer ind under krydsoverensstemmelseskravene.

En anden mulighed for administrativ regelstyring er at indføre faste kvoter for behandlingshyppighed. Fungerer et sådant system, er det en effektiv måde at sikre målopfyldelsen på. Ulempen er, at administrations- og kontrolomkostningerne er høje (Christensen et al

2007). Samtidig vil det formentlig ikke være muligt at koble overholdelse af kvoterne til kravet om krydsoverensstemmelse, da der i givet fald vil være tale om en national ordning, og krydsoverensstemmelse kan netop ikke anvendes til at håndhæve nationale regler.

Økonomiske virkemidler

Hvad angår de økonomiske styringsmidler konkluderer Christensen et al (2007), at pesticidafgiften ikke har formået at skabe incitament til en tilstrækkelig justering af pesticidforbruget. Der peges på, at i praksis vil mange landmænd ikke nedsætte pesticidforbruget for at spare et mindre beløb, da dette ikke er et fokusområde for mange landmænd. Samtidig kan der være skjulte barrierer forbundet med at ændre de vante arbejdsgange. Dette understøttes af konklusionerne i en ny Ph.D.-afhandling (Nielsen 2007), som bl.a. viser, at landmænd ikke altid træffer så økonomisk optimale beslutninger, som teoretisk forventes, hvilket derfor kan være en barriere for at opnå et velfungerende afgiftsinstrument på pesticidområdet. Skal landmændene fokusere mere på optimalt pesticidforbrug, kræves, at afgiften mangedobles (se Christensen et al 2007).

En anden mulighed er at indføre en kvotebørs med omsættelige pesticidkvoter, hvor fordelingen i forhold til faste kvoter er, at landbrugssektoren som helhed har mulighed for at minimere omkostningerne. Her er det bl.a. en barriere, at det er et uprøvet virkemiddel i pesticidreguleringen, og at der kan forventes lige så betydelige administrationsomkostninger, som ved indførelse af faste kvoter (blot med en anden fordeling). Ved omsættelige kvoter vil der være betydelige administrationsomkostninger for landbrugere og centraladministration i forbindelse med etablering og drift af en sådan børs, mens administrationsomkostningerne ved de faste kvoter primært vil være knyttet til centraladministrationen (se Christensen et al 2007).

På trods af ovennævnte forbehold anbefales anvendelse af afgifter eller omsættelige kvoter til at nå målsætninger om generelle reduktioner i pesticidanvendelsen (fx nedbringelse af behandlingshyppigheden).

Ændring af pesticidafgiften eller indførelse af et system med omsættelige pesticidkvoter vil kræve en EU-godkendelse – her kan frihandelsaftalerne udgøre en barriere (Christensen et al 2007).

Frivillige aftaler (tilskudsordninger)

I Danmark anvendes økonomiske virkemidler i vidt omfang i forbindelse med frivillige aftaler. En række forskellige frivillige aftaler bruges indenfor Landdistriktsordningen:

Miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger (MVJ) i særligt følsomme landbrugsområder (SFL) er en af disse. Ét af flere mål er her at beskytte vandløb og søer mod forurening med pesticider. Der er flere forskellige tilskudsmuligheder under MVJ-ordningen; to af disse – brak-randzoner og miljøvenlig drift af græs- og naturarealer – er af

relevans for pesticidforbruget. Hvad angår randzonerne, har de, i den nuværende udformning af ordningen, ikke vist sig som et effektivt virkemiddel i forhold til pesticidmålsætningen, da der kun er tegnet aftale for 7.000-9.000 ha (målet var 25.000 ha); heraf er kun 359 ha etableret med MVJ-tilskud til etablering af sprøjtefri randzoner (se Christensen et al 2007). Christensen et al (2007) opsummerer en række barrierer i den måde ordningen er udformet på – et af problemerne er, at de økonomiske gevinster ved at etablere sprøjtefri randzoner tilsyneladende ikke står mål med de praktiske problemer/omkostninger forbundet med administration m.v. Det er uheldigt, da forventningen er, at der netop i randzonerne kan høstes en stor pesticidbegrænsende effekt i forhold til at begrænse de negative påvirkninger af flora, fauna og grundvandet. Mulige løsninger er fx at sætte tilskuddet op (dette kan dog komme i konflikt med EU's loft over støttesatser vedrørende transaktionsomkostninger på 20 pct. over forventet indkomsttab) eller at indføre en tvungen udlægning af randzoner. Sidstnævnte anbefales i sin tid af Det Økonomiske Råd (2004) som en bedre løsning end virkemidlerne 'afgifter' og 'økologi'. Sprøjtefri randzoner omkring markerne er effektive til at øge den biologiske mangfoldighed, mens randzoner omkring vandboringer er effektive i forhold til at undgå pesticidrester i drikkevandet. Samtidig vurderer Det Økonomiske Råd, at der vil være en 'betydelig samfundsøkonomisk gevinst' ved at indføre dem. Sammenlignet med randzoneordningen er græsordningerne, omfangsmæssigt, en succes. Arealer på ca. 65.000 ha er omfattede af græsordningerne. Det vurderes, at den relativt store tilslutning til denne ordning skyldes, at den, i højere grad end andre ordninger, er økonomisk attraktiv, og (for nogle bedrifter) administrativt enklere (Christensen et al 2007), men der kan måske sættes et spørgsmålstegn ved ordningens miljøeffekt.

