

Orientering fra Miljøstyrelsen

Nr. 5 1990

Aktuelle emner

**Miljøministeriet
Miljøstyrelsen**

Aktuelle emner

I en række artikler, der særligt retter sig mod teknik- og miljøudvalgene i amter og kommuner samt miljømedarbejderne her, redegøres for aktuelle initiativer og centrale arbejdsområder i Miljøstyrelsen i 1990:

Forslag til ny miljøbeskyttelseslov. Miljøinvesteringer 1990-1995. Handlingsplan for genanvendelse. Handlingsplan for renere teknologi 1990-1992. Forslag til vandløbslov. Nye regler for olie- og kemikalieaffald. Ny lov om affaldsafgifter. Sigtelinier i miljøpolitikken.

Miljøministeriet Miljøstyrelsen

Strandgade 29, 1401 København K, tlf. 31 57 83 10

Pris kr. 50,- inkl. 22% moms

ISSN nr. 0107-2722

ISBN nr. 87-503-8505-4

Orientering fra Miljøstyrelsen

1985

- Nr. 1 : Badevand og strandkvalitet
- Nr. 2 : Luftforurening fra motorkøretøjer
- Nr. 3 : Emneordsliste til databasen MILJØLITT
- Nr. 4 : Aktuelle emner: NPO-handlingsplan og tilsyn m.v.
- Nr. 5 : Miljøafgifter
- Nr. 6 : Mølkreditrådets årsberetning 1984
- Nr. 7 : Forbrug og forurening med arsen, chrom, cobalt og nikkel
- Nr. 8 : Kemikalieaffald - fritagelse for aflevering
- Nr. 9 : Oprensningsteknik ved oliestpild på land

1986

- Nr. 1 : Oversigt over godkendte bekæmpelsesmidler 1986
- Nr. 2 : Om dioxinhandlingsplan, tilsyn og andet
- Nr. 3 : Badevand og strandkvalitet
- Nr. 4 : Mølkreditrådets årsberetning 1985
- Nr. 5 : Genanvendelsesrådets årsberetning 1985
- Nr. 6 : Miljølovsrevision og ministerredegørelser
- Nr. 7 : Mikrobiologiske vand- og miljøanalyser 1985

1987

- Nr. 1 : Oversigt over godkendte bekæmpelsesmidler 1987
- Nr. 2 : Badevand og strandkvalitet
- Nr. 3 : Miljøtraffesager 1
- Nr. 4 : Miljøgodkendelser og forsøgsanlæg
- Nr. 5 : Vandmiljøhandlingsplan og tilsynsundersøgelse
- Nr. 6 : Genanvendelsesrådets årsberetning 1986
- Nr. 7 : Miljøtraffesager 2

1988

- Nr. 1 : Oversigt over godkendte bekæmpelsesmidler 1988
- Nr. 2 : Badevand
- Nr. 3 : Fælleskommunale affaldsselskaber
- Nr. 4 : Genanvendelsesrådets årsberetning 1987
- Nr. 5 : Miljøtilsyn 1987

1989

- Nr. 1 : Den kommunale affaldsplan
- Nr. 2 : Miljøtraffesager 3
- Nr. 3 : Skærpede udstødningsnormer for biler
- Nr. 4 : Oversigt over godkendte bekæmpelsesmidler 1989
- Nr. 5 : Badevand
- Nr. 6 : Kemikaliefri ukrudtsbekæmpelse i grønne områder
- Nr. 7 : Industrielle forureningsundersøgelser
- Nr. 8 : Genanvendelsesrådets årsberetning 1988
- Nr. 9 : Salg af bekæmpelsesmidler 1986, 1987 og 1988
- Nr. 10 : Spildevandsslam fra kommunale rensesanlæg i 1987
- Nr. 11 : Miljøtilsyn 1988

1990

- Nr. 1 : Miljøtraffesager 4
- Nr. 2 : Oversigt over godkendte bekæmpelsesmidler 1990
- Nr. 3 : Evaluering af udviklingsprogrammet for renere teknologi
- Nr. 4 : Salg af bekæmpelsesmidler 1987, 1988 og 1989
- Nr. 5 : Aktuelle emner

Orientering fra Miljøstyrelsen
Nr. 5 1992

Landbrugsreformen og miljøet

Henrik Trautner, Landbrugsministeriet
Søren Rude, Statens Jordbrugsøkonomiske Institut
Poul Erik Stryg, Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole
Hans Henrik Christensen, Miljøstyrelsen
Gertrud Knudsen, Miljøstyrelsen
Jens Bjerregaard Christensen, Skov- og Naturstyrelsen

Indhold

Forord 5

1 EFs landbrugsreform - elementer og konsekvenser 7

- 1.1 Omrids af "forhistorien" 7
- 1.2 Hektarstøtte og braklægning 8
- 1.3 Basisareal og udbytteregion 10
- 1.4 Reformen på det animalske område 11
- 1.5 Virkningen for dansk landbrug 11
- 1.6 Ledsageforanstaltninger 12
- 1.7 Administration og kontrol 13
- 1.8 På længere sigt 13

2 Landbrugsreformen og landbrugets miljøpåvirkning 15

- 2.1 En vis reduktion i miljøbelastningen 15
- 2.2 Scenariernes opbygning og tolkning 16
- 2.3 Hovedforudsætninger for scenarierne 18
 - 2.3.1 Priser og præmier 18
 - 2.3.2 Produktivitet 20
- 2.4 Landbrugets struktur, produktion og økonomi 22
 - 2.4.1 Bedriftsstrukturen 22
 - 2.4.2 Husdyrbestand og -produktion 24
 - 2.4.3 Arealanvendelsen og planteproduktion 26
 - 2.4.4 Bedriftenes og landbrugets økonomi 28
- 2.5 Braklægningens omfang og miljømæssige betydning 32
- 2.6 Kvælstofhusholdningen 33
- 2.7 Pesticidforbruget 39
- 2.8 Er det også en miljøreform 43

3 Miljømæssige muligheder i reformen og ledsageforanstaltningerne 46

- 3.1 Nitratbelastningen fra landbrug 47
- 3.2 Flora og fauna 47
- 3.3 Vandmiljøplanen 48
- 3.4 Bæredygtigt landbrug 48
- 3.5 Bjørn Westh-udvalget 50

3.6	Miljøet i reformen og ledsageforanstaltningen om natur og miljø	50
3.7	Et skridt på vejen	53
4	Natur- og skovbrugsmæssige muligheder i reformen og ledsageforanstaltningerne	55
4.1	EF-reformens budget	55
4.2	Reformens markedsdel i relation til skov, natur og miljø	57
4.3	Strukturdelen - ledsageforanstaltningerne	58
4.3.1	<i>Miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget samt naturpleje</i>	58
4.3.2	<i>Skovbrugsforanstaltninger i landbruget</i>	60
4.4	Tilskudsrammer, tilskud og målretning	61

Registreringsblad

Forord

"Landbrugsreformen og miljøet" er ikke alene titlen på dette skrift. Det er også overskriften på en konference, som Danmarks Jordbrugsvidenskabelige Kandidatforbund, DJVK, har arrangeret den 18. november 1992. Skriftet fungerer således både som selvstændig publikation og som oplæg til konferencen.

Baggrunden er, at EF har vedtaget en gennemgribende reform af den fælles landbrugspolitik, der tager sigte på at begrænse overproduktion, mindske miljøbelastning og udligne en skæv økonomi-fordeling mellem EF's landmænd.

At mindske miljøbelastningen indgår blandt andet i landbrugsreformens ledsageforanstaltninger: Landbrugs/miljø-programmet, støtte til skovbruget mv. Men alligevel kan der stilles spørgsmål ved reformens reelle virkninger på miljøbelastningen.

Derfor sættes der i skrift og på konference fokus på de danske miljøaspekter i landbrugsreformen med det formål at belyse, vurdere og diskutere konsekvenserne for miljøet af EF's landbrugsreform.

Konferencen er blevet til i et tæt samarbejde mellem Ferskvands- og Landbrugskontoret i Miljøstyrelsen og DJVK. Fra Miljøstyrelsen har deltaget cand.agro *Gertrud Knudsen* og cand.agro *Anni Kær Pedersen*. Afdelingschef, cand.agro. *Henrik Jessen Toft* har arrangeret for DJVK.

Skriftet er redigeret af cand.mag. *Marianne Tinggaard*, der til daglig er ansvarshavende redaktør af DJVK's medlemsblad og fagtidsskrift *Jord og Viden*.

Forundersøgelser til og udgivelse af dette skrift er finansieret af Miljøstyrelsen.

Henvendelser vedrørende skriftet kan rettes dels til ovennævnte, dels til forfatterne af de enkelte artikler.

1 EF's landbrugsreform

- elementer og konsekvenser

Den fælles landbrugspolitik er nærmest blevet kvalt i sin egen succes. Produktionen er steget markant, og det har ført til overskudsproblemer på mange områder. Derfor var det lidt af en historisk dag, da Rådet af landbrugsministre den 21. maj 1992 enedes om en vidtrækkende landbrugsreform.

1.1 Omrids af "forhistorien"

Det har været vanskeligt at reformere den fælles landbrugspolitik, og årsagerne er mangfoldige. Væsentligt har det været, at landbrugspolitikken i ca. 30 år har udgjort den centrale og navnlig i de tidlige år den bærende fælles politik i EF. Den andel af fællesskabets budget, som landbrugspolitikken har beslaglagt igennem årene siden begyndelsen af 1960'erne, er et tydeligt bevis herpå. Ordningerne er ofte blevet præget af andre hensyn end de rent landbrugspolitiske. De stærkt varierede forhold i de enkelte medlemslande har medført, at eksempelvis strukturpolitiske, socialpolitiske, beskæftigelsespolitiske m.fl. overvejelser har påvirket udformningen af den fælles landbrugspolitik.

Prispolitik kontra strukturpolitik

Man har i mange år lagt hovedvægten på prispolitikken og i mindre grad på strukturpolitikken. Prispolitikken begrænsninger er trådt stedse tydeligere frem, idet misforholdet mellem udbud og efterspørgsel er blevet stadig forværret. Tænk blot på de berømte og berygtede smørbjerg, vinsøer etc., som pressen ofte har draget frem. Produktiviteten i landbruget har ganske enkelt været så stærkt stigende, at de senere års relativ hårde prispolitik er blevet mere end neutraliseret.

I takt med at nye fælles politikker er kommet til, er det politiske krav om at bremse op for stigningen i landbrugsudgifterne via en begrænsning i produktionen taget til i styrke.

Produktionsregulering

Der har været mange forskellige forslag fremme. Igennem de seneste ti år har der generelt været en stigende tilslutning til tanken om at gå bort fra en åben og ubegrænset prisgaranti og over til en hårdere regulering på udbudssiden. Indførelsen af mælkekvoterne i 1984 var det første større produktionsregulerende indgreb og et varsel om, hvad der siden skulle komme.

Et nyt stort indgreb kom på topmødet i februar 1988, hvor de såkaldte "stabilisatorer" blev indført. Samtidig tog man de første skridt mod udbudsbegrænsning i den vegetabiliske sektor i form

af en braklægningsordning, som ganske vist var frivillig for den enkelte. Hertil kom en vifte af ledsageforanstaltninger, så som indkomststøtte, førtidspension, miljøforanstaltninger etc.

MacSharry-planen

Denne politik, hvor overskridelser af garantitærskler automatisk førte til prisreduktioner og ekstra medansvarsafgifter for korn, viste sig hurtigt utilstrækkelig. Flere gode høstår i træk medførte et pres på interventionslagrene. Denne udvikling og udsigten til fortsatte stigninger (30 mio. t) førte til, at Kommissionen sidste sommer fremkom med den såkaldte MacSharry-plan. Planen er ændret på en lang række punkter. De værste ulemper set fra et dansk synspunkt er fjernet, men de grundlæggende principper er fastholdt.

1.2 Hektarstøtte og braklægning

På det vegetabiliske område er hovedpunktet i reformen, at der for reformafgrøderne (korn, oliefrø og proteinafgrøder) er programmeret et fald i de institutionelle priser over de kommende tre år. Kornprisen falder knap 30 pct. fra en udgangspris på 155 ECU/t til 110 ECU/t, som Kommissionen forventer vil være tæt på verdensmarkedsprisen, når tilpasningen er tilendebragt i 1995/96. For korn opretholdes de gældende mekanismer (intervention, eksportrestitution, importbeskyttelse), mens de andre afgrøder skal handles til verdensmarkedspris - også i EF.

Landmændene vil derfor komme ud for en indtægtsnedgang. Som kompensation ydes der hektarstøtte, som alle landmænd kan få. De større landmænd, dvs. de der producerer mere end 92 t korn, (hvilket her i landet svarer til små 18 ha, på basis af et regionalt udbytte på 52,2 hkg/ha), skal dog som betingelse braklægge 15 pct. (indtil videre) af det støtteberettigede areal. Dette areal får også hektarstøtte.

Støtten til kornarealer øges fra 25 ECU/ha i 1993 til 45 ECU/ha fra og med 1995/96 svarende til knap 1.200 kr., respektive godt 2.100 kr. pr. ha. Støtten til de braklagte arealer er også godt 2.100 kr. gældende allerede fra 1993/94. For oliefrø beregnes støtten i EF til ca. 359 ECU/ha, men da EF-gennemsnittet omregnes i forhold til det regionale udbytte for oliefrø, bliver støtten i Danmark ca. 411 ECU/ha eller knap 3.700 kr. pr. ha. Dog kan der blive tale om en korrektion, hvis verdensmarkedsprisen viser et udsving på over 8 pct. i forhold til udgangspunktet. For proteinafgrøder beregnes støtten som 65 ECU/t ganget med det regionale kornudbytte - eller godt 3.000 kr./ha i Danmark.

15 pct. brak

Under "den generelle ordning", dvs. landmænd med mere jord end små 18 ha, skal man lægge 15 pct. brak for at få støtte.

Landmænd, der søger støtte til mindre end 18 ha, kan tilslutte sig "den forenkledede ordning", der ikke kræver nogen braklægning. Til gengæld kan de i overgangsperioden kun opnå den "lave" sats for korn, også for arealer dyrket med raps og ærter.

Anvendelse

Braklægning betyder, at arealerne som udgangspunkt ikke må anvendes til nogen form for landbrugsproduktion eller anden indtægtsgivende virksomhed så som campingpladser, ridebaner el.lign. Der er imidlertid mulighed for at dyrke de arealer, der skal braklægges, med afgrøder, som udelukkende anvendes til non-food produkter. De fleste almindelige afgrøder (korn, raps, ærter, kartofler mv.) er tilladte, men også flerårige afgrøder så som elefantgræs, poppel, pil og andre hurtigtvoksende skovtræer - dog ikke juletræer - må dyrkes.

Omdrift eller permanent

Som udgangspunkt stipulerer forordningen, at braklægningen skal foretages inden for omdriften, således at man "når rundt" på hele bedriftens areal i løbet af seks år. Fra næste år bliver der også mulighed for at operere med en braklægning af mere permanent karakter. Dette vil imidlertid kræve, at der lægges mere brak end de 15 pct. Der er nedsat en arbejdsgruppe i Kommissionsregi, som skal søge at indkredse, hvor meget ekstra braklægning der skal til for at opnå den samme begrænsende



virkning på produktionen mellem de to systemer. En del lande har udtrykt stor interesse for "permanent" brak under henvisning til den miljømæssige gevinst, som er forbundet hermed.

Harmoniproblemer

I tilfælde hvor braklægningen bringer animalske producenter i konflikt med nationale harmonikrav om forholdet mellem besætningens størrelse og arealer, der kan anvendes til udspreddning af gylle, kan braklægningsforpligtelsen overdrages til en anden landmand. Hvis et land har flere udbytteregioner (se nedenfor), skal der korrigeres for forskellen i udbyttet, således at det samme teoretiske bidrag til begrænsning af kornproduktionen finder sted.

