

Vigtigt med en både bred og målrettet vifte af politiske virkemidler på pesticidområdet, hvis målene skal nås

En spørgeskemaundersøgelse blandt godt 1100 danske landmænd indikerer, at hver tredje landmand fastlægger sin anvendelse af bekæmpelsesmidler ved i højere grad at optimere det fysiske udbytte frem for det økonomiske udbytte. Det betyder bl.a., at disse landmænd ikke reagerer helt så meget på økonomiske virkemidler (fx afgifter og tilskud) som andre landmænd. Undersøgelsen fremgår af den afsluttende rapport fra et projekt om barrierer for en effektiv pesticidpolitik. På den baggrund bør pesticidpolitikken målrettes efter, hvilke landmænd der er målgruppen for hvad, hvilket kræver en bred vifte af politiske instrumenter på bekæmpelsesmiddelområdet. Projektet viser også, at tilskudsordninger til pesticidfri drift kan gøres mere attraktive uden nødvendigvis at hæve tilskuddet - bl.a. ved at øge fleksibiliteten i ordningerne.

Baggrund og formål

De politiske mål for de konventionelle landbrug i Pesticidplan 2004-2009 har vist sig ikke at kunne opfyldes med de eksisterende politiske virkemidler på området. I perioden 2004-2009 har det såkaldte behandlingsindeks, som er en indikator for landbrugets forbrug af pesticider, ligget væsentligt over det politiske mål om en behandlingshyppighed på 1,7 i 2009. Endvidere har det ikke været muligt at opfylde det politiske mål om udlægning af 25.000 ha randzoner via frivillige aftaler med økonomisk tilskud.

Forskningsprojektets formål har derfor været at afdække, hvilke barrierer der er for at opnå en adfærdsændring i det konventionelle landbrugs forbrug af pesticider med henblik på at identificere mere effektive politiske virkemidler til at reducere forbruget. 'Effektivitet' skal her forstås således, at de politiske virkemidler bidrager til at opfylde de politiske mål på plantebeskyttelsesområdet. Mere specifikt var det projektets hensigt:

- at foretage en systematisk afdækning af de væsentligste økonomiske og ikke-økonomiske barrierer i danske landmænds beslutningsmønstre vedrørende plantebeskyttelse, fordelt på forskellige typer af landmænd.
- at identificere eventuelle afvejninger mellem størrelsen af et økonomisk tilskud og specifikke krav i en tilskudsordning.
- at identificere politiske virkemidler der kan overvinde de fundne barrierer og dermed anvendes til en målrettet og differentieret regulering af pesticidanvendelsen.

At en barriere for at ændre adfærd er af økonomisk karakter betyder i denne sammenhæng, at landmanden ikke opnår en økonomisk gevinst ved adfærdsændringen - fx hvis det selv med en forhøjelse af pesticidafgiften ikke er økonomisk fordelagtigt at reducere pesticidforbruget. En ikke-økonomisk barriere kan fx være landmændenes opfattelse af administrativt besvær forbundet med tilskudsordningerne, forkærlighed for rutiner, mistillid til myndigheder eller en faglig orientering, som fx et ønske om ukrudtsfri marker, selvom det går ud over forventet profit m.m.

Projektet har *ikke* analyseret rimeligheden i de opstillede politiske mål for pesticidområdet, men alene analyseret, hvorfor målopfyldelsen ikke er større og hvordan den eventuelt kan forbedres.

Undersøgelsen

Projektet er gennemført af politologer og miljøøkonomer ved Institut for Miljøvidenskab ved Aarhus Universitet og Fødevarøkonomisk Institut ved Københavns Universitet. Projektets undersøgelser bestod af:

- analyser af den eksisterende viden på området.
- interviews med landbrugsrådgivere.
- såkaldte fokusgruppeinterviews med grupper af landmænd fra henholdsvis Løgumkloster, Jyderup og Borup.
- to internetbaserede spørgeskemaundersøgelser til danske landmænd.

Spørgeskemaundersøgelserne blev udsendt til 1.740 konventionelle danske landmænd med bedrifter på mindst 30 ha. 67 pct. af landmændene valgte at deltage i undersøgelsen, hvilket er en ret høj svarprocent for den slags undersøgelser. Den praktiske del af undersøgelsen gennemførtes af analyseinstituttet *the Nielsen Company*.

Hovedkonklusioner

Undersøgelserne viser, at de danske landmænd i deres beslutninger om anvendelse af pesticider kan inddeles i to hovedtyper:

- Den ene hovedgruppe udgør ca. halvdelen af landmændene. Landmændene i denne gruppe er karakteriserede ved, at de lægger meget vægt på priser, når de træffer beslutninger om anvendelse af pesticider. Det gælder både priser på pesticider og på afgrøden.
- Den anden hovedgruppe udgør ca. en tredjedel af landmændene og de er karakteriserede ved, at de lægger meget vægt på at nå et højt udbytte i marken, mens de omvendt lægger mindre vægt på priser på pesticider og afgrøder end den første gruppe.

At landmændene kan inddeles i to store forskellige grupper af 'beslutningstyper', er en vigtig information i udformningen af pesticidpolitikken, fordi forskellige typer af landmænd også vil reagere forskelligt på politiske virkemidler. Undersøgelsen tyder fx på, at det er nemmere at påvirke den første gruppe af landmænd med økonomiske virkemidler (som fx afgifter og tilskud), mens den anden gruppe i højere grad vil skulle nås via andre virkemidler – fx rådgivning og information fra landbrugskonsulenterne. Det betyder dog ikke, at den anden gruppe skal fritages for pesticidafgift, men man kan ikke forvente så store adfærdsændringer her, som i den første gruppe. Derfor er en hovedkonklusion i projektet, at det er vigtigt med en målrettet pesticidpolitik med en bred vifte af politiske virkemidler, som er tilpassede forskellige typer af landmænd, og myndigheder og beslutningstagere skal gøre sig klart, hvem der er målgruppe for hvad.