Tilskud til vådområder er et virkemiddel under Vandmiljøplan III. Ét af kravene til disse vådområder er, at der ikke må anvendes pesticider på områderne; det primære formål er dog at begrænse kvælstofudvaskningen, og derfor er støttebeløbet også knyttet hertil (se Christensen et al 2007). Ordningen har været populær blandt landmændene, hvilket formentlig kan henføres til, at tilskuddene er relativt store, så det ser ud til, at målet på 6.500 ha vådområder i 2009 opfyldes. Der foreligger desværre ingen vurdering af virkemidlets effekter vedrørende pesticidbegrænsning.

Miljøbetinget (MB) tilskud og tilskud til økologisk produktion hører ligeledes til blandt de frivillige virkemidler. Ordningerne hører under Landdistriktsprogrammet. Økologiske og konventionelle jordbrugere der dyrker arealer udelukkende med de plantebeskyttelsesmidler, der er godkendt til økologisk jordbrugsproduktion kan søge miljøbetinget tilskud lige som der kan søges støtte til omlægning til økologi (se Christensen et al 2007). Samtidig er der bl.a. også krav om en begrænset kvælstofanvendelse men det vurderes i Tvedegård (2007), at kravet om fravær af pesticider er det, der påvirker landmandens økonomi mest. I 2005 var 153.437 ha omfattet af MB-ordningen – heraf er langt hovedparten givet til økologiske jordbrugere. Efterspørgslen efter tilskuddet har været nogenlunde som forventet (se Christensen et al 2007). Set fra en pesticidbegrænsende synsvinkel er

det uheldigt, at det areal, som der søges miljøbetinget tilskud til, frit kan placeres på bedriften, da det medfører, at der ikke er noget incitament til at vælge de arealer, som er mest sårbare over for pesticider (Christensen et al 2007). Hvad angår tilskuddet til økologisk produktion, kan det konstateres, at begrænsning af pesticiderne blot er én effekt blandt en lang række; økologisk produktion har multifunktionelle egenskaber. Isoleret set er det en dyr og inoptimal måde at begrænse pesticiderne på (se Christensen et al 2007), men ordningen kan netop ikke anskues isoleret.

Endelig har der været et frivilligt virkemiddel i form af ordningen om grønne regnskaber. Interessen for ordningen har ikke været overvældende og den er ophørt fra og med 2007 (Christensen et al 2007). Da etablering af randzoner langs vandløb var blandt betingelserne for at få tilskud, betyder ophøret af ordningen, at man mister et pesticidbegrænsende virkemiddel.

Overordnet kan det konstateres, at i 2006 var 235.000 ha i tilsagn til dyrkning uden brug af pesticider under de forskellige tilskudsordninger. Det oprindelige mål i Vandmiljøplan II var 300.000 ha, så efterspørgslen efter frivillige aftaler har været mindre end forventet. Én af de mulige årsager er, at de økonomiske incitament i ordningerne ikke har været store nok (Christensen et al 2007). Indenfor MVJ-ordningerne vurderes justering af ordningerne med henblik på at udbrede udlægning af randzoner at indeholde et stort forureningsbegrænsende potentiale, som kan få en positiv effekt på flora og fauna; dog ikke i forhold til at begrænse pesticidindholdet i fødevarer.