1.3 Basisareal og udbytteregion

Hektarstøtten kan kun ydes til arealer, der hidtil har været i omdrift. Støtten kan højst ydes til et basisareal, dvs. det gennemsnitlige areal med reformafgrøder i 1989-91, tillagt hidtil braklagte arealer. Basisarealet kan fastsættes individuelt, regionalt eller nationalt efter medlemslandets eget valg. Hvis der f.eks. i en given region ansøges om støtte for mere end regionens basisareal, indtræder to sanktioner: For det første nedsættes støtten i det aktuelle år forholdsmæssigt, og for det andet skal et tilsvarende areal lægges brak i det følgende år - uden nogen kompensation.

Hvert medlemsland skal udarbejde en regionaliseringsplan med homogene (bonitet, klima etc.) områder og beregne et referenceudbytte for perioden 1986-90 med udeladelse af højeste og laveste. På grundlag heraf beregnes den pågældende regions hektarstøtte.

Danske gennemførelsesbestemmelser

For høsten 1993 gælder det, at Danmark bliver betragtet som én region både mht. basisareal og som udbytteregion. Braklagte arealer skal holdes plantedækket. Dækket skal etableres senest 1. oktober 1992 - dog ikke tidligere end 14 dage efter høst - og der gælder forskellige krav til plantedækkets beskaffenhed, behandlingen af arealet i braklægningsperioden samt ved periodens ophør. Mellem 1.10.1992 og 15.7.1993 er der forbud mod at anvende plantebeskyttelsesmidler, herunder kemiske midler til ukrudtsbekæmpelse, samt gødning og kunstvanding. Indtil der fastsættes regler for overførsel af braklægningsforpligtelsen for bedrifter med animalsk produktion, som på grund af kravet om braklægning ikke længere kan opfylde kravet om harmoni mellem besætningens størrelse og bedriftens jordtilliggende, er det tilladt at udbringe husdyrgødning på de braklagte arealer. Endvidere er der fastsat en række regler omkring ansøgning, markens størrelse, kontrol osv.

1.4 Reformen på det animalske område

Mælkekvoterne fortsætter; men de nærmere modaliteter ligger endnu ikke fast. Dog gælder det, at kvoterne skal reduceres med 1 pct. i hvert af de kommende to produktionsår. Prisen på oksekød reduceres med 15 pct. i tre lige store trin i årene 1993-95. Samtidig forhøjes præmierne gradvist. Antallet af præmier begrænses inden for rammerne af en såkaldt "regional reference-besætning", dvs. det antal præmier, der blev udbetalt i regionen i ét af årene 1990, 91 eller 92. Med andre ord en form for præmiekvotering. En beslægtet mekanisme indføres for fårekød. Samtidig indføres et loft over opkøb til intervention på 750.000 t i 1993 gradvist faldende til 350.000 t i 1997.

1.5 Virkningen for dansk landbrug

*Fald i brutto-
faktorindkomsten*

Reformen skønnes efter den fulde gennemførelse i 1995/96 at indebære et fald i bruttofaktorindkomsten i landbruget på ca. 700 mio. kr. og en nedgang på betalingsbalancen på ca. 550 mio. kr. i forhold til 1992/93, jf. tabel 1.1. Indkomstvirksomheden for korn-

Tabel 1.1
*Skøn over reformens
virkning for
dansk landbrug.
(Bruttofaktor-
indkomst - mio. kr./
fuld tilpasning).*

Korn	
Prisreduktion, bortfald af medansvarsafgift og støtte til små kornproducenter	- 2415
Hektar- og set-aside støtte	+ 3394
Tab - reduceret produktion	- 934
Oliefro	
Prisreduktion	- 1308
Hektarstøtte	+ 1000
Proteinafgrøder	
Prisreduktion	- 344
Hektarstøtte	+ 373
Bortfald af støtte til tørret foder	- 145
Planteavl i alt	- 379
Mejeriprodukter	+ 36
Oksekød	- 350
Husdyrproduktion i alt	- 314
Total	- 693

sektoren som helhed er positiv. Dette skyldes, at der nu ydes en højere hektarpræmie i forhold til prisnedsættelsen end foreslået oprindeligt, ligesom præmien ydes til alle braklagte arealer. For oliefrø gælder, at indkomsttilbagegangen i det væsentlige allerede har fundet sted, idet oliefrøordningen som forløber for den egentlige reform er trådt i kraft. I den animalske sektor har man modregnet den del af kornprisfaldet, som vedrører foderkorn. Der fremkommer således ikke noget tab for "kornvarerne", selv om priserne vil falde - på lidt længere sigt.

Tabet i planteavlen vil variere betydeligt på de enkelte bedrifter. Dette skyldes naturligvis, at Danmark det første år udgør én udbytteregion. Herved vil bedrifter med høje udbytter lide et tab og omvendt bedrifter med lave udbytter få en gevinst i forbindelse med omlægningen af støtten.

Endelig har Kommissionens beregninger vist, at udgifterne forbundet med reformen vil kunne holdes inden for den gældende finansielle retningslinje for FEOGA's garantisektion (dansk bidrag til budgettet er pt. ca. 2 pct.). Beregningerne er foretaget i løbende priser under forudsætning af en inflationsrate på 3 pct. Regner man i faste priser, er det mere tvivlsomt, om retningslinjen kan overholdes; men beregningerne er forbundet med temmelig stor usikkerhed.

1.6 Ledsageforanstaltninger

Landbrugs/ miljø-programmet

Til reformen er knyttet en vifte af ledsageforanstaltninger under overskriften landbrugs/miljø-programmet, støtte til skovbruget og førtidspensionering.

Landbrugs/miljø-programmet omfatter foranstaltninger så som nedsættelse af forbruget af gødning og plantebeskyttelsesmidler, herunder omlægning til økologisk drift, ekstensivering af den vegetabiliske produktion, herunder omlægning fra markafgrøder til ekstensiv græsning, reduktion af kvæg- eller fårbesætningernes belastning pr. foderarealenhed, anvendelse af produktionsmetoder, som er bedre forenelige med beskyttelse af miljø og natur, vedligeholdelse af landbrugs- eller skovarealer, der er gået ud af drift, tyve-årig braklægning til miljøvenlige formål (naturreserver, biotoper, beskyttelse af vandmiljøet), adgang for offentligheden, fritidsformål etc. For at få tilskud skal landmanden mindst binde sig for fem år.

Støtte til skovbrugs- foranstaltninger

Støtte til skovbrugsforanstaltninger omfatter ændringer i de bestående ordninger med støtte til etablering og forbedring af skov. Ændringerne betyder øget medfinansiering fra EF til støtte ved etablering af skov, tilskud til vedligeholdelse af skov, udvidet



tilskud til forbedringsarbejder, støtte til offentlig skovrejsning etc.

Førtidspension

Førtidspension bliver frivilligt for medlemslandene. Støtten kan have form af førtidspensionspræmie, årlig godtgørelse uafhængig af arealet, årlig præmie pr. ha eller et tillæg til national pension. På tilsvarende måde kan der ydes støtte til arbejdstagere i landbruget.

1.7 Administration og kontrol

Reformen indeholder radikalt ændrede principper for ydelse af tilskud til landbruget. Dette betyder, at der skal ske en forstærket indsats mht. både administration og kontrol. På det administrative plan skal EF-direktoratet i langt højere grad end tidligere i direkte kontakt med stort set alle landbrugsbedrifter, idet næsten alle vil søge støtte. Kontrolmæssigt vil indsatsen blive forstærket såvel kvalitativt som kvantitativt og bygge på en kombination af satellitovervågning og fysisk kontrol på stikprøvebasis. I skrivende stund forhandles en generel forordning om kontrol med det nye støttesystem i Rådet. En forordningsmæssig ramme forventes at foreligge senere i efteråret 1992.

1.8 På længere sigt

Ved omlægningen til hektarstøtte og i realiteten "tvungen braklægning" er EF svunget ind på en ny kurs, hvis virkninger, navnlig hvad angår det vegetabilske område, er vanskelige at

vurdere. Hvis man forudsætter, at hektarstøtten godkendes som GATT-medholdelig i den indeværende Uruguay-runde, betyder det, at Amerikas angreb på den fælles landbrugspolitik vil stilne af for en tid. I denne optik bliver det fællesskabets egen "exogene" beslutning at tilpasse den nye landbrugspolitik i lyset af den kommende udvikling.

Braklægningskrav og produktionsreduktion

På kort sigt må man regne med, at kravet om 15 pct. braklægning ikke vil resultere i en tilsvarende reduktion af produktionen. Dette skyldes, at mange arealer - ikke mindst i Sydeuropa, hvor strukturerne er præget af små brug - vil blive friholdt fra braklægningskravet. Samtidig vil der være en vis indbygget "slip-page" i ordningen, idet landmændene i det første år givetvis vil vælge at braklægge de ringeste eller næstringeste 15 pct. af jorden. Det er måske mere realistisk af disse grunde at regne med, at produktionen højst vil gå ca. 10 pct. tilbage, hvilket for kornets vedkommende vil betyde måske 16-17 mio. t - alt andet lige. Spørgsmålet er så, om dette anses for tilstrækkeligt af vore handelspartnere i GATT. Hvis ikke, er det nærliggende at forestille sig, at Kommissionen vil foreslå, at kravet om braklægning forøges, idet man må formode, at selve modellen i reformen ligger nogenlunde fast for de nærmeste år. På det animalske område må man konstatere, at kvoteordningen for mælk, som blev indført i 1984, er kommet for at blive - i hvert fald på mellemlang sigt. På samme måde synes udbudsbegrænsning nu også at skulle blive et mere permanent træk ved ordningen for oksekød.

Mod verdensmarkedets prisniveau

På lidt længere sigt er det spørgsmålet, om det politisk vil være muligt at fastholde denne politik. Produktivitetsfremgangen vil utvivlsomt fortsætte, hvorved en vegetabilsk produktion af en given størrelse vil kunne foregå på langt færre hektar, end det er tilfældet i dag. En braklægningspolitik vil muligvis nok fortsætte i en årrække, men det vil være afgørende, at en markedsorientering af politikken fortsættes, således at EF gradvist bevæger sig henimod prisniveauet på verdensmarkedet. Heri ligger en anden stor usikkerhedsfaktor. Samtidig må man regne med skærpede krav i retning af en mere ekstensiv dyrkning, hvor hensyn til miljø og natur vil spille en stadig større rolle. I denne sammenhæng må man i første række sætte sin lid til "permanent" braklægning, men ekstensive produktionsformer vil formentlig også blive fremmet.

Fremtiden vil fortsat byde på store udfordringer for den fælles landbrugspolitik.

2 Landbrugsreformen og landbrugets miljøpåvirkning

EF's nye landbrugsreform er efterhånden ved at finde sin udformning. Det står klart, at der er sket så markante ændringer i landbrugspolitikken, at forskydninger må forventes inden for landbrugssektoren. Spørgsmålet er hvilke og hvor store.

Primært produktionsbegrænsning

Landbrugsreformens udformning er behandlet andetsteds og skal derfor ikke beskrives nærmere her. Blot skal det nævnes, at udgangspunktet for reformen primært har været at nedbringe landbrugsproduktionens størrelse. Miljøet ønskes imidlertid også tilgodeset; men direkte tiltag desangående er overvejende indeholdt i de såkaldte ledsageforanstaltninger.

Udformningen af ledsageforanstaltningerne er endnu ikke helt på plads. Der er dog lagt op til, at der gennem ledsageforanstaltningerne kan gives støtte af betydende størrelse til miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget samt til naturpleje. Det vedrører f. eks. beskyttelse af vandområder, omlægning til ekstensiv græsning og økologisk landbrug. Umiddelbart tilsiger erfaringerne med denne type foranstaltninger imidlertid, at de næppe kommer til at spille en væsentlig rolle for den generelle miljøbelastning fra landbruget - lokalt kan sådanne tiltag dog udmærket få betydning. I de efterfølgende analyser er der ikke taget højde for de mulige virkninger af ledsageforanstaltningerne.

2.1 En vis reduktion i miljøbelastningen

Tre vigtige områder

Hvorledes miljøpåvirkningen fra landbruget - temaet for denne artikel - opgøres, er i sig selv et spørgsmål, der næppe findes et klart svar på. Nogle områder tiltrækker sig dog betydelig opmærksomhed, og blandt de vigtigste er kvælstofhusholdningen, pesticidanvendelsen og udnyttelsen af miljøfølsomme områder. I nærværende undersøgelser er miljøpåvirkningen afgrænset til en analyse af kvælstofhusholdningen, pesticidforbruget samt landbrugsarealets størrelse og anvendelse. Det skal også nævnes, at der med "miljø" menes det ydre miljø, hvilket primært vedrører jord, vand og luft samt levevilkårene for den vilde flora og fauna.

Med dette udgangspunkt viser de foreliggende undersøgelser, at der i fremtiden vil ske en vis reduktion i miljøbelastningen fra landbruget. Om landbrugsreformen skal tillægges hele æren herfor er et andet spørgsmål, idet ændringer under alle omstændigheder ville ske - også ved en fortsættelse af den politik, der har været ført de seneste år.

De undersøgelser, som ligger til grund for denne konklusion, er foretaget af Statens Jordbrugsøkonomiske Institut og Sektion for Økonomi ved KVL. I det følgende er grundlaget for og resultaterne af undersøgelserne beskrevet.

2.2 Scenariernes opbygning og tolkning

Landbrugsreform-scenario

EF-landbrugsreformens indvirkning på den fremtidige udvikling er analyseret i et scenario, der i det følgende vil blive betegnet "Landbrugsreformen".

Udviklingen inden for landbrugserhvervet, som må afdækkes for at kunne belyse de afledede miljøpåvirkninger, er illustreret ved hjælp af data for bedriftenes og produktionens størrelse og sammensætning. Miljøpåvirkningen vises ved at opgøre ændringerne i det driftsøkonomisk optimale behov for handelsgødningskvælstof og kvælstofudvaskningen fra rodzonen, pesticidforbruget (målt ved behandlingshyppigheden) samt braklægnings omfang og karakter.



Situationen i 1995 og 2004

Med udgangspunkt i situationen omkring 1990 vises resultaterne for 1995/96, som Landbrugsreformen indtil videre rækker frem til, samt for 2004 til illustration af de langsigtede konsekvenser. De landbrugspolitiske rammer for landbrugsproduktionen fra 1995/96 og frem er i Landbrugsreform-scenariet antaget at være uændret med den modifikation, at produktpriserne reduceres i takt med produktivitetsudviklingen.

Skrap GATT- scenario

Situationen efter 1995/96 er naturligvis usikker, men der er almen forventning om, at der vil ske yderligere tilpasning i retning af en markedsøkonomisk orienteret landbrugspolitik. På denne baggrund er som sammenligningsgrundlag valgt et scenario, der beskriver en successiv afvikling af den hidtidige landbrugspolitik frem mod en global liberalisering af landbrugsproduktionen. Et sådant forløb forudsætter imidlertid, at der i det internationale forum for told- og handelssamkvem (GATT) opnås enighed om en sådan politik. Dette scenario, der betegnes "Skrap GATT", beskriver en situation, hvor den hidtidige EF-prisstøtte i et jævnt tempo afvikles frem til 2004. Verdensmarkedspriserne indgår med det forventede niveau efter en tilsvarende international liberalisering.

Når der opstilles et sådant reference-scenario over for Landbrugsreform-scenariet, er det bl.a. fordi verden er dynamisk; dvs. at der under alle omstændigheder ville ske ændringer. At opgøre Landbrugsreformens konsekvenser ved en direkte sammenligning af situationen før Landbrugsreformen med beregninger for 1995 og 2004 er derfor kun den halve sandhed. Om Skrap GATT-scenariet er det rigtige/bedste sammenligningsgrundlag er et andet spørgsmål.

Beregningsmodellerne

Undersøgelserne er gennemført ved hjælp af, beregningsmodeller udviklet ved Sektion for Økonomi ved KVL mht. landbrugssektorens overordnede udvikling og ved Statens Jordbrugsøkonomiske Institut mht. til kvælstofhusholdning og pesticidanvendelse. Modellerne er nærmere beskrevet i rapporterne Stryg et al. (1991), Rude (1991) og Rude (1992) samt i fællesrapporten Rude og Stryg (1992), hvortil der henvises. Grundlæggende bygger modellerne på en antagelse om, at landmændene over tid vil tilpasse produktionen ud fra rationelle kriterier. Blandt andet af denne grund er udviklingen i landbrugets økonomi også beskrevet.

