

# Miljøkravene og landbruget: Fra entreprenørregulering til klientregulering

Mikael Skou Andersen, forskningsstipendiat,  
CeSam (Center for Samfundsvidenskabelig Miljøforskning),  
Aarhus Universitet

## 1. Indledning

Det er nu godt 10 år siden, at der første gang blev sat fokus på landbrugets forurening. I 1984 kom den såkaldte NPO-redegørelse, der udpegede landbruget som en hovedbidragsyder til forureningen med kvælstof, og som dokumenterede, at landbrugets bidrag var væsentligt større end byernes og industriens forurening tilsammen. I de forgangne 10 år er der næppe gået en uge, uden at landbruget og landbrugets forurening har været i mediernes søgelys; enten i forbindelse med de politiske handlingsplaner eller i forbindelse med omtale af lokale forureningssager med gylleudslip m.v.

Landbruget reagerede oprindeligt meget tøvende og afvisende over for de nye miljøkrav. Det kom tilsyneladende fuldstændigt bag på de fleste inden for erhvervet, at landbruget var en overset storforurener, og at det stadigt mere intensive landbrug havde en bagside i form af forøgede udvaskninger med kvælstof og pesticider. Da Ritt Bjerregård erklærede, at landbruget var nogle »miljøsvin«, rejste et helt erhverv sig i protest, og så sent som i 1985 erklærede H.O.A.

Kjeldsen, at al snak om landbrugets forurening udsprang af »marxistisk tankegang«.

Landbruget var dog klar over, at miljøkravene var alvorligt ment, og gik ind i forhandlingerne om de politiske handlingsplaner, bl.a. med det formål at undgå afgifter. Landbrugets organisationer var med i forhandlingerne om NPO-handlingsplanen i 1985 og tilsluttede sig både Vandmiljøplanen i 1987 og Handlingsplanen for et Bæredygtigt Landbrug i 1992, der skridt for skridt strammede kravene til erhvervets forurening.

Mens landbrugsorganisationerne i starten kun modvilligt lod sig trække til forhandlingsbordet, er der meget der tyder på, at miljøproblemerne efterhånden har opnået en ny placering, og at de i den aktuelle situation, hvor hele erhvervet er udsat for et vældigt pres som følge af EFs landbrugsreform, i stigende grad vil finde anvendelse som en løftestang for nye økonomiske kompensationer til erhvervet. I denne artikel vil der med udgangspunkt i Wilsons reguleringsteori blive argumenteret for, at miljøreguleringen fra at blive båret frem af politiske entreprenører

uden for erhvervet fremover mere aktivt vil blive efterspurgt af landbrugssektoren selv.

## 2. Wilsons reguleringsteori

Ifølge Wilsons reguleringsteori (se figur 1) sondres der mellem 4 hovedkategorier af offentlig regulering. Grundtanken i modellen er, at forskellige typer af offentlige reguleringer har forskellige typer af fordele og ulemper, idet disse enten kan være spredte eller koncentrerede. Der tænkes hermed ikke alene på snævert økonomiske fordele eller ulemper, men også på de lidt bredere politiske fordele eller ulemper.

Figur 1. Wilsons reguleringsteori

|         |               | FORDELE                        |                             |
|---------|---------------|--------------------------------|-----------------------------|
|         |               | Spredte                        | Koncentrerede               |
| ULEMPER | Spredte       | Majoritetsregulering           | Klientregulering (Landbrug) |
|         | Koncentrerede | Entrepreneurregulering (Miljø) | Interessegruppe-regulering  |