Rådgivning og information

Frivillig bedriftsrådgivning er udpeget som et af de væsentligste midler til at opnå de fastsatte reduktionsmål i Pesticidplan 2004-2009, og rådgivning er også af EU udpeget som et vigtigt virkemiddel. Erfaringerne viser, at virkemidlet er brugbart, men det er problematisk, at en stor del af landmændene ikke modtager individuel rådgivning; langt under halvdelen af landmændene har således søgt rådgivningshjælp til markplaner, sprøjteplaner og markbesøg (se Christensen et al 2007). Det er vanskeligt at få kontakt med de landmænd, som ikke allerede er inddraget i rådgivningen, hvilket er uheldigt, da de netop kunne tænkes at have en høj behandlingshyppighed. Potentialet i dette virkemiddel ser derfor ud til at være noget nær udtømt, og det vurderes, at det ikke alene kan opfylde det danske mål om en behandlingshyppighed på 1,7 (Christensen et al 2007).

En mulig løsning på problemet er at indføre obligatorisk rådgivning (Miljøministeriet et al. 2007). Indføres en sådan ordning kan man have forventninger om måske at nå målet vedrørende en behandlingshyppighed på 1,7, men en sådan ordning vil være omkostningstung (Miljøministeriet et al 2007). Samtidig kan der være en væsentlig barriere i form af, at landmænd som tvinges til at modtage rådgivning, formentlig ikke er så motiverede til at følge rådene.

Også de såkaldte beslutningsstøttesystemer, der tilbydes af Dansk Landbrug, som et billigt værktøj til at optimere pesticidanvendelsen, står over for nogle barrierer i forhold til at realisere deres pesticidbegrænsende potentiale – bl.a. anføres af jordbrugerne selv, at de ikke har tid til at udføre de specifikke markregistreringer, som er påkrævede for optimal udnyttelse af virkemidlet (Christensen et al 2007).

Sammenfatning

Opsummerende kan det konkluderes, at en udvidet rådgivnings og informationsindsats ikke støder mod EU-barrierer og endda kan forventes at være berettiget til tilskud under de generelle landbrugsordninger, men i forhold til en opnåelse af målene i Pesticidplan 2004-2009 er det en barriere, at mulighederne med dette virkemiddel tilsyneladende er ved at være udtømte. Desuden forventes virkemidlet at være meget omkostningstungt.

Ønskes en generel nedsættelse af pesticidforbruget (eventuelt målt som behandlingsindeks) for derigennem at reducere risikoen for pesticidrester i fødevarer, vurderes økonomiske virkemidler at være de mest effektive. Det kan være i form af afgifter eller omsættelige kvoter. Pesticidafgiftens nuværende niveau fungerer ikke optimalt, og skal afgiften tilføres en afgørende gennemslagskraft, kræves en meget stor forhøjelse af afgiftsniveauet. En anden mulighed er at indføre en pesticidkvotebørs med omsættelige kvoter, men det vil formentlig være et relativt omkostningstungt virkemiddel. For begge disse økonomiske instrumenter kan EU's frihandelsbestemmelser udgøre en barriere.

Endnu en mulighed er at justere kravene om krydsoverensstemmelse, så de i højere grad er fokuseret mod målene i Pesticidplan 2004-2009. Her åbnes der nye muligheder i dansk pesticidpolitik i kraft af at braklagte randzoner, sammen med de øvrige MVJ-ordninger, nu kommer ind under EU's krav om krydsoverensstemmelse. Der er dog også risiko for at indførelse af krydsoverensstemmelse i forhold til MVJ-ordninger kan afskrække landmænd fra at søge, da de kan sanktioneres hårdt ved en overtrædelse af kravene.

Endelig er det en mulighed at justere på tilskudsordningerne under de frivillige aftaler. Her kan der især forventes at kunne høstes pesticidbegrænsende effekter på flora, fauna og sundhed, hvis incitamenterne til at udlægge randzoner bliver større. Det kræver formentlig en betydelig justering af MVJ-tilskuddet til disse. EU's loft over støttesatser vedrørende transaktionsomkostninger kan dog udgøre en barriere for udviklingen af et slagkraftigt virkemiddel.

Konklusion

EU's fælles landbrugspolitik og pesticidpolitik, og paletten af anvendte og potentielle virkemidler, rummer både muligheder og barrierer i forhold til at opfylde målene i Pesticidplan 2004-2009.