Undersøgelsen viser desuden, at det ikke alene er tilskuddets størrelse, som er vigtig for landmændene, når de indgår frivillige aftaler om at begrænse anvendelsen af bekæmpelsesmidler. Kontraktlængden, gratis konsulenthjælp m.v. er elementer, som kan gøre ordningerne mere attraktive.

Projektresultater

Projektresultaterne er bl.a. beregnet via såkaldte klyngeanalyser, hvor man kan se, at én stor gruppe af landmænd især lægger vægt på priser på bekæmpelsesmidler, når de træffer beslutninger om at anvende bekæmpelsesmidler, mens en anden stor gruppe lægger mindre vægt på priser og mere vægt på at opnå et stort fysisk udbytte, når de træffer deres beslutninger om anvendelse af bekæmpelsesmidler.

Den gruppe af landmænd, som især har fokus på priser, er lidt mere tilbøjelige til at ændre adfærd p.g.a. økonomiske instrumenter som fx en pesticidafgift, omsættelige pesticidkvoter eller tilskudsordninger, mens det bør overvejes at nå den anden gruppe via andre typer af politiske virkemidler.

Baseret på landmændenes svar, forventes en kraftig forhøjelse af pesticidafgiften at ville give en betydelig effekt på forbruget af bekæmpelsesmidler, men en afgiftsforhøjelse er (ikke overraskende) upopulært hos landmændene.

Ligeledes viser undersøgelsen, at indførelse af en pesticidkvotebørs er upopulært hos landmændene. Langt de fleste landmænd angiver, at de vil bruge, gemme eller købe kvoter – meget få forventer at de vil sælge en overskydende kvote. Det er derfor tvivlsomt, hvor meget handel der ville være på en kvotebørs. Omfanget af handlen afhænger bl.a. af kvoteprisen, idet man kan forvente at en tilstrækkelig høj kvotepris, kan øge landmandens incitament til at sælge kvoter – især for de landmænd der har mest fokus på økonomi.

Landmændene føler sig generelt velinformerede om pesticider. Alligevel indikerer resultaterne af undersøgelsen, at der er et reduktionspotentiale i målrettet information og rådgivning, idet landmændene generelt er åbne overfor nye typer af information og for samspil med konsulenterne. Rådgivning og information bør således fortsat være del af den fremtidige pesticidpolitik, men der er et behov for især at målrette rådgivningen. Der forventes dog ikke generelt at være noget stort uforløst reduktionspotentiale i information og rådgivning som enkeltstående virkemiddel.

65 pct. af landmændene vil gerne have råd fra landbrugskonsulenterne om, hvordan de minimerer miljøbelastningen, omend langt de fleste landmænd mener, at konsulentens vigtigste rolle er at rådgive om økonomi. Det er dog kun hver femte landmand, der mener, at der er 'stor' eller 'meget stor' risiko forbundet med anvendelsen af pesticider for henholdsvis grundvand, vandløb/søer og for vilde dyr/planter. I forbindelse med rådgivningen kan det potentielt være et problem for konsulenterne, at de har et rådgiveransvar, hvor de kan stilles økonomisk til ansvar, hvis de rådgiver om for lille en bekæmpelsesmiddelindsats og høsten slår fejl.

Landmændene ser selv teknologiudvikling, som det foretrukne virkemiddel, efterfulgt af frivillige aftaler med økonomiske tilskud. Mange landmænd har dog blandede eller mindre gode erfaringer med frivillige aftaler. Tilskudsstørrelsen er, ikke overraskende, vigtig for, om landmændene indgår frivillige miljøaftaler, men en række andre egenskaber ved aftalerne indgår i overvejelserne. Resultaterne tyder på, at det er muligt at konstruere tilskudsordninger der i højere grad end de nuværende er attraktive for landmændene at deltage i. Flexibilitet i form af korte kontraktperioder og mulighed for at afbryde kontrakten tillægges ret stor værdi. Også mulighederne for at anvende gødning i randzonen, anvende gratis konsulenthjælp og variere randzonebredden er parametre, som der kan skrues på for at gøre aftalerne mere eller mindre attraktive.

To ud af tre landmænd mener det er svært at gennemskue, hvordan tilskudsordningerne påvirker hinanden. Samtidig er næsten hver anden landmand usikker på konsekvenserne for enkeltbetalingsstøtte (via krydsoverensstemmelse) af at indgå i en frivillig aftale. Dette tyder på modsatrettede incitament: Samtidig med at krydsoverensstemmelse øger landmandens incitament til at overholde en aftale, kan det reducere incitamentet til at indgå en aftale.

Bedrifternes størrelse påvirker ifølge undersøgelsen bekæmpelsesmiddelindsatsen. Der er en tendens til at, at bedrifter der er større end 200 ha angiver at højere behandlingsindeks end mindre bedrifter. De store bedrifter har samtidig i højere grad en tendens til at fokusere på at optimere udbyttet, og en mindre tendens til at fokusere på at bruge færrest mulige bekæmpelsesmidler, end små bedrifter. Det er bekymrende set i lyset af at strukturudviklingen går i retning af større og større bedrifter.

Undersøgelsen viser samlet set, at der bør anvendes en bred vifte af politiske virkemidler, men myndigheder og beslutningstagere bør nøje overveje, hvem der er målgruppen for hvad, og derefter målrette implementeringen herefter.

Kontaktperson

Seniorforskerforsker Anders Branth Pedersen, Institut for Miljøvidenskab Aarhus Universitet. Tlf. 87 15 85 45 eller apd@dmu.dk