Når fordelene ved en reguleringspolitik er koncentrerede på en mindre, veldefineret samfundsgruppe, mens omkostningerne er spredte, tales der ifølge modellen om såkaldt '*klient-regulering*'. Der er her tale om reguleringer, hvor staten, ofte ud fra betragtninger om den 'almene interesse', yder tilskud eller andre former for begunstigelser til mindre, men veldefinerede grupper. Ifølge Wilson er klientregulering kendetegnet ved at blive udformet i et tæt samspil mellem det offentlige bureaukrati og den pågældende sektor, og ofte er beslutningsprocessen lukket, og de formelle politiske godkendelser træffes gerne hurtigt, uden den store offentlige debat. Reguleringens 'klienter' har stærke tilskyn-

delser til at optræde velorganiseret og til at foretage lobbyarbejde for at pleje deres interesser, mens de, der skal bære omkostningerne, ofte skatteyderne som helhed, ikke har nogen særlig interesse eller indsigt i det pågældende udgiftsområde. Landbrugsreguleringen er et klassisk eksempel på klientregulering, idet der her er tale om, at en veldefineret erhvervsgruppe modtager subsidier finansieret af skatteyderne som helhed. Men størsteparten af erhvervsreguleringen falder i realiteten ind under denne kategori, også selvom reguleringen i stedet for subsidier yder beskyttelse til erhvervet, for eksempel gennem autorisationsordninger.

Når derimod fordelene ved en reguleringspolitik er spredte, mens omkostningerne er koncentrerede på en veldefineret samfundsgruppe, tales der om '*entreprenør-regulering*', fordi det ofte kræver tilstedeværelsen af stærke politiske entreprenører, før der opstår offentlig regulering. De, der skal bære omkostningerne ved en sådan politik, vil have stærke tilskyndelser til at modsætte sig reguleringen, mens den lidt vage almene interesse ikke altid har velorganiserede fortalere. Miljøregulering er typisk et område, hvor hele samfundet nok har en generel interesse i for eksempel rent grundvand, men hvor det kræver tilstedeværelsen af politiske 'vagthunde', der kan fremføre kravet politisk og påføre de ofte mere velorganiserede forurenere omkostningerne.

Tilblivelsen af Vandmiljøplanen er et godt eksempel på tilblivelsen af entreprenørpolitik. Landbrugets miljøproblemer havde været kendte igennem nogle år, uden at der var formuleret afgørende målsætninger omkring deres regulering, da David Rehling i anledning af nogle døde hummere og med en bemærkelsesværdig politisk timing fik skabt et gennembrud for kravet om en halvering af landbrugets forurening. På mindre end 4 uger lykkedes det med velgennemført lobby-

arbejde at forpligte Folketinget på denne, dansk miljøpolitikks mest vidtgående målsætning.

De to sidste kategorier har mindre interesse i denne sammenhæng og skal kun omtales kort. Ved *interessegrupperegulering* er både fordele og ulemper koncentreret; her står to veldefinerede interessegrupper over for hinanden og forsøger at handle reguleringen af med færrest mulige omkostninger, mens offentligheden stort set er uinteressert (eksempel: kommunale havne versus statshavne i spørgsmålet om Havneloven). Ved *majoritetsregulering* forventer alle derimod både at skulle yde noget og at opnå noget. Her er ofte tale om store reformer, der kræver længere tids opbygning af konsensus mellem aktørerne (eksempel: socialreformen/Kanslergade-forliget i 1933).

### 3. Miljømålsætningerne på landbrugsområdet

Som nævnt var det yderst modstræbende, at landbruget accepterede tilblivelsen af Vandmiljøplanen. I sidste instans blev Vandmiljøplanen imidlertid ikke vedtaget af det såkaldte »grønne flertal« i Folketinget, men af den daværende firklover-regering og det Radikale Venstre. Under de afgørende forhandlinger om Vandmiljøplanen lykkedes det især partiet Venstre at undgå forpligtende indgreb over for landbruget. Beslutningsprocessen var ikke blot politisk turbulent, men også langstrakt. Fra de døde hummere dukkede frem i Kattegat (og på landets TV-skærme) i oktober 1986, gik der 9 måneder, før Folketinget endeligt godkendte Vandmiljøplanen. I denne lange beslutningsproces mistede Naturfredningsforeningen gradvis indflydelse og fik ikke nogen særlig indflydelse på planens endelige udformning. Det overordnede mål om at reducere kvælstofudvaskningen med 50 pct. var nok Naturfredningsforeningens fortjeneste, men det var de

politiske styringsmidler til opfyldelse af målet imidlertid ikke.