Hvad angår de konkrete danske virkemidler til at begrænse pesticiderne, er der ikke indikationer på, at der er noget stort uudnyttet potentiale i de forskellige rådgivningsinstrumenter. Skal pesticidforbruget forsøges nedbragt yderligere, vurderes økonomiske virkemidler i form af afgifter eller omsættelige kvoter at være de mest anvendelige til at nå målsætninger om generelle reduktioner i pesticidforbruget (fx målt som behandlingshyppighed), men for begge disse økonomiske instrumenter kan EU's frihandelsbestemmelser udgøre en barriere.

En anden mulighed vurderes at være en justering af tilskudsordningerne under de frivillige aftaler. Her kan der især forventes at kunne høstes pesticidbegrænsende effekter på flora, fauna og grundvand, hvis de økonomiske incitamentet til at udlægge randzoner bliver større. Det kræver formentlig en betydelig justering af MVJ-tilskuddet til disse. EU's loft over støtte vedrørende transaktionsomkostninger kan dog udgøre en barriere for udviklingen. En alternativ mulighed er, som anbefalet af Det Økonomiske Råd (2004), en obligatorisk udlægning af randzoner. Hvad angår håndhævelse af randzonerne åbnes endelig nye muligheder i dansk pesticidpolitik i kraft af at braklagte randzoner, sammen med de øvrige MVJ-ordninger, nu kommer ind under EU's krydsoverensstemmelseskrav.

Ovennævnte instrumenter ser, når der ses bort fra de nævnte potentielle barrierer, umiddelbart ud til at kunne indpasses i EU's pesticidpolitik og fælles landbrugspolitik.

Hvad angår EU's pesticidpolitik er det en barriere, at pesticider hører under landbrugsområdet og sundhedsområdet, og ikke under det indre marked, da det betyder, at Danmark ikke kan benytte sig af miljøgarantien. På sigt vil det derfor, ud fra en forureningsmæssig betragtning, være hensigtsmæssigt om Danmark arbejdede for, at pesticiderne flyttedes ind under 'det indre marked', da det alt andet lige vil give Danmark bedre muligheder for at forfølge en relativt streng kurs i pesticidpolitikken.

Det kan dog formentlig blive svært at få pesticiderne 'flyttet', da EU på pesticidområdet er i gang med en bevægelse imod en totalharmonisering. Fra et konkurrencemæssigt synspunkt er det en fordel for Danmark, da dansk lovgivning i vidt omfang lever op til EU-kravene, mens andre medlemsstater tvinges til at hæve beskyttelsesniveauet. I forhold til en opfyldelse af målene i Pesticidplan 2004-2009 er der dog både plusser og minusser i de forslag, som EU overvejer foråret 2007. Konkret vil det formentlig være en barriere for at sikre rent grundvand, hvis godkendelse af pesticider flyttes til tre klimazoner, som det er foreslået i det nye Pesticiddirektiv. Omvendt er det et plus, at substitutionsprincippet er foreslået indført i Pesticiddirektivet.

I forhold til de konkrete foreslåede instrumenter i den danske pesticidpolitik sætter EU's pesticidpolitik dog ikke barrierer op for anvendelsen af disse, men EU's pesticidpolitik kan i sig selv udgøre en

barriere for at nå de danske mål. Det gælder formentlig især, hvis de omtalte klimazoner indføres.

EU's landbrugsordninger rummer også både muligheder og begrænsninger, men flest muligheder. Da minimumskravene til krydsoverensstemmelse udarbejdes af de enkelte medlemsstater, er der her et vist råderum til i endnu højere grad at målrette de danske krav i retning mod målene i pesticidplanen.

Med hensyn til selve støtteordningerne kan det konstateres, at Danmark p.t. ikke til fulde udnytter de muligheder der er, for at knytte støtteudbetalingen til pesticidbegrænsende tiltag. Danmark udnytter ikke hele det rammebeløb, som overføres fra de generelle landbrugsordninger til Landdistriktsordningen via tvungen modulation. Det er dog intentionen, set over en længere årrække, at udnytte hele rammen, hvilket rummer nye muligheder for at øge støtteudbetalingen til pesticidbegrænsende tiltag. Danmark har heller ikke til fulde udnyttet muligheden for at anvende de overførte midler til tiltag under akse 2, hvor de pesticidbegrænsende tiltag hører hjemme. Her er der derfor også et potentiale for at overføre flere midler – fx med henblik på at gøre støtteordningerne mere attraktive.

