

# MVJ-programmets integration af naturhensyn i landbrugspolitikken – med case i Polen



Maj 2004

Speciale i miljøplanlægning

Keld Koustrup Sørensen & Torsten Zink Sørensen

Vejledere:

Børge Klemmensen & Bente Kjærgård

Roskilde Universitetscenter

Institut for Miljø, Teknologi og Samfund



## Abstrakt

Rapporten undersøger, hvilke muligheder og barrierer der eksisterer i den fælleseuropæiske landbrugs-politik, for at MVJ-programmet kan integrere naturhensyn. Metodisk anvendes der kvalitative interview, feltture samt litteraturanalyse. Teoretisk tages der udgangspunkt i Wilson et al's (1999) analyseramme om parametre af betydning for den nationale implementering af MVJ-programmet. Rapporten indtager en kritisk og strategisk analysevinkel, ved at analysere på et nyt østeuropæisk medlemslands optagelse i EU. Polen er valgt som case, på et land der har store og udbredte naturværdier, og hvor kun en mindre del af disse fremover vil blive beskyttede af EU's naturbeskyttelsesdirektiver (Natura 2000). Polens naturværdier er bl.a. betingede af en fortsat ekstensiv landbrugsdrift på vedvarende græsarealer i form af græsning og høslæt. Med case i Polens implementering af CAP vurderes, hvorvidt MVJ-programmet substantielt vil kunne integrere naturhensyn gennem bevarelse af vedvarende græsarealer via MVJ-ordningernes græsnings- og høslætsaftaler. Rapporten har 3 analyseniveauer, inden for hvilke barrierer og muligheder, for MVJ's integration af naturhensyn i CAP, undersøges. Det drejer sig om:

- 1) EU-niveauet. Her fremlægges og vurderes de seneste ændringer af CAP (midtvejsreformen af Agenda 2000), for den direkte støtte og for landdistriktsforordningen, i forhold til deres muligheder og barrierer for integration af naturhensyn. Dernæst præsenteres design af naturvenlige MVJ-planer fra udvalgte EU-15 lande for herved at få indblik i MVJ's naturbeskyttelsespotentiale.
- 2) National-niveauet. Der består af en undersøgelse af Polens naturgrundlag, landbrugssektor, erfaringer med MVJ-pilotprogrammer og implementeringen af CAP. Herunder kriterier for udbetaling af den direkte støtte, miljøbetingsstøtte, graduering, indførelsen af produktionslofter samt Polens MVJ-programs udformning i form af udbredelse, MVJ-planer, MVJ-ordninger samt aftalevilkår og støtteudregning.
- 3) Landmands- og arealniveauet. Her analyseres barrierer og muligheder, for polske landmænds deltagelse i MVJ-ordningerne, i forhold til deres videns- og uddannelsesniveau, landbrugsrådgivning, overholdelse af kodeks for God landbrugspraksis mv. Desuden inddrages erfaringer fra udvalgte EU-15 lande.

Rapporten præsenterer en diskussion af CAP's enkelte elementers muligheder og barrierer for bevaringen af vedvarende græsarealer i Polen. Samlet vurderes MVJ-programmet, at have et svagt potentiale for at kunne integrere naturhensyn i CAP på kort sigt (inden 2007) på grund af et lavt ambitionsniveau og få afsatte midler. Den direkte støtte introduceres dog på en relativ miljøneutral måde, via en generel arealbetalingsordning (SAPS) der også tilgodeser vedvarende græsarealer. På mellemlangt sigt (2010-13) er der forbedrede muligheder for mere substantiel naturintegration, pga. overførsel af midler til landdistriktsprogrammet, fra den direkte støtte via graduering, og pga. ikrafttræden af forpligtelser til national polsk konkretisering af betingelser for Miljøbetingsstøtte mv. Men den fremtidige succes af MVJ-programmet vil stadig afhænge af hvor attraktivt ordningerne udformes, og landmændenes villighed til at deltage i MVJ. I en overgangsperiode (2004-2010) vil der således være en betydelig risiko for, at MVJ-programmet ikke vil være i stand til substantielt at kunne integrere naturhensyn i Polens implementering af CAP.

### Forsidebillede:

**Illustration af multifunktionel brug af floddalen i Biebrza, Polen. Billedet illustrerer den frie samgræsning i Biebrza Nationalpark, hvor køerne i landsbyen svømmer over floden for at vende hjem til deres respektive gårde, hvor de skal malkes. Landmanden kommer tilbage efter høslæt på engen, hvor storken spankulerer rundt, samtidig med at turister padler forbi i kanoer. Andre turister tager billeder for at medbringe disse til en vesteuropæisk virkelighed hvor dette syn er fortid.**  
Eget billede, juli 2003.