Det skal understreges, at der er tale om beregninger med en vis usikkerhed. De håndfaste resultater, som modelberegningerne umiddelbart fører frem til, skal derfor tolkes med varsomhed - og det siger sig selv, at forudsigelser vedrørende situationen i år 2004 i særdeleshed er usikre. Under de opstillede forudsætninger kan resultaterne dog anvendes som indikator for retning og

størrelsesorden af ændringer, der kan forventes at ske i forhold til det eksisterende produktionssystem.

2.3 Hovedforudsætninger for scenarierne

2.3.1 Priser og præmier

Hovedelementet i EF's landbrugspolitik er pris- og arealstøtten, som derfor også har væsentlig betydning for udviklingen i landbrugsektoren.

I tabel 2.1 er vist producentpriser for udvalgte hovedprodukter i 1990, og endvidere er der opstillet skøn for producentpriser i 1995 og 2004 for begge scenarier. Der er tale om realpriser udtrykt i 1990-kroner, hvilket vil sige, at der er korrigeret for inflationsudviklingen.

Tabel 2.1

Producentpriser i 1990 for udvalgte hovedprodukter og skøn for realpriser i 1995 og 2004.

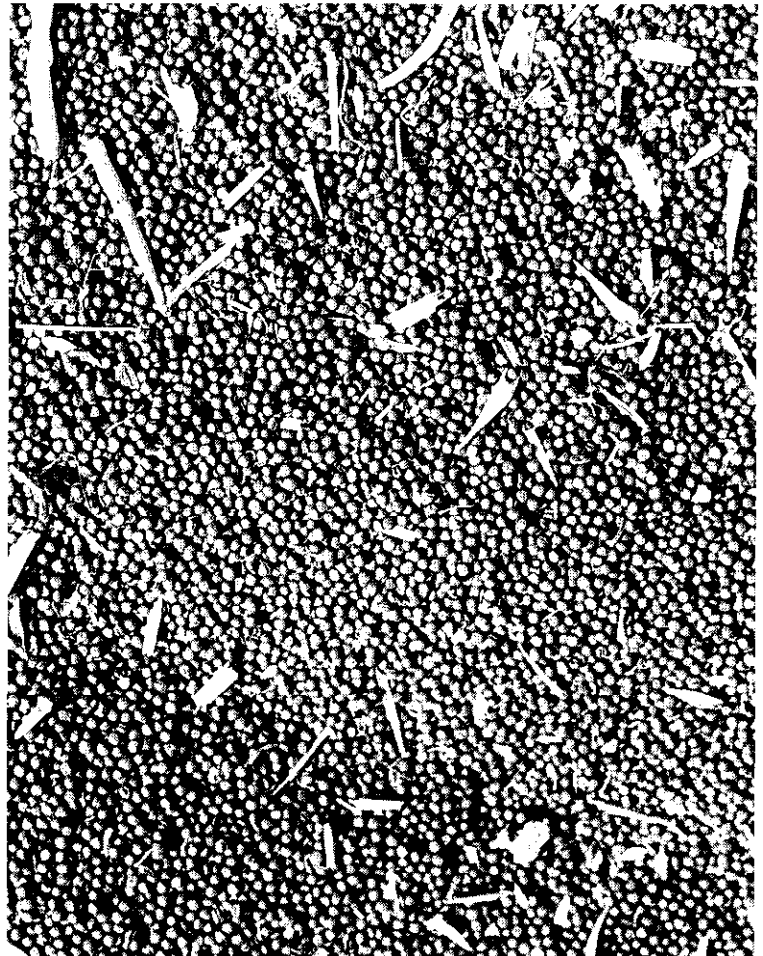
	Priser 1990	Landbrugs- reformen		Skrappt GATT	
		1995	2004	1995	2004
	1990-kr.				
Korn, kr. pr. hkg	120	68	56	101	67
Raps, kr. pr. hkg	285	113	91	228	126
Ærter, kr. pr. hkg	180	80	64	144	80
Mælk, kr. pr. kg 4 pct.	2,68	2,42	2,03	2,37	1,82
Sl.kvæg, kr. pr. kg lev. vægt	13,50	9,00	8,21	11,61	8,21
Sl.svin, kr. pr. kg sl. vægt	11,50	8,90	7,50	10,16	7,76

Korn er krumtappen

Korn(prisen) er krumtappen i landbrugspolitikken. Under Landbrugsreformen sænkes interventionsprisen gradvist over en tre-årig periode og vil i 1995 udgøre ca. 90 kr. pr. hkg. Ved fastlæggelsen af salgsprisen for korn i 1995 er taget udgangspunkt i interventionsprisen, hvorved er forudsat, at EF (og Danmark) fortsat vil være nettoeksportør af korn. Da der regnes med handelsomkostninger og avance på 12 kr. pr. hkg korn, kan realprisen ved salg beregnes til ca. 68 kr. pr. hkg, når der forudsættes en inflationsrate på gennemsnitligt 3 pct. årligt fra 1990 til 1995.

Realpriserne for raps og ærter i 1995 er skønnede verdensmarkedspriser. For mælk er der regnet med et produktivitets-

betinget prisfald. For slagtekvæg er prisen fastlagt under hensyntagen til en reduktion på 15 pct. i interventionsprisen for oksekød samt markedsudsigterne. Der er i beregningerne regnet med ammeko- og handyrpræmier i henhold til reformens bestemmelser, som dog ikke er endeligt afklaret på nuværende tidspunkt. Endelig er prisen på slagtesvin fastlagt på grundlag af udviklingen i korn- og proteinpriserne.



Som nævnt ovenfor er Landbrugsreformens principper forudsat videreført frem til 2004. Der er regnet med, at realpriserne for produkterne stort set reduceres i takt med produktivitetsudviklingen.

Prisfaldet på reformafgrøderne kompenseres i Landbrugsreformen gennem hektarpræmier, hvis størrelse er fastlagt for 1995. Disse forudsættes ved samme nominelle niveau videreført frem

til 2004. I tabel 2.2 er vist hektar- og braklægningspræmierne for 1995 og 2004 omregnet til 1990-kroner, når præmierne opgøres med Danmark som én udbytteregion.

Der er imidlertid også gennemført beregninger med regionaliserede præmier (her med regionerne ØST, MIDT og VEST som udbytteregioner, jf. afsnit 2.4). De beregnede regionale hektarpræmier for reformafgrøderne i 1995 og 2004 er vist i tabel 2.3. I de efterfølgende modelberegningerne er der som udgangspunkt regnet med regionaliserede hektarpræmier, idet sådanne forventes indført.

Ved Skrap GATT-scenariet forudsættes, at al landbrugsstøtte på globalt plan afvikles lineært frem til år 2004, hvor landmændene så producerer til verdensmarkedspriser. I tabel 2.1 er realpriserne for Skrap GATT ligeledes anført. Disse svarer til, hvad der er anvendt ved tidligere beregninger, jf. Stryg et al. (1991).

Det kan måske synes underligt, at priserne for reformafgrøderne i 2004 ved Skrap GATT er forudsat højere end under Landbrugsreformen. Forklaringen er den, at der under reformen er forudsat hektarpræmier frem til 2004, hvilket sammen med tilsvarende støtteformer i andre lande antages at fastholde arealer i dyrkning, som under Skrap GATT ville gå ud af produktion.

Betydelige produktivitetsstigninger

2.3.2 Produktivitet

Effektivitets- og omkostningsniveau mv. er i udgangssituationen fastlagt på grundlag af data fra bidragsregnskabsmateriale. Både under Landbrugsreformen og Skrap GATT forventes fortsat en betydelig produktivitetsstigning. I tabel 2.4 er vist en oversigt over forudsatte produktivitetsstigninger i udvalgte produktionsgrene. Det skal bemærkes, at der er tale om bruttostigninger, hvoraf en del vedrører udbyttesiden (f.eks. høstudbytte pr. ha, mælkeydelse pr. ko og grise pr. so), mens en anden del skyldes reduceret faktorindsats pr. produceret mængdeenhed (f.eks. foderforbrug og arbejdsindsats).

Som det fremgår af tabel 2.4, er der for de fleste produktionsgrene regnet med en kraftigere produktivitetsudvikling under Skrap GATT end ved Landbrugsreformen. Dette skyldes primært, at der ved Skrap GATT regnes med en stærkere strukturudvikling og marginalisering af landbrugsjord, hvorved den ringest boniterede jord går ud af dyrkning.

Under Landbrugsreformen er der ikke regnet med marginalisering af landbrugsjord, og braklægningen er forudsat at skulle finde sted i omdrift. Bliver der mulighed for permanent at braklægge de ringest boniterede arealer, vil produktivitetsstigningen

Tabel 2.2

*Hektar- og braklægningspræmier med Danmark
som én udbytteregion ved Landbrugsreformen.*

	Nominelt 1995	Realværdi	
	Kr. pr. ha	1990-kr. pr. ha	2004
Hektarpræmier:			
Korn	2109	1818	1397
Raps	3688	3179	2442
Ærter	3046	2626	2017
Braklægningspræmie	2109	1818	1397

Tabel 2.3

Regionaliserede hektarpræmier ved Landbrugsreformen.

	1995			2004		
	ØST	MIDT	VEST	ØST	MIDT	VEST
	1990-kr. pr. ha					
Korn	2081	1901	1679	1585	1448	1279
Raps	3467	3433	2958	2640	2615	2252
Ærter	2780	2540	2243	2289	2091	1846

Tabel 2.4

*Forudsatte bruttoproduktivitetændringer
i perioden 1990-2004.*

	Landbrugsreformen	Skrapt GATT
	Pct. pr. år	
Græs i omdrift	1,0	2,0
Korn (alle sorter)	2,0	3,0
Raps og ærter	2,5	3,5
Græs i omdrift	1,0	2,0
Mælkeproduktion	2,0	2,5
Svineproduktion	2,5	2,5

i planteavlén formentlig blive ret ens under Landbrugsreformen og SkrapT GATT.

Det skal i øvrigt bemærkes, at der ikke i modelberegningerne er taget hensyn til mulighederne for at dyrke non-food afgrøder på de udtagne arealer.

2.4 Landbrugets struktur, produktion og økonomi

Udviklingen i landbrugssektoren belyses gennem modelberegninger for bedriftsstrukturen, produktionens størrelse og sammensætning samt bedrifternes og erhvervets samlede økonomi.

Som udgangspunkt for beskrivelsen er der foretaget en opdeling af landbruget i regioner og bedriftsgrupper.

Tre regioner

Den geografiske opdeling af hele landet har ført til følgende tre regioner:

- Region ØST: Amterne øst for Storebælt.
- Region MIDT: Fyns, Vejle og Århus amter.
- Region VEST: Resterende amter i Jylland.

12 bedriftsgrupper

Inden for hver region er samtlige landbrugsbedrifter efter specialiseringsretning og størrelse opdelt i følgende 12 bedriftsgrupper:

<i>Kvægbrug</i>	<i>Svineavl</i>	<i>Planteavl</i>
Køer, 5-19 stk.	Søer, 20-74 stk.	Areal, 5-30 ha
Køer, 20-39 stk.	Søer, 75-149 stk.	Areal, 30-50 ha
Køer, 40-74 stk.	Søer, ≥ 150 stk.	Areal, 50-100 ha
Køer, ≥ 75 stk.	Spec.sl.svineprod.	Areal, > 100 ha

Sektormodellens opbygning

Inden for regionerne og bedriftsgrupperne belyses udviklingen ved brug af en sektormodel udviklet ved Sektion for Økonomi ved KVL. I modellen er der for hver af de 12 bedriftsgrupper i hver region opbygget en bedriftsmodel, som for den enkelte delperiode er en lineær programmeringsmodel. Foruden de sædvanlige produktions- og omsætningsprocesser med tilhørende restriktioner af ressource- og sædskiftemæssig karakter omfatter modellen såkaldte fleksibilitetsrestriktioner, der lægger nedre og øvre grænser på visse produktioners tilladte ændringer fra delperiode til delperiode. For nærmere beskrivelse af sektormodellen henvises til Stryg et al. (1991).

2.4.1 Bedriftsstrukturen

Det har af tidsmæssige grunde ikke været muligt at gennemføre egentlige beregninger af den sandsynlige udvikling i bedrifts-

strukturen under Landbrugsreformen. Imidlertid er det vurderingen, at udviklingen vil forme sig nogenlunde som det strukturforløb, der er beregnet for det såkaldte "Mildt GATT"-scenario, jf. Stryg et al. (1991). Ved Mildt GATT forudsættes EF-prisstøtten i forhold til verdensmarkedspriseniveauet i 2004 halveret i en jævn takt.

Færre bedrifter

Hovedtallene for udviklingen i bedriftsgrupperne er vist i tabel 2.5. Som det fremgår, regnes der med en langt stærkere strukturudvikling under Skrap GATT end under Landbrugsreformen. Tilbagegangen i antallet af kvægbrugsbedrifter er noget større ved Skrap GATT. Det skal bemærkes, at kvægbrugsbedrifterne også omfatter ammekobesætninger. Der er ikke regnet med større forskel i antallet af svinebedrifter ved de to scenarier. Derimod er der en markant forskel i antallet af planteavlsbedrifter, hvilket navnlig skyldes to forhold: For det første regnes der med, at et betydeligt antal bedrifter nedlægges ved marginalisering af landbrugsjord under Skrap GATT. Og for det andet antages det, at der under Landbrugsreformen med arealpræmier vil blive tale om en reduceret nedgangstakt i antallet af planteavlsbedrifter med under 50 ha. Det skal dog påpeges, at der her mere er tale om en vurdering end om en beregning af udviklingen.

Af de 54.000 bedrifter i 2004 under Landbrugsreformen regnes der med, at omkring 18.000 vil være heltidsbedrifter og resten altså deltidsbedrifter. Under Skrap GATT må antallet af heltidsbedrifter påregnes at blive lidt lavere i 2004.

Tabel 2.5
Udviklingen i antallet af bedrifter.

	Faktisk 1990	Landbrugs- reformen		Skrap GATT	
		1995	2004	1995	2004
		1000 stk.			
Kvægbrug i alt	26	20	16	20	15
Svinebrug i alt	11	11	9	11	8
Planteavlsbrug i alt	40	37	29	29	18
Bedrifter i alt	77	68	54	60	41

Kilde: Modelberegninger, Sektion for Økonomi ved KVL.

2.4.2 Husdyrbestand og -produktion

I tabel 2.6 er den modelberegne udvikling i husdyrbestand og -produktion illustreret.

Tabel 2.6

Udviklingen i husdyrbestand og -produktion.

	Faktisk 1990	Landbrugs- reformen		Skrap GATT	
		1995	2004	1995	2004
Antal malkekøer, 1000 stk.	753	632	554	662	575
Mælkeproduktion, mio. kg 4 pct.	5027	4730	4730	5300	5685
Ammekøer, 1000 stk.	87	71	71	57	45
Slagtekvæg, 1000 stk.	479	387	344	396	341
Søer, 1000 stk.	891	895	928	865	871
Slagtesvin, mio. stk.	15,6	18,1	21,1	17,3	19,5
Får, 1000 stk.	157	182	223	144	150

Kilde: Modelberegninger, Sektion for Økonomi ved KVL.

Færre køer

Under Landbrugsreformen regnes der med, at den danske mælkekvote reduceres med 6 pct. fra 1990 til 1995, hvorefter mælkekvoten er uændret frem til 2004. Da mælkeydelsen pr. ko samtidig antages at stige, falder antallet af malkekøer med godt 25 pct., hvilket igen medfører en nedgang i slagtekvægproduktionen. Under Skrap GATT antages mælkeproduktionen øget med 13 pct., men da der samtidig regnes med en betydelig stigning i mælkeydelsen pr. ko, falder antallet af malkekøer frem til 2004 næsten lige så meget som under Landbrugsreformen.

Flere svin

Svineproduktionens økonomi må forventes at udvikle sig på nogenlunde samme måde under de to scenarier. Under Landbrugsreformen påregnes slagtesvineproduktionen at stige til ca. 21 mio. stk. frem til 2004, og det er nu antagelsen, at den tidligere beregnede produktion på 19,5 mio. stk. under Skrap GATT er undervurderet.