Danmark har desuden fravalgt at benytte sig af muligheden for at overføre midler til Landdistriktsordningen via frivillig modulation. Her er der ellers den fordel, at der netop ikke er bundet et krav om national medfinansiering til disse midler, som derfor direkte ville kunne anvendes til at finansiere pesticidbegrænsende virkemidler. En af årsagerne er, at den danske regering vurderer, at en frivillig modulation vil have en konkurrenceforvridende effekt på jordbrugssektoren. Omvendt har Storbritannien i vid udstrækning valgt at benytte sig af muligheden for frivillig modulation. Her har der været argumenteret for, at det kan have en positiv konkurrenceevneeffekt for landmændene allerede nu at indstille sig på, at flere midler efterhånden vil overføres til Landdistriktsordningen. Det bliver derfor yderst interessant at følge effekterne af Storbritanniens frivillige modulation. Den seneste udvikling er dog, at EU har stoppet muligheden for at bruge frivillig modulation, men ordningen skal genovervejes i forbindelse med sundhedschecket af landbrugspolitikken i 2008. Hvis Danmark fortsat ikke vil benytte sig af muligheden for frivillig modulation (eller arbejde for at den kan anvendes), kan det i stedet, ud fra en pesticidbegrænsende synsvinkel, anbefales Danmark at arbejde for, at flere økonomiske midler overføres til Landdistriktsordningen via tvungen modulation, da disse midler kan anvendes til at styrke virkemidlerne i den danske pesticidpolitik. Omvendt vil en sådan udvikling dog betyde en begrænsning af den fælles regulering af landbrugspraksis, da landdistriktspolitikken i højere grad end den direkte landbrugsstøtte udmøntes lokalt (Nielsen et al 2007).

Referencer

Christensen, Tove, Pedersen, Anders B. og Nielsen, Helle Ø. (2007). Analyse af virkemidlers effektivitet i pesticidpolitikken. Notat fra projektet: EUs landbrugsordninger og pesticidpolitikken, FOI, maj 2007.

Danmarks Statistik (2006), Mere vinterhvede og vinterbyg på markerne (Nyt fra Danmarks Statistik nr. 372 2006).

DEFRA (Department for Environment, Food, and Rural Affairs) (2007), Written Statement from David Miliband on voluntary modulation and the new Rural Development Programme for England, DEFRA.

Det Økonomiske Råd (2004), Dansk Økonomi efterår 2004, Det Økonomiske Råd.

DFFE (2005), Bekendtgørelse om direkte støtte til landbrugere efter enkeltbetalingsordningen,
http://www.retsinfo.dk/LINK_0/0&ACCN/B20050093305.

DFFE (2006), Pesticidrelaterede ordninger under landdistriktsprogrammet (notat af 07.11.2006).
EU-konsulenttjenesten (2007), Kommissionen fremlægger rapport om krydsoverensstemmelse, hvori den foreslår forbedringer og forenklinger af ordningen, Christiansborg 4/4-2007.

Europa-Parlamentet & Rådet (2005), Europa-Parlamentet og Rådets forordning nr. 396/2005 af 23. februar om maksimalgrænseværdier for pesticidrester i eller på vegetabiliske og animalske fødevarer og foderstoffer og om ændring af Rådets direktiv 91/414/EØF, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/da/oj/2005/l_070/l_07020050316da00010016.pdf

Europa-Parlamentet (2007), on the proposal for a Council regulation laying down rules for voluntary modulation of direct payments provided for in Regulation (EC) No 1782/2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, and amending Regulation (EC) No 1290/2005 (COM(2006)0241 – C6-0235/2006 – 2006/0083(CNS)) Committee on Agriculture and Rural Development.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2007-0009&language=EN&mode=XML>

Falconer, Katherine & Neil Ward (2000), "Using modulation to green the cap: the UK case", Land Use Policy, vol.17, no.1, pp. 269-77.

Finansministeriet (2005), Samarbejdet om den økonomiske politik i EU, København: Finansministeriet.

Fødevarerministeriet (2006), Aftale om landdistriktsprogrammet, Pressemeddelelse 15.11.2006.

Fødevareministeren (2006), Ministerens svar på Spørgsmål S 4873 (Per Clausen).

Fødevareministeriet & Miljøministeriet (2003), Pesticidplan 2004-2009 – for nedsættelse af pesticidanvendelsen og pesticidbelastningen, <http://www.mim.dk/NR/rdonlyres/4C4044D9-A25C-476F-A1BE-332F148B9A31/0/pesticidplan.htm>.