## Abstract (english)

This report presents an investigation of opportunities and barriers that exist in the Common Agricultural Policy in the process of integration of policies supporting nature protection concerns through the agri-environmental programme. In terms of method, qualitative interviews are applied, as well as field studies and analysis of relevant literature. The theoretical basis is Wilson et al's (1999) analytical framework of important parameters in the national implementation of agri-environmental programmes. This report has a critical and strategic point of departure for its analysis by means of focusing on a new Eastern European member state entering the European Union. Poland is chosen as a case study, representing a country that holds large widespread natural amenities and where only a small percentage of these amenities will be protected in the future by the European Union nature legislation, Natura 2000. Some of the natural amenities in Poland are dependent on continued extensive farming on permanent grasslands by grazing and mowing of hay. With the implementation of CAP in Poland as a case study, it is evaluated to which extent the agri-environmental programme will be able to substantially integrate nature protection concerns through the conservation of permanent grassland with the means of the agri-environmental grazing and mowing agreements. This report has established three levels of analysis and in each of them the opportunities and barriers for the integration of agri-environmental policies supporting nature protection concerns into CAP is investigated. These levels are specified in the following:

- 1) European Union level. Here the latest changes in CAP (mid term reform of Agenda 2000) are presented and evaluated in terms of direct subsidies and the Rural Development Regulation in relation to the opportunities and barriers for integration of nature protection concerns. Subsequently, the design of the nature-friendly agri-environmental schemes from selected EU-15 countries are presented in order to gain an insight in the potential of the agri-environmental nature protection.
- 2) National level. This level consists of an investigation of Poland's nature base, its agricultural sector, its experiences with agri-environmental pilot programmes and CAP implementation. This level also includes the criteria for payment of direct subsidy, cross-compliance, modulation, introduction of production ceilings, and the design of the Polish agri-environmental programme in terms of designation of priority-zones, agri-environmental schemes, agri-environmental measures, and terms of contract and calculation of subsidy payment.
- 3) Farmer / Area level. Barriers and opportunities are examined in terms of the participation of the farmer in the agri-environmental measures and analysed with regard to Polish farmers' characteristics, such as level of education and knowledge, agricultural advisory service, observance of the codes of Good Farming Practice (GFP), etc. Experiences from chosen EU-15 countries will be applied.

This report presents a discussion of the opportunities and barriers of the specific elements in CAP in order to conserve permanent grasslands in Poland. Overall, the evaluation concludes that the agri-environmental programme has a weak potential in terms of its ability to integrate nature protection concerns in CAP in the short run (before 2007) due to a low level of ambition and few economic means set aside. This remains the conclusion, even though the direct subsidy is introduced in a relatively environmentally neutral way through a general area payment scheme (SAPS), which also considers permanent grasslands. In the medium term (2010-2013), there are better opportunities for an increasingly substantial integration of nature protection concerns. This development will be based on the transfer of economic means to the Rural Development Regulation from the direct subsidy through modulation, and the postponed obligation for Poland to specify the conditions for cross-compliance, etc. However, the future success of the agri-environmental programme will still depend on how attractive the design of the measures is and the farmers' willingness to participate in the agri-environmental programme. Therefore, during a period of transition (2004-2010) a significant risk will exist that the agri-environmental programme will not have the chance to substantially integrate policies to support nature protection concerns in the Polish implementation of CAP.

## Forord

Kære Læser. De skal nu til at begive dem ud på en længere rejse, der vil gå omkring nogle af den fælleseuropæiske landbrugspolitikens kringelkroge. Problemstillingen er stor, mangefacetteret, til tider paradoksal og ikke mindst dialektisk. Hvad der ud fra een synsvinkel er en mulighed, kan i stedet fra en anden synsvinkel vurderes som en barriere. Rapporten har karakter af at være en bred forundersøgelse af 3 niveauer af muligheder og barrierer for MVJ-programmets integration af naturhensyn i landbrugspolitikken; EU-niveauet, det nationale niveau samt muligheder og barrierer set i forhold til landmændenes deltagelse i en MVJ-aftale og MVJ-ordningernes natureffekt på de vedvarende græsarealer. I slutningen af rapporten er der en ordliste, hvor der er en forklaring af de mange specielle ord i CAP-terminologien samt forkortelser.