Endelig skal det om udviklingen i husdyrbestanden bemærkes, at det modelberegne antal ammekøer og får under både Landbrugsreformen og Skrap GATT formentlig er undervurderet.

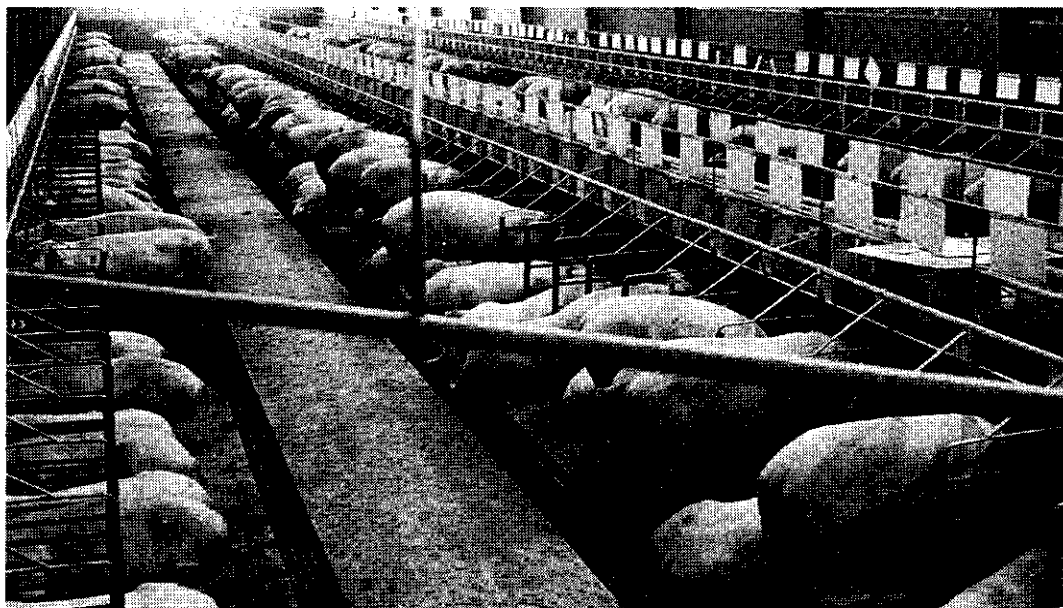
Husdyrbestanden, hvis størrelse er den væsentligste faktor mht. produktionen af husdyrgødning, er yderligere opgjort i dyreenheder i tabel 2.7. På grundlag heraf er indholdet af kvælstof ab lager beregnet ud fra de gældende normtal (alt andet lige). Som det fremgår, er husdyrbestanden svagt faldende, hvilket dækker

Tabel 2.7
*Udviklingen i husdyrbestand i dyreenheder
og kvælstofindhold i husdyrgødning.*

År:	Landbrugs- reformen			Skrap GATT	
	1990	1995	2004	1995	2004
1000 dyreenheder					
Kvæg	1240	1035	915	1070	925
Svin	860	945	1065	910	990
Andre husdyr	90	95	100	90	90
I alt	2190	2075	2080	2070	2005
Mio. kg kvælstof					
Samlet kvælstofindhold i al husdyr- gødning ab lager samt gødning, der falder på mark ved afgræsning	225	215	215	215	205

Anm: 1 dyreenheder = 1 malkeko = 3 søer med smågrise = 30 producerede slagtesvin.
Kilde: Modelberegninger, Sektion for Økonomi ved KVL og Statens Jordbrugsøkonomiske Institut.

over den beskrevne nedgang i kvægbestanden og fremgangen i svinebestanden. Kvælstofindholdet i husdyrgødningen udviser samme udviklingstendenser.



2.4.3 Arealanvendelsen og planteproduktion

Udviklingen i arealanvendelsen er illustreret i tabel 2.8. I forhold til 1990 reduceres kornarealet ved Landbrugsreformen med 100.000 ha frem til 1995, hvilket dækker over en fortsat stigning i arealerne med vintersæd og en nedgang i vårsædarealerne. På trods af et faldende kornareal øges kornproduktionen i fremtiden. Dette skyldes dels den forventede stigning i afgrødeudbytterne pr. ha, dels skiftet fra vår- mod vintersæd. Sidstnævnte fordi vintersæd generelt har et højere udbyttepotentiale.

Tabel 2.8

Udviklingen i anvendelsen af landbrugsarealet.

	Faktisk 1990	Landbrugs- reformen		Skrap GATT	
		1995	2004	1995	2004
	1000 ha				
Vintersæd	767	981	990	861	826
Vårsæd	794	479	458	615	636
Korn i alt	1561	1460	1448	1476	1462
Vinterraps	160	255	194	300	286
Vårraps	112	14	1	93	39
Ærter	123	59	167	77	27
Fabriksroer	66	66	65	70	65
Foderroer	102	133	80	77	52
Sædskiftegræs	248	139	107	130	81
Helsæd	77	50	42	51	36
Vedvarende græs	216	203	193	194	165
Andre afgrøder	102	110	114	116	98
Brak og marginaljord	0	255	271	139	372
Landbrugsareal i alt (inkl. brak og marginaljord)	2768	2723	2683	2723	2683
Produktionsareal i alt (ekskl. brak og marginaljord)	2768	2468	2412	2684	2311

Kilde: Modelberegninger, Sektion for Økonomi ved KVL.

Raps- og ærtearealerne går tilsammen tilbage med op mod 70.000 ha frem til 1995. Ærtearealet øges igen inden 2004, mens vårraps næsten trænges helt ud af dyrkning.

Med nedgangen i kvægbrugsproduktionen reduceres grovfoderarealerne, men der synes dog at være beregnet en urealistisk stor nedgang i arealet med sædskiftegræs, selv om høstudbyttet pr. ha



forventes at stige. For andre afgrøder regnes kun med mindre ændringer under Landbrugsreformen. Det skal endvidere bemærkes, at der fejlagtigt ikke er regnet med hektarpræmie til dyrkning af helsæd. Fejlen er dog uden væsentlig betydning for beregningsresultaterne.

Braklægning

Under Landbrugsreformen braklægges 15 pct. af basisarealet. Dog bemærkes, at arealet med reformafgrøder og brak både i 1995 og 2004 er beregnet lidt større, end Danmarks basisareal (2.017.000 ha) tilsiger. Dette skyldes, at bedriftsmodellerne beregningsmæssigt er løst uafhængig af hverandre. I begge scenarier sker endvidere en parallel reduktion i landbrugsarealet som følge af vej- og byudvikling.

Under Skrap GATT viste de tidligere beregninger, at 372.000 ha kunne forventes at gå ud af dyrkning frem til 2004. Heraf var ca. 70.000 ha braklagt under den "gamle" braklægningsordning, mens der blev regnet med, at omkring 300.000 ha ville udgå som marginaljord, der altså ikke (som i tabel 2.8) bør medregnes i det samlede landbrugsareal. Braklægningens omfang og miljømæssige betydning er i øvrigt kommenteret i afsnit 2.5.

Det fremgår i øvrigt af tabel 2.8, at kornarealet i 2004 er af nogenlunde samme størrelse under de to scenarier. Arealet med vinterraps er noget større og ærtearealet betydeligt mindre under Skrap GATT end ved Landbrugsreformen, mens der for de øvrige afgrøder ikke er de store forskelle på dyrkningsomfanget.

2.4.4 Bedrifternes og landbrugets økonomi

I tabel 2.9 er vist nogle modelberegnete dækningsbidrag pr. bedrift til belysning af Landbrugsreformens og Skrap GATT's økonomiske konsekvenser for bedriftstyperne i regionerne ØST og VEST. Tallene må ikke tolkes alt for håndfast, da de først og fremmest skal tjene til at belyse udviklingstendenser og forskelle i økonomiske konsekvenser mellem bedriftstyper og regioner.

Planteavlsbedrifter

Det skal bemærkes, at dækningsbidragsindtjeningen under Landbrugsreformen i tabel 2.9 er beregnet ved regionaliserede arealpræmier, jf. tabel 2.3. Herved falder dækningsbidragsindtjeningen omtrent lige meget for planteavlsbedriftsgrupperne i regionerne ØST og VEST, og nedgangen er voksende med stigende arealstørrelse. Dette skyldes navnlig det forhold, at høst-udbytteneiveauet er stigende med bedrifternes arealtilliggende. Dækningsbidragstab ved braklægningen øges således også med arealstørrelsen, idet forskellen mellem prisfaldets virkning og hektarpræmierne vokser.

Husdyrbedrifter

Denne tendens fra planteavlens indtjeningsmønster smitter af på den modelberegnete dækningsbidragsindtjening for kvægbrugs- og svinavlbedrifterne. På de mindre husdyrbedrifter vil dækningsbidragsindtjeningen i 1995 stort set være uændret. For de større kvægbrugsbedrifter er beregnet en nedgang på op mod 10 pct. i 1995 for begge regioner. Nogenlunde samme indtjeningsudvikling er beregnet for de større svinebedrifter i region ØST, mens svinebedrifterne i VEST ser ud til omtrent at kunne opretholde indtjeningen.

Det fremgår i øvrigt af tabel 2.9, at både kvægbrugs- og svineavlbedrifternes modelberegnete dækningsbidragsindtjening er omtrent på samme niveau under Landbrugsreformen og Skrap GATT i 2004, dog med nogle variationer for specielt de mindre brug. For planteavlsbedrifterne er der imidlertid en betydelig

Tabel 2.9
*Udviklingen i
dæknings-
bidragsindtjening
pr. bedrift
(1990 kroner).*

		Landbrugs- reformen		Skrapt GATT
	1990	1995	2004	2004
	1000 kr.	Indeks, 1990 = 100		
Region ØST:				
Kvægbrug				
Køer, 5-19 stk.	261	99	91	84
Køer, 20-39 stk.	515	93	90	96
Køer, 40-74 stk.	878	91	89	89
Køer, ≥ 75 stk.	1869	87	78	83
Svinebrug				
Søer, 20-74 stk.	391	100	101	116
Søer, 75-149 stk.	788	92	92	97
Søer, ≥ 150 stk.	1711	89	86	96
Spec.slagtesvin	543	104	110	117
Planteavl				
5-30 ha	84	88	76	63
30-50 ha	242	77	63	60
50-100 ha	427	79	65	76
≥ 100 ha	1255	76	60	79
Region VEST:				
Kvægbrug				
Køer, 5-19 stk.	204	99	87	92
Køer, 20-39 stk.	491	93	90	93
Køer, 40-74 stk.	915	92	90	90
Køer, ≥ 75 stk.	1779	90	88	87
Svinebrug				
Søer, 20-74 stk.	347	96	96	105
Søer, 75-149 stk.	698	99	102	111
Søer, ≥ 150 stk.	1515	97	101	108
Spec.slagtesvin	509	104	111	118
Planteavl				
5-30 ha	62	90	79	55
30-50 ha	167	80	67	54
50-100 ha	280	78	66	67
≥ 100 ha	748	73	60	81

Kilde: Modelberegninger, Sektion for Økonomi ved KVL.

Kilde: Modelberegninger, Sektion for Økonomi ved KVL.

forskel i nedgangen i dækningsbidragsindtjeningen mellem de to scenarier: Under Landbrugsreformen øges indtjeningsnedgangen med stigende arealstørrelse, mens nedgangen mindskes under Skrap GATT, og forskellen er navnlig markant i region VEST.

Der er som nævnt gennemført beregninger under forudsætning af enten ensartede eller regionale arealpræmier. Ved regionaliserede arealpræmier er nedgangen i bedrifternes dækningsbidrag, jf. ovenfor, af nogenlunde samme størrelsesorden i regionerne ØST og VEST. Ved ensartede arealpræmier, som anvendes i de pt. gældende regler for 1993, bliver indtjeningsnedgangen for sammenlignelige bedrifter imidlertid større i ØST end i VEST. Dette hænger sammen med, at boniteten generelt er bedre i ØST.

For hele landbrugserhvervet samt for de tre regioner er den samlede modelberegnete dækningsbidragsindtjening vist i tabel 2.10.

Tabel 2.10

Udviklingen i dækningsbidragsindtjeningen for det samlede landbrug i regionerne og nationalt.

	1990	Landbrugs- reformen 1995	2004	Skrap GATT 2004
	Mia. 1990-kr.			
Region				
ØST	4,5	4,1	3,5	3,7
MIDT	6,2	5,7	5,1	5,2
VEST	14,4	13,0	11,8	10,9
Hele landet	25,1	22,8	20,4	19,8

Kilde: Modelberegninger, Sektion for Økonomi ved KVL.

Hele landbrugs- sektoren

Den reale nedgang i hele landbrugets dækningsbidragsindtjening fra 1990 til 1995 er beregnet til 2,3 mia. kr. eller ca. 9 pct., og det relative fald er omtrent af samme størrelse i regionerne. Det skønnes, at realindtjeningen i de første par år af 1990'erne er reduceret med omkring 1 mia. kr., og Landbrugsreformen kan følgelig skønnes at medføre en real nedgang i dækningsbidragsindtjeningen på mellem 1,0 og 1,5 mia. kr. i forhold til 1990-situationen.

For 2004 er dækningsbidragsindtjeningen for hele landet beregnet til omkring 20 mia. kr. ved begge scenarier. Nedgangen fra 1995 til 2004 svarer til 10-15 pct., hvilket er noget mindre end det relative fald i antallet af bedrifter. Følgelig kan der efter 1995 forventes en stigning i dækningsbidragsindtjeningen i gennemsnit pr. bedrift, men denne gennemsnitsbetragtning dækker som tidligere nævnt over betydelige forskelle mellem bedriftsgrupper og regioner.

Det skal understreges, at det er ændringerne i dækningsbidragsindtjeningen, der er benyttet til at belyse konsekvenserne for bedrifternes og landbrugets økonomi. Der er således ikke taget hensyn til mulige/nødvendige ændringer i kapacitets- og renteomkostningerne, som jo er af betydning for den nettoindtjening, der bliver til rest til aflønning af brugerfamiliernes egen arbejds- og kapitalindsats.



2.5 Braklægnings omfang og miljømæssige betydning

Landbrugsreformen vil umiddelbart få særlig betydning for produktionsarealets størrelse som følge af de nye braklægningsregler. Ifølge grundreglen skal braklægningen generelt være et-årig og indgå i omdriften. Der er dog åbnet mulighed for, at braklægningen kan ske permanent, mod at braklægningsomfanget udvides. Herudover skal arealet holdes plantedækket, og der må ikke anvendes gødning og pesticider.

Reduktionerne i produktionsarealet i forhold til 1990 som følge af braklægning og økonomisk marginalisering er vurderet til nedenstående i de to scenarier (jf. tabel 2.8):

	<i>Landbrugsreformen</i>	<i>Skrapt GATT</i>
1995	255.000 ha	139.000 ha
2004	271.000 ha	372.000 ha

I modelberegningerne for Landbrugsreformen er det forudsat, at braklægningen sker inden for omdriften efter den nævnte grundregel. Angivelserne for Skrap GATT angiver det areal, som forventes at ville være braklagt ved en fortsættelse af den hidtige tilskudsordning, samt det areal, der forventedes opgivet af økonomiske årsager. Ved Landbrugsreformen regnes der ikke, som tidligere anført, med at være nogen økonomisk marginalisering, idet støtteordningerne i sin nuværende udformning må forventes at fastholde arealerne inden for den støtteberettigede produktions rammer.

Brak i omdrift eller permanent brak

Braklægningsens virkning på kvælstofudvaskningen afhænger af braklægningsmåden. For at begrænse udvaskningen er det for Danmark bestemt, at braklagte arealer skal holdes plantedækket (grønbrak). Den reducerende effekt af en dækafrøde afhænger imidlertid af, om der er tale om brak, i omdrift eller permanent brak. Er der tale om permanent brak, vil marken ligne en vedvarende græsmark, hvorfra udvaskningen er begrænset. Ved brak i omdrift vil marken i udvaskningsmæssig henseende mest ligne en vintersædmark, hvorfra kvælstofudvaskningen er noget højere end fra en vedvarende græsmark. I de efterfølgende modelberegninger for kvælstofudvaskningen er det med udgangspunkt i ovenstående antaget, at udvaskningen fra permanent brak er lidt lavere end fra en almindelig vedvarende græsmark og tilsvarende for et-årig grønbrak i forhold til vintersæd ved det nugældende normalgødskningsniveau.