Spørgsmålet om, hvilket ministerielt ressortområde Vandmiljøplanen skulle henhøre under, var et af de mange stridspunkter. Som bekendt besluttede statsminister Poul Schlüter egenhændigt og ved kongelig resolution at overføre implementeringen af Vandmiljøplanen fra Miljøministeriet til Landbrugsministeriet. Overflytningen skete trods misbilligelse fra de Radikale, og den skulle senere vise sig at få stor betydning for den måde, hvorpå Vandmiljøplanen blev implementeret. Hermed var forvaltningen af landbrugs miljøpolitikken blevet flyttet fra de idealistiske embedsmænd i Miljøministeriet og over til et Landbrugsministerium, der igennem mange år havde stået som forvalter af klientreguleringen af landbruget, og som af mange blev betragtet som endnu mere modvillig over for miljøkravene end landbrugserhvervet selv.

Landbruget havde tidligere forstået at få det bedst mulige ud af situationen, når der blev rejst miljøkrav over for erhvervet. Den første strid om landbrug og miljø havde stået allerede i slutningen af 1970'erne i den såkaldte Okkersag. Selvom miljøbeskyttelsesloven normalt anvendte et forurener-ansvar, kom landbrugets udledning af okker i forbindelse med dræninger til at udgøre et særligt tilfælde. Efter et langvarigt udvalgsarbejde konkluderede et tvær-ministerielt udvalg, at dræning og dermed okkerudledning var i samfundets interesse, og at landbruget derfor burde have tilskud til at mindske generne fra okkeret. Resultatet blev okkerstøtteloven.

Når det gjaldt Vandmiljøplanen, var de økonomiske støttemuligheder stort set defineret i Folketingets vedtagelser. Derimod resterede der et kompliceret teknisk spil bl.a. omkring frivillig gødningsplanlægning og de såkaldte

grønne marker. Et af hovedelementerne i Vandmiljøplanen var etableringen af et grønt vinterdække på markederne, der kunne opsuge det oveflødige kvælstof. Under beslutningsprocessen havde man især talt om elefantgræs, men da Landbrugsministeriet skulle udarbejde en bekendtgørelse omkring grønne marker, blev definitionen væsentligt bredere. Ifølge bekendtgørelsen kunne også dyrkning af vinterhvede omfattes af begrebet grønne marker. Dyrkning af vinterhvede kræver imidlertid tilførsel af ekstra kunstgødning, og efter mange fagfolks mening burde dyrkning af vinterhvede ikke have været anerkendt som »grønne marker«. Landbruget havde da heller ikke det store besvær med at opfylde kravet om 65 procents dækning af arealet med grønne marker, men da man i årene efter Vandmiljøplanens vedtagelse kunne iagttage et voksende forbrug af kunstgødning, var landbruget de første til selv at pege på de grønne marker som forklaringen. Af forskellige grunde havde dansk landbrug ikke fulgt den samme udvikling som landbruget i de øvrige EF-lande, der allerede år tidligere var overgået til grønt plantedække om vinteren af rent driftsøkonomiske årsager. Så »miljøindgrebet« kom i stedet til at betyde en opdatering af landbrugets produktionsmetoder.

Overflytningen af landbrugsmiljøpolitikken til Landbrugsministeriet medvirkede til, at der lød nye toner fra landbrugsorganisationerne. Den 30.4.1990, kun 3 år efter at H.O.A. Kjeldsen havde samlet 15.000 vrede landmænd til protestmøde i Herning, erklærede han, at miljø-syndere inden for erhvervet burde meldes til politiet. Denne markante udtalelse var dels udtryk for, at landbrugsorganisationerne nu anså miljøkravene som en politisk realitet, som det ikke var til at komme udenom, dels afspejlede den formentlig en forventning om, at landbruget ved at deltage aktivt i udformningen af landbrugsmiljøpolitikken ville være i stand

til at opnå både politiske og økonomiske fordele for erhvervet. Set i denne sammenhæng var landbrugstoppen mindre opsat på at gå planken ud for de 10 procent af erhvervet, der ikke havde set, hvor det bar henad.