Interview, udført i forbindelse med lang sigts-notatet.

Jensen, Joan Bloch, Helle Ørsted Nielsen & Anders Branth Pedersen (2007). Vurdering af muligheder og barrierer i samspillet mellem EU's landbrugsordninger og målene i den danske pesticidpolitik på kort sigt (paper).

Kommissionen (2001a), Kommissionens meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Social Udvalg og Regionsudvalget om det sjette miljøhandlingsprogram for Det Europæiske Fællesskab "Miljø 2010: Vores fremtid, vores ansvar" (KOM(2001)31), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0031:DA:HTML>.

Kommissionen (2001b), RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET Evaluering af aktive stoffer i PLANTEBESKYTTELSESMIDLER (forelagt i henhold til artikel 8, stk. 2, i rådets direktiv 91/414/eøf om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler) (KOM(2001)444).

Kommissionen (2002), Mod en tematisk strategi for bæredygtig anvendelse af pesticider. Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg (KOM(2002)349).

Kommissionen (2004), The common agricultural policy – a policy evolving with the times, http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capleaflet/cap_en.pdf

Kommissionen (2006a), Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (KOM(2006)388), www.eu-opslysningen.dk/upload/application/pdf/f07d386c/20060388.pdf

Kommissionen (2006b), A thematic Strategy on the Sustainable Use of Pesticides, (KOM(2006)372), http://www.europakommissionen.dk/upload/application/f8648a95/com_m_pdf_com_2006_0372_f_en_acte.pdf.

Kommissionen (2006c), Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council - establishing a framework for Community action to achieve a sustainable use of pesticides (KOM(2006)373) <http://www.europa->

kommissionen.dk/upload/application/7876f058/com_2006_0373_f_en_acte.pdf

Kommissionen (2006d), Proposal for a council regulation laying down rules for voluntary modulation of direct payments provided for in Regulation (EC) No 1782/2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers, and amending Regulation (EC) No 1290/2005.

http://ec.europa.eu/financial_perspective/pdf/COM_2006_241_en.pdf

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2007), REVIDERET SAMLENOTAT Rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 19. – 20. marts 2007.

Miljøministeriet (2006), Revideret bidrag til samlenotat til Folketingets Europaudvalg. Punkt 5. Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, KOM(2006) 388 final ((12.09.2006), Miljø- og Planlægningsudvalget.

Miljøministeriet, Finansministeriet & Fødevareministeriet (2007), Rapport fra et tværministerielt udvalg. Analyse af virkemidler til opfyldelse af Pesticidplan 2004-2009 mål om en behandlingshyppighed på 1,7.

Miljøstyrelsen (2007a), Konsekvensanalyse af den foreslåede zoneinddeling i forbindelse med revision af direktiv 91/414/EØF om plantebeskyttelsesmidler, København: Miljøstyrelsen.
<http://www2.mst.dk/common/Udgivramme/Frame.asp?pg=http://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2007/978-87-7052-471-1/html/default.htm>

Miljøstyrelsen (2007b), Miljøtilsyn 2005 – Redegørelse for kommunernes, amternes, Miljøstyrelsens og Skov- og Naturstyrelsens miljøtilsyn i 2005, København: Miljøstyrelsen.

Nielsen, Helle Ørsted (2007), Shortcuts to pride and profit. A field study of bounded rationality in decision-making (Ph.D.-thesis), Danmarks Miljøundersøgelser.

Nielsen, H.Ø., Christensen, T. & Pedersen, A.B. (2007). "Mulige udviklingstendenser i EU's landbrugspolitik på langt sigt". Bilagsrapport til Miljøstyrelsen i projektet EU's landbrugsordninger og pesticidpolitikken.

Regeringen (2004), Handlingsplan for biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse i Danmark 2004-2009, København: Miljøministeriet.

Rådet (1991), Rådets direktiv af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (91/414/EØF), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0414:DA:HTML>.

Rådet (2003), Rådet (2003), RÅDETS FORORDNING (EF) Nr. 1782/2003 af 29. september 2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik's ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/da/oj/2003/l_270/l_27020031021da00010069.pdf

Rådet (2005), Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20. september 2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/da/oj/2005/l_277/l_27720051021da00010040.pdf

Tvedegård, N., (2007), Notat om miljøbetinget tilskud, Fødevarerøkonomisk Institut.

Direktoratet for Fødevarerhvervs hjemmeside. www.dffe.dk