Kvælstof-udvaskning

Ud fra et kvælstofudvasknings-synspunkt er permanent brak således at foretrække frem for brak i omdrift. Om muligheden for permanent braklægning vil blive udnyttet i større omfang afhæn-

ger i høj grad af, hvor meget braklægningsprocenten som modydelse kræves hævet, hvilket endnu er uafklaret. Bliver kravet af moderat størrelse, kan en betydelig del af braklægningsforpligtelsen forventes at blive imødekommet ved permanent brak.

Herudover spiller braklægningsformen også en rolle for pesticidforbruget og for det vilde plante- og dyreliv.

Pesticidforbrug

Er der tale om permanent brak, vil reduktionen i pesticidforbruget pr. ha givetvis ligge under gennemsnitsforbruget. Dette skyldes, at det vil være de mindst dyrkningsegnede arealer, hvor der generelt dyrkes mindre pesticidkrævende afgrøder, der først inddrages til permanent brak. Ved grønbrak i omdriften vil reduktionen i pesticidforbruget ligge tættere på gennemsnitsforbruget pr. ha. Til gengæld vil disse græsmarkslignende brakarealer formentlig øge problemerne med græsukrudt i sædskiftet. I de efterfølgende modelberegninger for pesticidforbruget er der ikke taget højde for sidstnævnte.

Den vilde flora og fauna

Mht. den vilde flora og fauna er permanent brak at foretrække frem for brak i omdriften, idet der på arealer, som ligger hen i en årrække, vil være bedre muligheder for etablering af stabile og varierende plante- og dyresamfund.

Endvidere kan man på lidt længere sigt forestille sig, at visse permanente braklægningsområder kan få værdi som rekreative områder.

Non-food afgrøder

De udtagne arealer kan imidlertid alternativt anvendes til non-food afgrøder. De kommercielle muligheder for dyrkning af sådanne afgrøder er her og nu begrænsede. Hvordan situationen vil være på længere sigt er vanskelig at forudsige og afhænger, ud over de biologiske, tekniske og kommercielle muligheder, også af den administrative praksis, der vil blive lagt. I modelberegningerne er der, jf. ovenfor, set bort fra mulighederne for non-food dyrkning. Hvad angår de miljømæssige forhold omkring kvælstofhusholdning og pesticidforbrug er konsekvenserne formentlig ret enkle at overskue, idet der ikke er grund til at tro, at non-food afgrøder er hverken værre eller bedre end de traditionelt dyrkede afgrøder.

2.6 Kvælstofhusholdningen

Model for handelsgødningsforbrug og kvælstofudvaskning

Udviklingen i handelsgødningsforbruget og kvælstofudvaskningen fra rodzonen er beregnet ved hjælp af en model udviklet ved Statens Jordbrugsøkonomiske Institut. Det biologisk-tekniske grundlag for modellen er en række generelle funktioner for hovedafgrøderne, der angiver henholdsvis udbytter og kvælstof-

udvaskning fra rodzonen som funktion af kvælstofgødnings-tilførslen. Disse er opstillet i samarbejde med Statens Planteavl-forsøg.

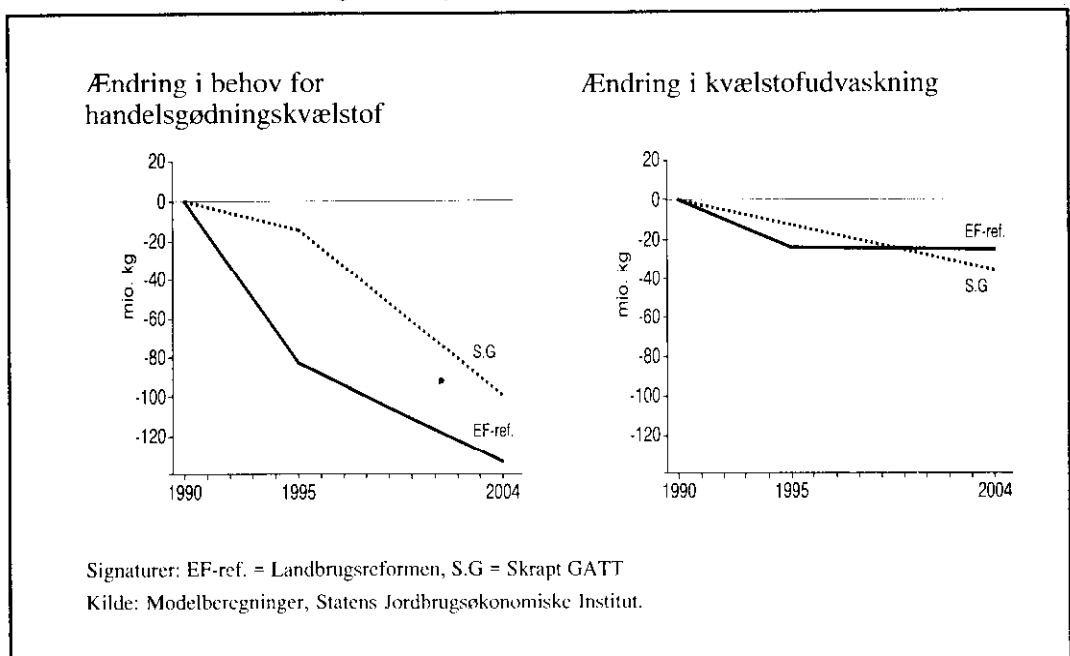
Ud fra udbyttefunktionerne kan ændringerne i det rentable kvælstofgødningsniveau beregnes. Herefter beregnes, hvorledes behovet kan dækkes med den til rådighed værende husdyrgødning (jf. tabel 2.7) og indkøbt handelsgødning. Den beregnede gødningstilførsel danner videre grundlag for estimeringen af ændringerne i kvælstofudvaskningen. For nærmere beskrivelse af modellen henvises til Rude (1991).

De centrale parametre for beregningerne er prisrelationerne, landbrugsarealets størrelse og anvendelse samt mængden og håndteringen af husdyrgødningen. Det skal bemærkes, at de forudsatte ændringer i prisrelationerne for enkelte afgrøder (raps og foderroer) er så store, at de grundlæggende beregningsforudsætninger skønmæssigt har måttet korrigeres. Korrektionerne er dog ikke afgørende for de generelle tendenser i resultaterne.

De estimerede ændringer i behovet for handelsgødningskvælstof og kvælstofudvaskningen fra rodzonen er anført i figur 2.1. Begge er opgjort samlet for hele landet i mio. kg.

Figur 2.1

Udviklingen i det samlede behov for handelsgødningskvælstof og kvælstofudvaskning fra rodzonen.



*Betydeligt fald i
handelsgødnings-
behovet*

Som det fremgår, skulle de skitserede ændringer i prisrelationer og landbrugsstruktur medføre et betydeligt fald i handelsgødningsbehovet. Handelsgødningsforbruget har ifølge salgsstatistikken ligget i størrelsesordenen 370-400 mio. kg kvælstof pr. år i perioden 1985-1991. Faldet er umiddelbart størst ved Landbrugsreformen, hvilket skyldes lavere afgrødepriser og øget braklægning i den første del af perioden i forhold til Skrap GATT.

De lavere kvælstofgødningsniveauer, som de ændrede prisrelationer generelt inducerer, rejser spørgsmålet, om forskydningerne i jordens kvælstofomsætning på lang sigt vil føre til andre udbyttelniveauer end dem, der beregnes ud fra de anvendte udbyttefunktioner, som er baseret på et-årige forsøg. Dette meget komplekse emne skal dog ikke diskuteres nærmere her. Blot skal det nævnes, at de anvendte beregningsprincipper på lang sigt overvurderer faldet i gødningsbehovet.

*Mindre fald i kvæl-
stofudvaskningen*

Kvælstofudvaskningen fra rodzonen udviser også et fald, som dog er af en anden og mindre størrelsesorden. Udgangsniveauet er imidlertid også et andet. Ifølge Vandmiljøplanen blev landbrugsgets samlede udledning af kvælstof i midten af 1980'erne vurderet til omkring 260 mio. kg, mens Miljøstyrelsen (1990) i redegørelsen Vandmiljø-90 anslår niveauet til omkring 200 mio. kg i 1990.

*Forskel i
udviklingsforløbene*

Som det fremgår af figur 2.1 er kvælstofudvaskningens relative udviklingsforløb forskelligt fra handelsgødningskurverne. Dette skyldes, at andre forhold end handelsgødningsforbruget er af stor betydning for udvaskningsniveauet. Forhold som afgrødetype (vårafgrøder, vinterafgrøder eller bælplanter) og anvendelsen af husdyrgødning (mængde og håndtering) er blandt de forhold, der har størst betydning, men selvfølgelig er der alt andet lige også en positiv sammenhæng mellem anvendelse af handelsgødningskvælstof og udvaskning - eller mere generelt mellem gødnings- og udvaskningsniveau.

Når udvaskningen i 1995 falder mere ved Landbrugsreformen end ved Skrap GATT, skyldes det i højere grad de lavere afgrødepriser, der inducerer et lavere gødningsniveau, end forskydningerne i afgrødesammensætningen. På lang sigt vil politikken bag Skrap GATT imidlertid føre til den største udvaskningsreduktion. Dette skyldes bl.a., at braklægning og opgivelsen af dyrkningen af de ringeste landbrugsjorder i så fald forventes at få et betydende omfang. Konverteres grønbrakarealerne i omdrift under Landbrugsreform-scenariet til permanent brak, vil forskellen mellem scenarierne i 2004 imidlertid indsnævres.

I forbindelse med modelberegningerne - og især udvasknings-

beregninger - skal man være opmærksom på, at der i virkeligheden vil være en vis reaktionstid, som ikke afspejles i modelberegningerne. Tidsangivelserne skal derfor fortolkes med en vis fleksibilitet.



Anvendelse af husdyrgødning

Mht. husdyrgødningens betydning for modelberegningerne er gødningsværdien indregnet i handelsgødningsbehovet i figur 2.1 på baggrund af gældende normtal og under forudsætning af, at

den udbringes med almindelig teknik og efter god landmandspraksis. Hvorvidt disse forudsætninger svarer til praksis kan diskuteres. I Landbrugsreformen er der dog ingen generelle bestemmelser vedrørende anvendelse af husdyrgødning, og der er således ikke noget, der taler for, at Landbrugsreformen vil ændre ved den udvikling, der ellers er forventet. Dog skaber reformen et problem for de mere intensive, ofte større bedrifter, som allerede i dag har svært ved at leve op til bestemmelserne vedrørende antallet af dyreenheder pr. ha (den såkaldte harmoniregel), idet brakarealerne generelt ikke kan indregnes i arealunderlaget i denne sammenhæng. Disse bedrifter, der i første række findes inden for svineavlen, skal enten erhverve suppleringsjord, udvide eventuelle naboaftaler om modtagelse af husdyrgødning eller kunne overdrage braklægningsforpligtigelsen til en anden landmand for at overholde harmonireglen.

Forbedret husdyrgødningsudnyttelse

Hvad angår anvendelsen af husdyrgødningen forventes der imidlertid på baggrund af de allerede gennemførte foranstaltninger vedrørende opbevaring og udbringning (jf. Vandmiljøplanen og Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i landbruget) at ske en forbedring af husdyrgødningsudnyttelsen, hvilket vil reducere kvælstofudvaskningen. Vurderet på baggrund af konklusionerne fra den seneste konsensuskonference om vandmiljøet (Undervisningsministeriet Forskningsafdeling, 1991) synes der ad denne vej at være mulighed for en betydende udvaskningsreduktion. Virkningen af en sådan ændret håndtering af husdyrgødning indgår imidlertid ikke i modelberegningerne. Illustrationen i figur 2.1 giver derfor et mere pessimistisk billede af den fremtidige udvaskningsreduktion i forhold til den udvikling, der formentlig/forhåbentlig vil finde sted. De analyserede politikker mht. pris- og arealstøtte spiller imidlertid ikke i sig selv nogen afgørende rolle på dette område.

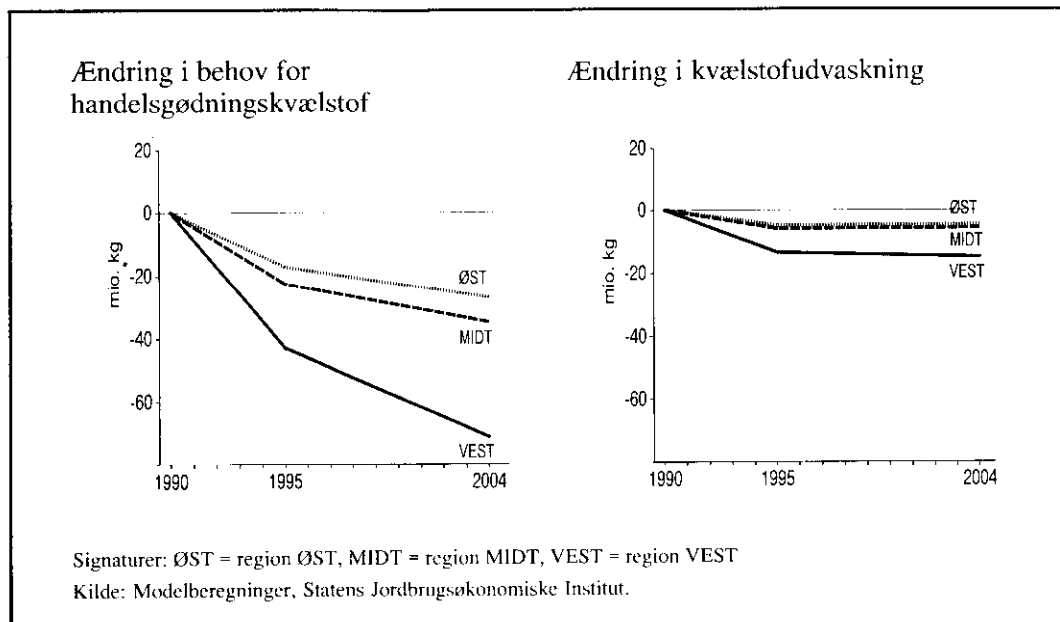
Udgangspunktet for modelberegningerne

Den skitserede udvikling i kvælstofudvaskningen skal endvidere ses på baggrund af udgangsniveauet. Afgrødesammensætningen og mængden af husdyrgødning er to vigtige faktorer i denne sammenhæng. Mht. den samlede mængde af husdyrgødning er der ikke sket de store ændringer i den sidste halvdel af 1980'erne, mens afgrødesammensætningen til gengæld er ændret en del. Forskydningerne i afgrødevalget har under ét trukket i retning af en lavere kvælstofudvaskning. Havde afgrødesammensætningen i udgangssituationen for modelberegningerne været som midt 1980'erne, ville udvaskningsniveauet være omkring 10 mio. kg højere. Vurderet i forhold til arealanvendelsen i 1980'erne er der således tale om et lavt udgangspunkt for kvælstofudvaskningen i figur 2.1. Tilsvarende gælder ikke for handelsgødningsbehovet. Det skal bemærkes, at Vandmiljøplanens målsætning mht. landbrugets kvælstofhusholdning tager udgangspunkt i situationen midt i 1980'erne.

Forskydningerne i behovet for handelsgødningskvælstof og i kvælstofudvaskningen er for Landbrugsreform-scenariet endvidere fordelt på regioner i figur 2.2. Region VEST forventes således at stå for omkring halvdelen af reduktionen i såvel gødningsbehov som udvaskning. Omregnet pr. ha produktionsareal er ændringer dog ret ensartede regionerne imellem.

Figur 2.2

Udviklingen i det regionale behov for handelsgødningskvælstof og kvælstofudvaskning fra rodzonen ved Landbrugsreformen.