#### 4. EFs miljøstøtte

På EF-niveau er der sket en gradvis indfletning af miljøhensyn i landbrugsstøtteordningerne, ikke mindst under indtryk af overskudsproduktionen og EFs budgetproblemer. Efter den såkaldte grønbog om landbrugspolitikken i 1985 indførte EF de første støtteordninger til braklægning af såkaldte miljøfølsomme områder. Da der første gang blev gjort status over Vandmiljøplanen ved konsensuskonferencen i januar 1991, undgik landbrugserhvervet stort set nye indgreb, selvom det ikke gik alt for godt med at opfylde planens krav. Den forbedrede grundvandsovervågning viste stigende nitratindhold i grundvandet i de midt- og vestjyske områder, men takket være EF-støtteordningerne til miljøfølsomme områder kunne der afsættes midler til at braklægge 50.000 ha. landbrugsjord i Århus og Viborg amter. Dette tiltag blev også et af hovedelementerne i den plan for et bæredygtigt landbrug, som Landbrugsministeriet præsenterede senere i 1991.

Siden da er antallet af ny støtteordninger med et islæt af miljøbeskyttelse vokset hurtigt. Der gives EF-tilskud til skovrejsning, til 5-årig braklægning, til 1-årig braklægning og til miljøfølsomme områder, for nu at nævne de vigtigste støtteordninger, der også kan komme miljøet til gode. Senest er også EF landbrugsreformens krav om, at 15 procent af landbrugsjorden braklægges, blevet markedsført politisk som et hensyn til miljøet. Problemet med de fleste af disse braklægnings- og marginaliseringsordninger er imidlertid, at de ikke antaster frivillighedsprincippet. Landbruget klager med rette over, at

de hektarpræmier, der ydes, er for lave til, at braklægningen kan svare sig ud fra et driftsøkonomisk synspunkt. Alligevel er de fleste af disse støtteordninger bedre end ingenting i en tid, hvor landbrugserhvervet er under et voldsomt pres for at reducere den samlede produktion. Med EFs landbrugsreform er det relativt effektive danske landbrug kommet i klemme, fordi støtten ikke længere ydes på priserne, men som en hektarstøtte. Det samlede tab for dansk landbrug er beregnet til ca. 1 mia. kr. på årsbasis, men det fordeler sig forskelligt, således at tabene især koncentrerer på kornbrug drevet på god jord. Braklægningsordningens krav om, at de 15 pct. af jorden, der tages ud, skal veksle fra år til år er formuleret for at sikre et stabilt fald i landbrugsproduktionen, men rummer ikke nogen særlige miljøfordele, eftersom kun en permanent braklægning af arealer vil kunne få betydning for grundvand, vådområder og vandløb. Set fra et miljømæssigt synspunkt kan værdien af denne nye type landbrugsstøtte derfor være tvivlsom.

Hvis de sårbare grundvandsmagasiner eller de sjældne biotoper skal bevares, er det for det første nødvendigt med permanent braklægning og for det andet med en selektiv prioritering. Det er ikke alle landbrugsarealer, der er lige interessante rent miljømæssigt. Viborg amt har udpeget særlige miljøfølsomme områder, men det er langt fra altid, at landbrugets tilbud om braklægning harmonerer med amtskommunens ønskeliste. En opgørelse fra 1992 viste, at kun 4 procent af de prioriterede miljøfølsomme grundvandsområder var blevet braklagt. Hvis man vil udbetale landbrugsstøtte, findes der derfor formentlig enklere og billigere metoder end at sende pengene via de amtskommunale miljøforvaltninger.