Betydningen for vandmiljøet

Hvad de estimerede ændringer vil betyde for vandmiljøet kan imidlertid ikke direkte afledes af de foretagne modelberegninger. Det må dog anses for tvivlsomt, om de estimerede udvaskningsreduktioner i sig selv vil løse de problemer, der er i forbindelse med grundvandskvaliteten og vandmiljøet i de indre farvande. Meget tyder derfor på, at der ud over en generel politik er behov for særskilte foranstaltninger på regionalt og lokalt plan, f.eks. inden for grundvandsindvindingsområder og områder med særligt følsomme vandmiljøer. EF-reformens ledsageforanstaltninger kan forhåbentlig komme til at spille en positiv rolle i denne sammenhæng.



2.7 Pesticidforbruget

Model for udviklingen i pesticidforbruget

Forskydningerne i pesticidforbruget er ligeledes beregnet ved hjælp af en model udviklet ved Statens Jordbrugsøkonomiske Institut. Det biologisk-tekniske grundlag for denne model er en række såkaldte skadetærskelmodeller, der angiver sammenhængen mellem pesticidbehandling, afgrødeudbytte og driftsøkonomi for hovedafgrøderne. Disse er opstillet i samarbejde med Statens Planteavlfsforsøg. For nærmere beskrivelse af modellen henvises til Rude (1992).

Pesticidforbrug målt ved behandlingshyppighed

I modellen måles pesticidforbruget ved behandlingshyppigheden, som er en statistisk måleenhed, der ved anvendelse af vejledende standarddoseringer angiver det gennemsnitlige antal sprøjtninger pr. ha landbrugsareal i omdrift. Det skal her nævnes, at grønbrak i omdrift i modelberegningerne ikke indregnes i det areal, behandlingshyppigheden beregnes i forhold til.

Pesticidforbrug målt ved forbruget af aktive stoffer

Den mere traditionelle måde at måle pesticidforbruget på er opgørelse af forbruget af aktive stoffer. Forbruget af aktive stoffer er påvirket af de samme forhold som behandlingshyppigheden, men med den forskel at teknologiudviklingen har en afgørende indflydelse. I en årrække har der således været en tydelig nedadgående trend i forbruget af aktive stoffer, og meget tyder på, at den nedadgående tendens kan fortsætte. Sammenholdt med den nye skrappe godkendelsesprocedure for pe-

sticiderne må denne udvikling siges at være positiv for miljøet. Den generelle landbrugspolitik udformning spiller dog næppe nogen særlig rolle i denne sammenhæng.

Vurdering af pesticidforbruget

Opgørelse og vurdering af pesticidforbruget er imidlertid et særskilt problem. Begge de to nævnte opgørelsesmetoder anvendes fra officielt hold. Ingen af de to er dog ideelle som indikator for de afledte effekter på miljøet. Eksempelvis er det forskellige forhold, der spiller ind ved vurdering af pesticidanvendelsen i forhold til risikoen for grundvandsforurening henholdsvis påvirkningen af flora og fauna.

I modelberegningerne er de centrale parametre prisrelationerne samt landbrugsarealets størrelse og anvendelse. Men også den teknologiske udvikling antages at spille en rolle. I modelberegningerne forudsættes, at der som følge af forbedrede teknikker vil ske en reduktion i behandlingshyppigheden; en reduktion, som skønsmæssigt er ansat til 1 pct. pr. år for behandlingshyppigheden i den enkelte afgrøde. De teknologiske ændringer kan f.eks. ske ved øget anvendelse af computerbaserede skadetærskelmodeller samt forbedringer af pesticider, sprøjteudstyr, plantemateriale m.m. Herudover har dyrkningsarealets størrelse betydning for intensiteten i fungicid- og insekticidbekæmpelse for visse afgrøder i modellen.

Fald i behandlings- hyppigheden

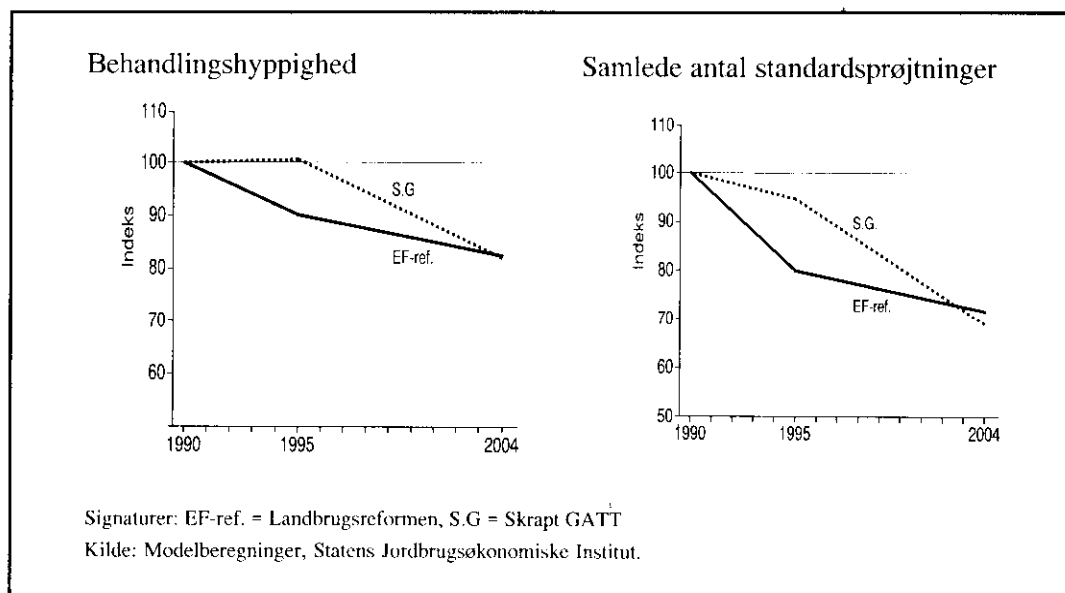
Den estimerede udvikling i pesticidforbruget målt ved behandlingshyppigheden er illustreret i figur 2.3. Tilpasser landmændene som forudsat pesticidforbruget ud fra rationelle kriterier, skulle behandlingshyppigheden falde med knap 20 pct. frem mod 2004 for begge scenarier. For det samlede antal sprøjtninger, det teoretisk er muligt at foretage med standarddosering, er faldet lidt større (omkring 30 pct. på lang sigt). Forskellen skyldes faldet i produktionsarealets størrelse. Reduktionen vil imidlertid slå hurtigere igennem ved Landbrugsreformen, hvilket skyldes, at såvel braklægningsomfanget som afgrødeprisfaldene er kraftigere i begyndelsen af perioden i forhold til Skrappt GATT.

Det skal i forbindelse med opgørelsen i figur 2.3 bemærkes, at "det samlede antal sprøjtninger med standarddosering" inden for den anvendte terminologi er det bedste udtryk for det regionale/nationale "sprøjtetryk". Behandlingshyppigheden udtrykker intensiteten pr. ha i omdrift.

Faldet må dog ses på baggrund af det valgte udgangspunkt (1990). Med de ret store forskydninger, som der har været i afgrødesammensætningen i 1980'erne, er denne af særlig betydning for udgangsniveauet. Afgrødesammensætningen er generelt gået i retning af mere pesticidkrævende afgrøder. Havde afgrødesammensætningen i udgangssituationen været som et af årene i

Figur 2.3

Udviklingen i behandlingshyppighed og det samlede antal sprøjtninger med standarddosering i gennemsnit for alle pesticider (eksklusive vækstreguleringsmidler).



perioden 1985 til 1989, ville udgangsniveauet ligge mellem indeks 89 og 94 (alt andet lige), mens 1991 ligger på niveau med 1990. Lægges den gennemsnitlige afgrødesammensætning i referenceperioden for Pesticidhandlingsplanens målsætning (gennemsnittet af 1981-85) til grund, er udgangsniveauet nede på indeks 85-87. Tilsvarende betragtninger kan gøres ved at iagttage det faktisk registrerede forbrug i samme periode. Udsvingene er dog lidt anderledes, da bl.a. bekæmpelsesbehovet i det aktuelle år også spiller ind her (især på grund af klimavariationer). Vurderet på baggrund af situationen i 1980'erne er der således tale om et noget mindre fald i pesticidforbruget, end figur 2.3 umiddelbart giver indtryk af.

Konflikt mellem miljømæssige målsætninger

Sammenholdes ovenstående med de tilsvarende betragtninger, der er gjort mht. kvælstofudvaskningen, hvor ændringerne i afgrødesammensætningen i 1980'erne modsat medførte et fald, fremtoner en af de konflikter, der kan være i bestræbelserne på samtidig at indfri forskellige miljømæssige målsætninger; her nedbringelse af kvælstofudvaskning og pesticidforbrug.

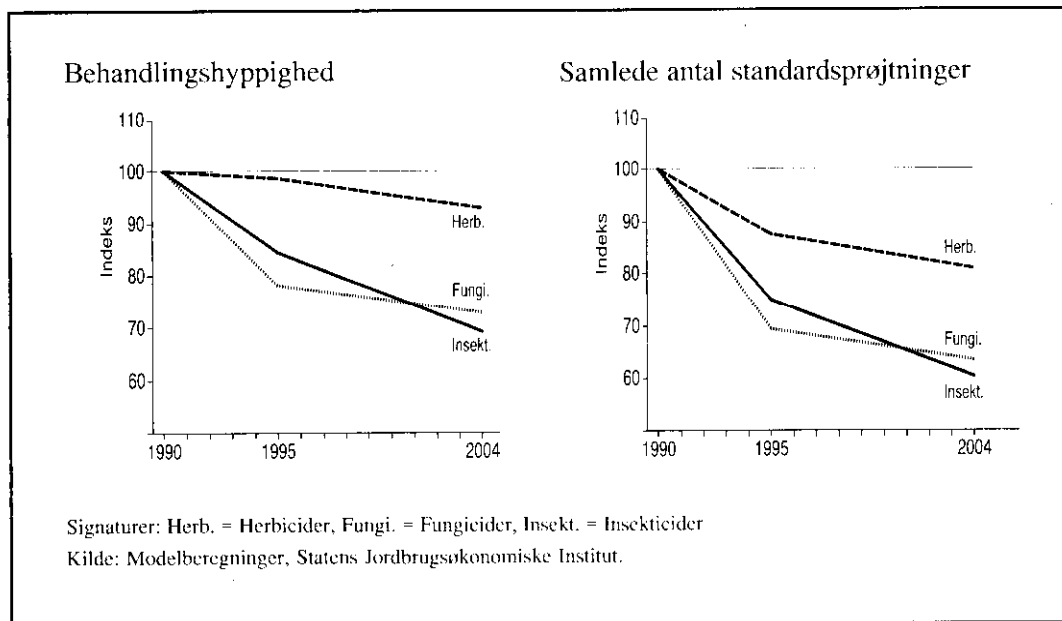
Forskelle imellem pesticidgrupperne

Udviklingsforløbet er imidlertid forskelligt inden for de enkelte pesticidgrupper - herbicider (ukrudtsmidler), fungicider (svampemidler) og insekticider (insektmidler). Vækstreguleringsmidler indgår ikke i modelberegningerne. Dette er illustreret for

Landbrugsreform-scenariet i figur 2.4, hvoraf det fremgår, at herbicidforbruget udviser betydeligt mindre udsving end de to andre grupper. Forskellen hænger sammen med skadevoldernes forskellige karakter.

Figur 2.4

Udviklingen i behandlingshyppighed og det samlede antal sprøjtninger med standarddosering for de enkelte pesticidgrupper ved Landbrugsreformen.



Svampe- og skadedyrsangreb forekommer epidemisk, hvilket vil sige, at bekæmpelse foretages på grundlag af de enkelte års angreb ved afvejning af det forventede merudbytte og behandlingsomkostningerne. Modelberegningerne viser, at prisrelationerne i disse tilfælde har en forholdsvis stor betydning for bekæmpelsesomfanget.

For ukrudtsproblemerne er situationen til dels en anden, idet jordens indhold af ukrudtsfrø til stadighed udgør en latent skadevolder, som skal holdes i ave. Tages der hensyn hertil, viser modelberegningerne, at herbicidforbruget over tid bliver ret ufølsomt over for ændrede prisrelationer. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at modellen ikke tillader substitution mellem kemisk og mekanisk ukrudtsbekæmpelse. Med de anvendte prisforudsætninger er dette dog uden større betydning i scenarierne, idet konkurrenceforholdet mellem de to bekæmpelsesmetoder ikke ændres væsentligt.

De i forbindelse med figur 2.3 anførte betragtninger omkring det høje udgangsniveau for pesticidforbruget i modelberegningerne gælder også for de enkelte pesticidgrupper.

2.8 Er det også en miljøreform?

De nedfældede intentioner i EF's landbrugsreform om at nedbringe miljøbelastningen fra landbruget vil til en vis grad blive indfriet, men vurderet i forhold til situationen i 1980'erne ser reformen dog ikke ud til at indvarsle meget markante ændringer i den generelle miljøpåvirkning fra det danske landbrug.

Sigtet er primært produktionsbegrænsning

Når man går tæt på de væsentlige reformområder, er dette ikke en overraskende konklusion, idet disse primært sigter mod produktionsbegrænsning. Hvis der havde været store miljøgevinster ved reformen, ville de i høj grad være at betragte som "sidegevinster". Dog kan ledsageforanstaltningerne endnu nå at komme ind og spille en aktiv rolle.

Som påpeget er Landbrugsreformen i sin nuværende udformning snarere det første end det sidste skridt mod verdensmarkedsforhold på landbrugsområdet - omend udviklingshastigheden er stærkt afhængigt af det politiske klima i verden.



*Miljømæssige aspekter
og landbrugspolitik*

Generelt viser analyserne, at en afvikling af prisstøtten i landbrugspolitikken vil medføre miljømæssige forbedringer i form af reduceret intensitet i produktionen og opgivelse af landbrugsjord. Men selv ved en fuldstændig liberalisering på landbrugsområdet kan de miljømæssige målsætninger, det danske samfund gennem handlingsplaner har sat sig mht. kvælstofhusholdning og pesticidforbrug, ikke fuldt ud forventes at blive imødekommet. Skal de det, må de miljømæssige aspekter, i højere grad end det er tilfældet i Landbrugsreformen, integreres med landbrugspolitikken.

Set fra en miljømæssig synsvinkel kan man sammenfattende sige, at EF's landbrugsreform rummer nogle positive elementer, men en "miljøreform" er der ikke tale om. - Om reformen ud fra andre synsvinkler er god eller dårlig er en helt anden sag.

Litteratur

Miljøstyrelsen (1990):

“Vandmiljø - 90”. Redegørelse fra Miljøstyrelsen, nr. 1.

Rude, S. (1991):

“Kvælstofgødning i landbruget - behov og udvaskning nu og i fremtiden”. Rapport nr. 62, Statens Jordbrugsøkonomiske Institut.

Rude, S. (1992):

“Pesticidforbrugets udvikling - landbrugs- og miljøpolitiske scenarier”. Rapport nr. 68, Statens Jordbrugsøkonomiske Institut.

Rude, S. og Stryg P.E. (1992):

“Landbrugets udvikling og betydning for kvælstofhusholdningen”. NPo-forskning fra Miljøstyrelsen, nr. A23.

Stryg, P.E., Poulsen K.Å.H., Knudsen, M.H. og

Andersen, F. (1991):

“Fremtidsperspektiver for dansk landbrug”. Skrifter fra Økonomisk Institut, Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole. Studier nr. 28, DSR Forlag.

Undervisningsministeriets Forskningsafdeling (1991):

“Kvælstof, fosfor og organisk stof i jord og vandmiljøet”. Rapport fra konsensuskonference, 31. januar, 1. og 4. februar 1991.

3 Miljømæssige muligheder i reformen og ledsageforanstaltningerne

Vandkvalitet

Næsten 2/3 af Danmarks samlede areal udnyttes til dyrkning af landbrugsafgrøder. Hovedparten af vandtilførslen til grundvandet kommer derfor fra nedsivning gennem rodzonen på landbrugsarealer. Kvaliteten af det nedsivede vand er derfor af stor betydning for kvaliteten af det grundvand, der fremover står til rådighed for vandforsyning.

Kvælstofindholdet

Kvaliteten af overfladevandet vil ligeledes blive påvirket af det nedsivende vands indhold af forskellige stoffer, da dele af grundvandet afvandes til vandløb, søer og havet. Det er her specielt det nedsivende vands indhold af kvælstof, som giver problemer, da eutrofieringen af mange marine områder i Danmark primært er styret af kvælstoftilførslingen fra Danmark.



3.1 Nitratbelastningen fra landbrug

Undersøgelser og overvågningsresultater har vist, at kvælstofudvaskningen fra landbrugsarealer var stigende frem til begyndelsen af 1980'erne, og at den samlede årlige udvaskning fra rodzonen derefter har ligget på et niveau på ca. 230.000 t kvælstof, hvilket svarer til et gennemsnit på godt 80 kg kvælstof pr. ha.

Reduktionsprocesser

I de fleste områder fjernes det nedsivende nitrat påny fra grundvandet ved reduktionsprocesser i dybere liggende jordlag. I andre områder, som omfatter ca. 500.000 ha i de nordjyske amter og et tilsvarende areal spredt over resten af landet, er disse reduktionsprocesser stærkt nedsat eller helt fraværende. I disse områder er nitratkoncentrationen i det nydannede grundvand derfor ofte en del højere end de 50 mg/l, der højest tillades i drikkevand. Overvågningen af grundvandskvaliteten har vist, at i områder, hvor grundvandet er dårligt beskyttet, er der en stadig stigning i grundvandets nitratindehold.

Op gennem 1980'erne er der sket en tiltagende eutrofiering af vore marine områder, som flere gange har ført til iltsvind og deraf følgende fiskedød.

3.2 Flora og fauna

Fuglebestanden under konventionel og økologisk driftsform

I en undersøgelse om fuglefaunaen på konventionelle og økologiske landbrug blev det påvist, at de fleste af det danske agerlands karakterfugle forekommer talrigere på økologisk dyrkede arealer end på konventionelt dyrkede. Bestandene af en række af disse agerlandsarter er desuden mindsket siden midten af 1970'erne. En sandsynlig forklaring på disse forhold er, at den konventionelle driftsform - herunder anvendelsen af bekæmpelsesmidler - medfører et forringet fødegrundlag for agerlandsfugle med deraf følgende negative effekter på bestandene.

En nyere undersøgelse har søgt en nærmere indkredsning af de faktorer, der er årsag til fuglebestandenes nedsatte trivsel i det konventionelt dyrkede agerland, især bekæmpelsesmidlernes indflydelse. Den viser, at anvendelsen af bekæmpelsesmidler (især herbicider og insekticider) medfører en reduktion af agerlandsfuglenes fødegrundlag i et sådant omfang, at det påvirker bestanden på to kritiske tidspunkter i fuglenes livscyklus.

Bekæmpelsesmidlerne, som i øvrigt bliver mindre og mindre "giftige", skader sjældent fuglene direkte, men de fjerner deres føde, og det giver anledning til nedgang i antallet af arter og individer i det åbne land.

3.3 Vandmiljøplanen

Halvering af kvælstofudledningen

Folketinget vedtog i 1987 en generel målsætning om en halvering af kvælstofudledningen. For at opfylde denne målsætning blev der som virkemidler i Vandmiljøplanen satset dels på information og rådgivning om miljøvenlige produktionsmetoder, dels på en række bindende krav om flere grønne marker, udarbejdelse af gødnings- og sædskifteplaner og om øget opbevaringskapacitet for husdyrgødning.

Foreliggende resultater af overvågning tyder ikke på, at disse tiltag har haft væsentlig virkning på landbrugets gødskningspraksis og udvaskningen af nitrat fra rodzonen.

Derfor blev det i en statusopgørelse i maj 1990 slået fast, at Vandmiljøplanens mål om en halvering af kvælstofudvaskningen ikke kunne nås i 1992 eller senere med de iværksatte initiativer.

En bæredygtig udvikling i landbruget

Det blev ligeledes erkendt, at målet i Handlingsplanen for nedsættelse af forbruget af bekæmpelsesmidler i landbruget ikke var nået. På baggrund af disse resultater, eller manglen på samme, besluttede regeringen, at den ville gennemanalysere hvilke yderligere initiativer, der kunne være mest hensigtsmæssige for at nå de fastsatte målsætninger i de to planer. I en handlingsplan for en bæredygtig udvikling i landbruget skulle der fremlægges forslag til yderligere initiativer på dette område.

3.4 Bæredygtigt landbrug

I handlingsplanen foreslår regeringen, at der iværksættes en række foranstaltninger for at opnå de ønskede målsætninger om nedsættelse af kvælstofudvaskningen og bekæmpelsesmiddelforbruget. Den beregnede virkning af disse initiativer på kvælstofudvaskningen og handelsgødningsforbruget er vist i tabel 3.1.

På bekæmpelsesmiddelområdet blev det vurderet, at det er realistisk, at det fastsatte mål om en yderligere reduktion i den anvendte mængde pesticider på 25 pct. kan nås inden 1997, mens målsætningen om en tilsvarende reduktion i behandlingshypigheden reelt blev opgivet, idet der i stedet igangsattes en intensiveret forskning på området. Pesticidhandlingsplanen tages op til revurdering ved udgangen af 1996.

Marginalisering

En af de afgørende forudsætninger for målopfyldelsen i bæredygtighedsplanen er, som det fremgår af tabel 3.1, en marginalisering af landbruget. Det er således forudsat, at der vil ske et

Tabel 3.1
*Reduktion af
kvælstof-
udvaskningen og
handelsgødning-
forbruget i år 2000.*

	Reduktion i udvaskning til omgivelser	Reduktion i handelsgød- ningsforbrug
	1.000 t N	1.000 t N
1. Bedre udnyttelse af husdyrgødning	20-40 ¹⁾	20-40
- forårsudbringning af flydende husdyrgødning		
- udbringning af fast husdyrgødning efter 20. oktober		
2. Reduktion i forbrug af handelsgødning	8-15	25-45
- jord- og planteanalyser		
- udbringningsteknik		
- optimering af udbring- ningstidspunkt		
- kontrol med gødnings- og sædskifteplaner samt miljøregnskab		
3. Beskyttelse af grundvand særligt følsomme områder, ca. 50.000 ha	1-2	-4
4. Denitrifikation i engarealer	?	?
5. Fald i landbrugsareal, 340.000 ha	17-20	45
- udtagning af landbrugsjord		
- skovrejsning		
- byudvikling mv.		
6. Strukturudvikling i landbrug i øvrigt	15	-22
- færre dyreenheder		
- ændret afgrødesammensætning		
I alt afrundet	60-90	65-110
1) Udvaskningsreduktionen er angivet under forudsætning af, at flydende husdyrgødning udbringes om foråret. Tillades udbringning til raps og græs i september, nedsættes skønnet med 3-7.000 tons N. Af den samlede reduktion vedrører 5-15.000 tons N ammoniakfordampning. Statens Planteavlsforsøg skønner, at udvaskningsreduktionen under de anførte forudsætninger i handlingsplanen i 1996 ikke vil være under 12.000 tons.		

fald i landbrugsarealet på 340.000 ha og en betydelig strukturudvikling i øvrigt, som vil medvirke afgørende til reduktionen af kvælstofudvaskningen og desuden medføre et fald i forbruget af pesticider.

3.5 Bjørn Westh-udvalget

Da der ikke kunne opnås politisk enighed om Handlingsplanen for et bæredygtigt landbrug, nedsattes det såkaldte bæredygtighedsudvalg (Bjørn Westh-udvalget) for nærmere at behandle miljøinitiativerne i planen.

Krav til udnyttelsesprocenten

Beretningen fra Bjørn Westh-udvalget i december 1991 medførte en række justeringer af bæredygtighedsplanen, specielt inden for anvendelsen af husdyrgødning. Der blev således fastsat følgende krav til udnyttelsesprocenter af gylle: 45 pct. for svinegylle samt 40 pct. for andet fra 1. august 1993 og 50 pct. for svinegylle samt 45 pct. for andet fra 1. august 1997.

Der blev desuden igangsat en række redegørelser om ammoniakfordampning, besætningsstørrelse og om et alternativ målekriterium for behandlingshyppighed med pesticider.

De miljømæssige virkninger fra ændringen i udnyttelsen af landbrugsarealet gælder fortsat, og EF's landbrugspolitik og den nu vedtagne landbrugsreform er derfor af helt afgørende betydning for opfyldelse af de miljømæssige målsætninger.

3.6 Miljøet i reformen og ledsageforanstaltningen om natur og miljø

De miljømæssigt væsentligste konsekvenser af selve reformen kan meget kort opregnes som:

1. En generel ekstensivering som følge af prisnedsættelsen.
2. En braklægning af ca. 300.000 ha.

De faldende afgrødepriser vil alt andet lige betyde et mindre forbrug af gødning og pesticider, idet det økonomisk optimale gødskningsniveau vil falde, og den økonomiske skadetærskel for pesticidbehandling vil stige.

Generel ekstensivering

Denne generelle ekstensivering vil dog til dels modvirkes af det faste arealtilskud, der kan betyde fortsat dyrkning af jord, som ellers naturligt ville udgå af omdriften som følge af faldende afgrødepriser. Dermed vil den reduktion af udvaskningen som følge af den generelle strukturudvikling i landbruget, der er forudsat i planen for et bæredygtigt landbrug, mindskes.

Hektarpræmier

Ved de vedtagne prisfald - og med kompensation i form af hektarpræmier herfor - vil der sandsynligvis blive tale om en begrænset ekstensivering. Eksempler med den eksisterende rapsordning viser, at en halvering af prisen kombineret med en hektarpræmiekompensation har medført en reduktion i det optimale kvælstoftilførselsniveau på 20 pct. ved rapsdyrkning. Statens Jordbrugsøkonomiske Institut har beregnet, at en reduktion på 20 pct. i det samlede kvælstofgødningsbehov forventes at kunne reducere kvælstofudvaskningen med omkring 20.000 t kvælstof på landsbasis.

De forhøjede hektarpræmier til ærter kan betyde en afgrødeforskydning mod større arealer med ærter. Dette vil give et fald i forbruget af kvælstofgødning, men ikke nødvendigvis en udvaskningsreduktion.

Det er ikke muligt nu at give et bud på, hvor meget forbruget af pesticider vil falde som følge af prisfaldet.

Braklægning og non-food afgrøder

Den reelt obligatoriske braklægning indebærer mulighed for dyrkning af non-food afgrøder på de braklagte arealer, f.eks. produktion af energiafgrøder eller fiberproduktion. Der er ikke fastsat specifikke miljømæssige krav til non-food produktionen. Dermed vil omfanget af dyrkning af non-food produkter på de braklagte arealer få stor indflydelse på, om reduktionen i kvælstofudvaskningen, som forudsat i bæredygtighedsplanen, kan nås.

Det må realistisk forventes, at produktionen af energiafgrøder ikke vil være økonomisk rentabelt uden tilskud, og det samme gør sig formentlig gældende for afsætningen for non-food afgrøder.

Den miljømæssige betydning af en braklægning af 300.000 ha vil afhænge af braklægningsmetoden. Ved braklægningen bør længerevarende brak prioriteres fremfor et-årig brak, og der bør sættes krav om et veletableret plantedække i efteråret. Udvasningsreduktionen kan følgelig variere betydeligt - fra stort set nul (ved fortsat intensiv drift med non-food afgrøder) til en potentiel nedsat udvaskning på omkring 15.000 t kvælstof ved en omlægning fra kornafgrøder til vedvarende ekstensiv græsmark på alle de braklagte arealer.

Risiko for øget udvaskning

I efteråret og vinteren 1992 og 1993 må der generelt forudses en øget risiko for kvælstofudvaskning som følge af, at det lave høstudbytte i 1992 har efterladt en betydelig kvælstofpulje i jorden. Det kan ikke forventes, at fremspirende spildfrø (som er en mulighed alene i 1992/93) kan opsamle den tilbageblevne kvælstofpulje. Med kravet om senest 15. juli 1993 at slå det braklagte areal, uden at måtte fjerne det afslåede materiale, vil

der navnlig for de arealer, der først tilsås foråret 1994, være stor risiko for en øget udvaskning. Hertil kommer, at der er givet mulighed for at gødske på braklagte arealer på bedrifter med disharmoni mellem dyrehold og arealtilliggende.

Da vi for indeværende ikke kender udformningen af de braklægningsordninger, der skal gælde fra høsten 1993, er det heller ikke muligt at forudsige, hvor stor en reduktion i kvælstofudvaskningen, der kan forventes fremover.

Inden for den animalske sektor er der med landbrugsreformen tale om forholdsvis mindre ændringer, der ikke forventes at få afgørende indflydelse på størrelsen af det samlede husdyrhold og dermed heller ikke på den samlede gødningsproduktion.

Overensstemmelse og balance

Det overordnede sigte med landbrug- og miljøforordningen er at fastslå jordbrugerens dobbelte rolle som producent og naturforvalter. Der tilskyndes til mindre intensiv drift og til anden landbrugspraksis, som er i større overensstemmelse med naturforholdene. Herved skal der samtidig bidrages til opnåelse af balance på markedet.

Tilskudsordningerne

Hensigten er at indføre en række tilskudsordninger, der muliggør, at landbrugerne kan spille en reel rolle til gavn for hele samfundet, herunder at beskytte miljøet og naturressourcerne samt at bevare natur og landskab.

Forordningen omfatter et katalog af tilskudsberettigede ordninger, som jordbrugerne frivilligt kan vælge i det omfang, medlemslandene udmønter ordningerne i national lovgivning. Der er tale om en vifte af tilskudsordninger, som alle kan medvirke positivt i integrationen af bredere hensyn i produktionen. Gennemslagskraften af disse tilskudsordninger er helt afhængig af den overordnede økonomiske ramme og af, hvor attraktive ordningerne vil være for landmændene.

Metoder til en optimal grundvandsbeskyttelse

Med henblik på at sikre en optimal grundvandsbeskyttelse i de særligt nitratfølsomme vandindvindingsområder bør der arbejdes henimod at gennemføre en kobling mellem den obligatoriske brak og ordningerne i ledsageforanstaltningerne, herunder navnlig ordninger om tilskud til reduktion af gødnings- og pesticidforbruget, om tyve-årig braklægning og også om økologiske jordbrug samt ledsageforanstaltningen om skovrejsning.

Hvad angår den obligatoriske braklægning bør der arbejdes for, at denne fra 1993/94 fortrinsvis gennemføres uden for omdrift ved omlægning til vedvarende ekstensivt græs. Dette for at sikre at der opnås en reduktion i både udvaskning og pesticidforbrug, som det er miljømæssigt fastsat.



Udarbejdelsen af zoneprogrammer, som forudsat i natur- og miljøforanstaltningen, bør først og fremmest prioritere udpegningen af de følsomme vandindvindingsområder og lavbundsarealer for at opnå mulighed for en målrettet indsats specielt i disse områder.

Dette er begrundet i, at disse områder har den højeste natur- og miljømæssige prioritering, og at det med de forholdsvis beskedne midler, der er tale om til gennemførelsen af ordningerne, er afgørende, at indsatsen målrettes. (Der er afsat 800 mio. ECU til gennemførelsen af de tre ledsageforanstaltninger - skov-, pension- samt natur/miljø - i EF-12, mens det samlede landbrugsbudget er ca. 42 mia. ECU).

3.7 Et skridt på vejen

Store miljømæssige muligheder

EF's landbrugspolitik og den nu gennemførte landbrugsreform er af stor miljømæssig betydning og indebærer større miljømæssige muligheder end så mange andre direkte miljørettede foranstaltninger.

Med de relativt beskedne beløb, der er afsat til ledsagefor-

anstaltningerne, får disse ikke den store umiddelbare betydning. Formålet med at gøre ledsageforanstaltningerne attraktive og sikre efterspørgslen er derfor navnlig at demonstrere brugbare modeller, der på længere sigt kan integreres i den egentlige landbrugspolitik.

Den danske indsats og holdning har i forhandlingerne i første række koncentreret sig om opretholdelse af produktion og indtjening. Med de miljøperspektiver, der ligger i selve reformen - og på længere sigt i ledsageforanstaltningerne - er det en væsentlig opgave fremover at pege på de muligheder for en forbedring af miljøtilstanden, som ligger i reformarbejdet.