Problemet med at få landbrugsstøtten og miljøhensynene til at gå op i en højere enhed er, at det betyder indgreb i landbrugets, og

den enkelte landmands, dispositionsfrihed. Selvom EF-landbrugsreformens erklærede formål er at føre social- og regionalpolitik via landbrugsstøtten, har man indtil videre været varsom med at antaste dispositionsfriheden. Kravet om 15 procents braklægning har i realiteten spændt landbrugets tålmodighed til bristepunktet, og det er næppe tænkeligt, at man vover at udfordre erhvervet yderligere. Braklægningen under miljøstøtteordningerne vil derfor først og fremmest ske der, hvor den enkelte landmand kan se driftsøkonomiske fordele derved, og ikke der, hvor samfundet får mest miljø for pengene.

## 5. Klienterne og miljøet

Hvor det for 10 år siden var politiske »outsidere«, der krævede regulering af landbrugets miljøforhold, vil tendenserne til, at erhvervet selv efterspørger forskellige former for miljøregulering (primært subsidier), formentlig blive forstærket i de kommende år. Det forhold, at miljøhensyn i højere grad søges integreret i landbrugspolitikken, er klart positivt. Risikoen er blot, at miljøet bliver et påskud for at udforme nye sindrige subsidiesystemer, uden særlig sikkerhed for, at miljøeffekterne rent faktisk opnås.

Ifølge Wilson kendetegner det netop klientreguleringen, at beslutningsprocessen er relativ lukket i forhold til offentligheden, og at kun få har indsigt i de ofte specialiserede problemer, der er til afgørelse. I modsætning til miljøorganisationernes krav om afgifter på kunstgødning og pesticider, så bæres udgifterne ved den klientprægede landbrugsmiljøpolitik af den brede offentlighed, mens fordelene er koncentreret på en afgrænset erhvervsgruppe. I klientreguleringen er det med Chicago-økonomens Coases ord »offret-betaler-princippet« og ikke »forureneren-betaler-princippet«, der bringes i anvendelse. For at blive i Coases terminologi, så

kan miljøstøtten til landbruget anskues som en såkaldt »bestikkelsesbetaling«, som samfundet yder for at undgå forureningen. Som Coase i øvrigt beviste, så kan en sådan bestikkelsesbetaling under visse omstændigheder godt være den billigste og mest effektive løsning for samfundet. Det paradoksale er imidlertid, at i tilfældet landbruget er produktionen først blevet forceret gennem produktivitetsfremmende støtteordninger, hvorefter nye støtteordninger skal til for at sikre en nedtrapning.

Indarbejdelsen af miljødimensionen i klientreguleringen inden for landbrugssektoren kommer i øvrigt næppe til at foregå smertefrit. Der er stadig stærke kræfter inden for erhvervet, der har svært ved at acceptere landbrugsstøtteordningernes nye karakter af socialstøtte, og som også vil se med skepsis på nye miljøstøtteordninger. Kendsgerningen er imidlertid, at for det omgivende samfund er miljøhensynet et af de få virkeligt legitime hensyn for at fortsætte subsidiepolitikken til landbruget. Vel at mærke under den forudsætning, at miljøgevinsten rent faktisk kommer til »udbetaling«.

## Litteratur

- Coase, Ronald H., 1960, »The Problem of Social Cost«, *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, pp. 1-44.
- De danske Landboforeninger/Danske Husmandsforeninger, 1990, *Miljøindsatsen i Landbruget*, Kbh.
- Groes, Nils, 1991, *Landets brug og misbrug*, Kbh.: AKF-forlaget.
- Landbrugsministeriet, 1992, *Bæredygtigt Landbrug*, Kbh.
- Skou Andersen, Mikael og Michael W. Hansen, 1991, *Vandmiljøplanen: Fra forhandling til symbol*, Århus: Niche.
- Wilson, James Q., 1980, *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books.