Den gennemførte reform er formentlig kun et skridt på vejen. Verdenshandelen er stadig langt fra liberaliseret, og den fælles landbrugspolitik medfører stadig en voldsom belastning af fællesskabets økonomi. Måske kan miljøforbedringer, der opnås som sidegevinst, være med til i den videre proces at fremme udviklingen og accepten af de store omkostninger, der følger af landbrugets strukturtilpasning, og som navnlig er påkrævet i det sydlige Europa.

4 Natur- og skovbrugsmæssige muligheder i reformen og ledsageforanstaltningerne

Siden Ministerrådets endelige vedtagelse af den modificerede MacSharry-reform af EF's fælles landbrugspolitik den 30. juni i år har der været arbejdet intenst på at udmønte de mange EF-forordninger i Danmark.

I denne sammenhæng skal det ikke vurderes, om reformen er et godt resultat for dansk landbrug, et godt styringsredsskab eller en fornuftig løsningsmodel for de problemer, fællesskabets meget forskelligartede landbrug står overfor. Men det er naturligvis vanskeligt at udforme en landbrugspolitik, som er dækkende for samtlige landmænd fra Skagen til Kreta.

Et overgangsfænomen

Det må dog antages, at reformen i den nuværende udformning vil være et overgangsfænomen - ikke mindst fordi EF's landbrugspolitik må tilpasses de længe ventede resultater af GATT-forhandlingerne. Alt andet lige må man forvente en mere markedsorienteret regulering af priserne på landbrugets traditionelle produkter.

Markedsdel og strukturdel

Reformens markedsdel vil derfor være under stadig tilpasning i de kommende år med henblik på en reel tilnærmelse af landbrugets produktpriser mod prisniveauet på verdensmarkedet. Men også reformens strukturdel - dvs. ledsageforanstaltningerne - vil givetvis løbende blive ændret.

Priserne på landbrugets traditionelle produkter er jo kun én side af en bredere samfundsøkonomisk betragtning. Miljøgoder, naturressourcer og rekreative værdier må i stigende omfang indgå i vurderingerne af arealanvendelsen.

Her vurderes alene de natur- og skovbrugsmæssige muligheder i reformen og ledsageforanstaltningerne. Det skal pointeres, at Skov- og Naturstyrelsen arbejder for en koordineret anvendelse af tilskud til landbruget og de muligheder, der ligger f.eks. i Naturbeskyttelses- og Skovloven med henblik på naturpleje, naturgenopretning, statslig skovrejsning og tilskud til løvskov.

4.1 EF-reformens budget

Reformen består af en markedsdel, der er 100 pct. finansieret af EF, og en strukturdel, som er 50 pct. EF-finansieret.

Det står klart, at Rådets og Kommissionens hensigt om at øge integrationen af hensynene til natur og miljø i landbrugets produktion overvejende må ske i forbindelse med reformens ledsageforanstaltninger. Tilskud til skovrejsning findes ligeledes kun i ledsageforanstaltningerne.



Mere end 95 pct. af reformbudgettet skal anvendes på markedsdelen, herunder obligatorisk braklægning, kompenserende hektarpræmier og øgede husdyrpræmier, som ikke giver skov og kun i begrænset omfang giver natur og miljø for pengene. Kun 2-3 pct. af reformbudgettet går til ledsageforanstaltningerne, hvor grundlaget for integrationen er formuleret.

*Mest mulig skov, natur
og miljø for pengene*

En umiddelbar miljøpolitisk målsætning må derfor være at få mest mulig skov, natur og miljø for de penge, der nu er budgetteret med. En mere langsigtet målsætning må være at forøge den

del af budgettet, som giver den nødvendige integration af hensynene til natur og miljø i landbruget og den del, som medvirker til en forøgelse af skovarealet.

4.2 Reformens markedsdel i relation til skov, natur og miljø

De overordnede mål for markedspolitikken er at begrænse overskudsproduktionen, at dæmpe EF's budgetproblemer og at forbedre EF's forhandlingsposition i GATT.

Obligatorisk braklægning

På planteområdet er det væsentligste obligatorisk braklægning af 15 pct. af basisarealet og en hertil knyttet kompenserende hektarpræmie. Der er ingen specifikke krav om hensyn til natur og miljø. Brakordningen er - ihvertfald det første år - endog et-årig rotationsbrak, som nok vil være miljømæssig neutral og kun give en beskednen og ustabil naturgevinst. De braklagte arealer kan i øvrigt anvendes til non-food produktion.

Braklægning uden for omdrift

Når nu der skal braklægges, bør det - set med Miljøministeriets øjne - ske som længerevarende aftaler for arealer uden for omdrift. Dette vil i langt højere grad kunne kombinere forebyggende miljømæssige foranstaltninger, naturbeskyttelse samt fornuftig og rationel driftsplanlægning. F.eks. vil fem-årig braklægning af mere end 230.000 ha give naturen et markant, men naturligvis tidsbegrænset løft. Der vil således over hele landet genopstå en række vokse- og levesteder for plante- og dyrearter, der tidligere i dette århundrede var almindelige i Danmark. En målretning af braklægningen mod ådale, brede bræmmer omkring større naturarealer og småbiotoper vil i særlig grad komme naturen til gode. Der må med andre ord arbejdes for, at landmændene fra sæson 1993/94 får mulighed for at lægge jorder brak uden for omdriften.

Kravet om braklægning og de kompenserende hektarpræmier vil især på de dårligere boniteter kunne bevirke, at jordpriserne stiger, og at en egentlig marginalisering, der såvel driftsøkonomisk som samfundsøkonomisk vil være fornuftig, ikke finder sted. Herved vil gennemførelsen af naturgenopretning og skovtilplantning i en række tilfælde blive dyrere eller måske umulig. Dette billede kan dog ændres, hvis man vælger at regionalisere hektarpræmierne.

Endelig tyder foreløbige skøn fra Landskontoret for Kvæg på, at de kompenserende hektartilskud kan få de 20 pct. af danske malkekvægbrugere, som ikke selv opfoder tyrekalve, til at ændre afgrødevalg. Landskontoret skønner således, at 60-75.000 ha kan blive lagt om fra roer og græs til reformafgrøder som korn og

raps, hvilket er uheldigt fra en naturmæssig og landskabelig synsvinkel. Landskabet bliver mere ensformigt, og levestemmelighederne for det vilde plante- og dyreliv forringet.

4.3 Strukturdelen - ledsageforanstaltningerne

Jordbrugerens dobbeltrolle

Det overordnede sigte med strukturpolitikken er at fastslå jordbrugernes dobbelte rolle som producenter og naturforvaltere. Der tilskyndes til mindre intensiv drift samt til drift, der tager større hensyn til naturgrundlaget, herunder også skovtilplantning. Strukturdelen skal samtidig bidrage til reduktion i overskudsproduktionen samt til fortsat at sikre landmændene rimelige indkomster og dæmpe afvandringen fra landdistrikterne.

Tre ledsageforanstaltninger

Reformen indeholder tre ledsageforanstaltninger:

- Miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget samt naturpleje.
- Førtidspensionering i landbruget (gennemføres ikke i Danmark).
- Skovbrugsforanstaltninger i landbruget.

Det er frivilligt for landmændene at deltage i ordningerne under ledsageforanstaltningerne.

4.3.1 Miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget samt naturpleje

Denne foranstaltning indeholder gode muligheder for integration af de bredere hensyn i landbrugets arealanvendelse. Der er tale om en ledsageforanstaltning, som fra Kommissionens side indeholder otte ordninger.

Målretning af hensyn til natur og miljø

De ordninger, man vælger at gennemføre i Danmark under denne foranstaltning, må i videst muligt omfang målrettes - dels fordi det samlede økonomiske grundlag for ordningerne er begrænset, dels fordi målretning alt andet lige vil give de største natur- og miljømæssige gevinster.

Fem tilskudsordninger

Miljøministeriet vil derfor arbejde for, at følgende tilskudsordninger gennemføres i Danmark:

- Ekstensivering gennem nedsættelse af forbruget af gødning og pesticider målrettet mod nitrاتفølsomme vandindvindingsområder.
- Ekstensivering gennem omstilling af ager til vedvarende græsarealer målrettet mod nitrاتفølsomme vandindvindingsområder og lavbundsarealer i ådale og omkring større søer.

- Opretholdelse af ekstensive produktionsmetoder målrettet mod lavbundsarealer i ådale langs vandløb, omkring større søer, strandenge og marskområder (i princippet en videreførelse og eventuelt en udvidelse af den eksisterende MFO-ordning).
- Omlægning til økologisk jordbrug som en landsdækkende ordning.
- Tyve-årig udtagning målrettet mod nitrاتفølsomme vandindvindingsområder og lavbundsarealer særligt i ådale.

Opfølgning af Vandmiljøplanen

Der er i vidt omfang tale om at følge op på Vandmiljøhandlingsplanen og Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i landbruget, herunder den centrale opgave at beskytte grundvandet, men på en måde, hvor også en række naturmæssige og landskabelige hensyn kan tilgodeses. Ordningerne kan i betydeligt omfang målrettes mod lavbundsarealerne i ådalene, omkring større søer



og langs kysterne, hvor opretholdelse og/eller genindførelse af fx ekstensiv græsning og slæt vil give den nødvendige naturpleje af disse arealers kulturskabte naturtyper, nemlig de artsrige enge og strandenge. Dette vil på én gang give markante miljømæssige effekter i form af reduceret udvaskning af næringsstoffer til vandløb og søer og store naturmæssige gevinster i form af forbedrede levevilkår for en lang række truede, sårbare og sjældne plante- og dyrearter.

Langsigtede løsninger

Den tyve-årige udtagning kan i særlig grad bidrage til mere perspektivrige og langsigtede løsninger. Ordningen kan med fordel anvendes i forbindelse med naturgenopretning på lavbundsarealer som f.eks. i ådale og i en række pumpede arealer. Endvidere vil det være fornuftigt at anvende ordningen til grundvandsbeskyttelse, som i princippet må ske i form af varige ændringer af arealanvendelsen. Tyve-årig udtagning og skovrejsning kan derfor i et vist omfang supplere hinanden.

4.3.2 Skovbrugsforanstaltninger i landbruget

Formålet med denne ledsageforanstaltning er at øge skovrejsningen af hensyn til miljøet, at forøge træforsyningen i EF, at begrænse landbrugsproduktionen og at bekæmpe drivhuseffekten.

Ledsageforanstaltningen skal afløse den eksisterende ordning med tilskud til tilplantning af landbrugsjord - en ordning, der sidst blev revideret i januar 1991. Den "gamle" ordning har ikke været udnyttet i særligt stort omfang. Således er der kun plantet ca. 400 ha ny privat skov med tilskud i 1991.

Øget skovrejsning

Miljøministeriet vil arbejde for, at den nye ordning for alvor bidrager til øget skovrejsning i Danmark. Dette kan ske ved at indføre dels tilskud til pleje af den nye skov, dels et tyve-årigt hektartilskud som kompensation for tabt indkomst - et tilskud på niveau med de tilskud landmænd kan få i forbindelse med den obligatoriske braklægning.

Ordningen må ses i relation til såvel Rio-konferencens anbefalinger om, at de industrialiserede lande bør forøge skovrejsningen, som til den danske regerings målsætning om at fordoble det danske skovareal over en trægeneration.

Generelt kan den nye tilskudsordning give store både miljø- og naturmæssige effekter og rekreative værdier, hvis tilplantningen målrettes. Skovrejsning bør som nævnt kombineres med grundvandsbeskyttelsen på især de nitratsfølsomme vandindvindingsområder, ligesom en del af de nye skove bør have bynære lokaliteter.

Der bør i særlig grad sættes på tilskud til skovrejsning med en høj andel af løvtræ, og dette kan eventuelt ske gennem øget differentiering af tilskuddene til fordel for løvtræer. Skovrejsningen må generelt indgå i sammenfattende betragtninger om en langsigtet samfundsøkonomisk anvendelse af landbrugsarealet.

4.4 Tilskudsrammer, tilskud og målretning

Skal ledsageforanstaltningerne have nogen betydende effekt, er det centralt, at der på finansloven afsættes tilstrækkelige midler til den 50 pct. statslige medfinansiering, som er en forudsætning for, at EF bidrager med sine 50 pct.

Et tilskyndende element

Samtidig skal de tilskud, den enkelte landmand kan opnå, være tilstrækkeligt store. I beregningerne af disse tilskud må man derfor ud over egentlig kompensation for indkomsttab også overveje et tilskyndende element. Dette ikke mindst fordi det naturligvis kræver særlig tilskyndelse at bryde med generationers vante praksis og give agerjord tilbage til skov og natur.

Amterne skal inddrages

Det er også vigtigt at understrege behovet for at målrette de relativt beskedne midler, der er til disse ledsageforanstaltninger (800 mio. ECU årligt i alt til de tre ledsageforanstaltninger i hele EF). Derfor er det væsentligt at inddrage amterne i udmøntningen af ordningerne, idet amterne i kraft af regionplanlægningen har det nødvendige grundlag for at udpege nitratfølsomme vandindvindingsområder, miljøfølsomme områder, skovrejsningsområder mv. I denne sammenhæng må amtskommunerne i øvrigt opfordres til i forbindelse med regionplanrevisionen i 1993 at foretage en målrettet udpegning af områder for skovrejsning med henblik på grundvandsbeskyttelse i det omfang, dette ikke allerede er sket.

Den succesfulde realisering af den "gamle" MFO-ordning fra 1989/90, hvor der er indgået mere end 3.000 aftaler mellem landmænd og amterne om naturvenlig drift på godt 31.000 ha, understreger amternes betydning også i det praktiske arbejde med at få ordningerne til at virke.

Der er al mulig grund til, at Landbrugsministeriet, amtskommunerne og Miljøministeriet spiller positivt sammen med henblik på at udmønte ledsageforanstaltningerne i Danmark, sådan at vi får mest mulig skov, natur og miljø for pengene på en så tilfredsstillende måde for landmændene som muligt.

Registreringsblad

Udgiver: Miljøstyrelsen, Strandgade 29, 1401 København K.

Serietitel, nr.: Orientering fra Miljøstyrelsen, 5/1992

Udgivelsesår: 1992

Titel: Landbrugsreformen og miljøet

Undertitel:

Forfatter(e):

Trautner, Henrik; Rude, Søren; Stryg, Poul Erik; Christensen, Hans Henrik;
Knudsen, Gertrud; Christensen, Jens Bjerregaard

Udførende institution(er):

Landbrugsministeriet; Statens Jordbrugsøkonomiske Institut;
Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole. Økonomisk Institut; Miljøstyrelsen;
Skov- og Naturstyrelsen

Resumé:

EF's nye landbrugsreform vil medføre gennemgribende ændringer i landbrugspolitikken, og der vil ske store omvæltninger i landbrugssektoren.

Landbrugsreformen skal begrænse produktionen, og miljøet ønskes tilgodeset gennem reformens ledsageforanstaltninger.

Hvordan vil EF's landbrugsreform påvirke det danske miljø?

Vil miljøbelastningen fra landbruget blive nedbragt?

Er reformen et skridt på vejen, eller vil miljøforbedringer kun optræde som sidegevinster?

Publikationen søger at belyse disse spørgsmål.

Emneord:

jordbrug; produktion; udvikling; struktur; konsekvensanalyser; EF

ISBN: 87-7810-038-0

ISSN: 0107-2722

Pris (inkl. moms): 65,- kr.

Format: A5

Sideantal: 64

Md./år for redaktionens afslutning: oktober 1992

Oplag: 400

Andre oplysninger:

Fotos: Bror Bernild, Torben Dam, Keld Henriksen, Bent Lauge Madsen,

Tina Pilegaard Nielsen, Kjeld Suhr, Arne Vestergaard.

Publikationen er oplæg til konference, der afholdes af

Danmarks Jordbrugsvidenskabelige Kandidatforbund den 18. november 1992.

Tryk: Morsø Folkeblad

Trykt på 100 % genbrugspapir, Cyclus