Projektet har undervejs været igennem flere faser. Fra starten var det således meningen, at vi ville analysere Vandrammedirektivets indførsel i Polen gennem udarbejdelse af en delrapport for et dansk konsulentfirma; WaterConsult. Pga. usikkerhed om finansieringen og en tidsmæssig forhandling af WaterConsults projekt, der skulle have modtaget nogle af de sidste Øststøttemidler i Miljøministeriet, så vi os imidlertid nødsaget til at afbryde samarbejdet og gå vores egne veje, hvor vi i stedet fokuserede på MVJ-programmets implementering i Polen. Problemfeltet har været meget dynamisk, hvilket har givet udfordringer i forhold til at holde sig opdateret. Samtidig har det resulteret i en grundlæggende usikkerhed, omkring hvorvidt projektets centrale analyseelementer overhovedet ville blive realiseret. Således startede vi projektet inden Polens afgørelse om medlemskab af EU og inden midtvejsreformen af Agenda 2000 blev vedtaget i sommeren 2003. Desuden var MVJ-pilotprogrammet annulleret ved projektets start, men blev genoptaget og endeligt annulleret i løbet af projektskrivningen. Således trådte pilotprogrammet, som var grundlaget for vores indsamling af empiri på 2 feltture, aldrig i kraft. Programmets delelementer blev dog overført til det nationale MVJ-program, som vi i stedet analyserer i rapporten.

Vi vurderer, at vi med dette valg, i nærværende rapport har ramt et meget aktuelt problem, som vil være immanent i de næste mange års landbrugspolitik. CAP har en paradoksal karakter, idet man bl.a. via søjle 2-midler forsøger at reparere på nogle af de skadelige miljøeffekter af søjle 1. Denne rapport har forsøgt at opklare nogle af disse paradokser, ved at søge at finde et svar på om MVJ-programmet virkelig vil være i stand til at integrere naturhensyn i CAP eller om det mere har en kamouflerende symbolpolitisk funktion, der som afværgeforanstaltning skal forsøge at omgøre nogle af de mest uheldige miljøkonsekvenser af søjle 1.

Vi har også haft en personlig motivation for at vælge at fokusere på Polens brug af MVJ-programmet. Gennem vores "awareness-raising" via feltarbejde, håber vi at kunne bidrage til, at myndighederne i Polen indser mulighederne og værdien i en strategisk og prioriteret udnyttelse af MVJ-ordningerne. Målgruppen for specialet er således grønne, polske NGO'ere og relevante myndigheder i Landbrugs- og Miljøministeriet.

Vi takker endvidere venner og særligt vores familier for overbærenhed og tålmod, idet vi ikke har ydet dem retfærd i vores opmærksomhed til dem, og samvær med dem, under projektet. Nære familiemedlemmer er døde under projektskrivningen, men nye er også kommet til og har givet tro på livet. Forsømte forår er nu fortid, og vi har lært meget under dette speciale, privat såvel som fagligt.

Envidere skal særligt takkes Morten Kjærgård for værdifuld bistand ved vores første felttur. Wieslaw Dembek for indlevet interesse og en lidt for spændende køretur i Warsawas forstæder med ham ved rattet. Dorota Metera for hendes særlige opmærksomhed, der bar os igennem 2 feltture til Polen. Og Bohdan Szymanski, hvis energiske NGO-veltalende nærmest var ved at drive os, og tolken, (frivilligt og før tid) ud af midterste etage i Kulturpaladset i Warsawas, og dermed også Europas, geografiske centrum.

## Indholdsfortegnelse

<b>1. PROBLEMFELT .....</b>	<b>1</b>
<i>Problemformulering: .....</i>	5
<b>2. METODE .....</b>	<b>8</b>
<i>Projektets natursyn .....</i>	8
<i>Projektdesign .....</i>	9
<i>Naturintegrationsteori .....</i>	13
<i>Overordnede metodiske overvejelser .....</i>	19
<i>Polen som case studie .....</i>	21
<i>Indsamling af empiri .....</i>	22
<i>Projektets kvalitet .....</i>	24
<b>DEL 1. CAP OG NATURHENSYN VIA MVJ I ANDRE LANDE.....</b>	<b>25</b>
<b>3. EU'S FÆLLES LANDBRUGSPOLITIK .....</b>	<b>25</b>
<i>Det ideologiske udgangspunkt for CAP – ROM TRAKTATEN.....</i>	25
<i>Den direkte støttes effekter for natur og miljø .....</i>	26
3.1 AGENDA 2000.....	30
<i>Midtvejsreformen 2003 .....</i>	31
3.2 LANDDISTRIKTSFORORDNINGEN.....	36
<i>MVJ's historiske udvikling.....</i>	37
<i>Tankegangen bag MVJ .....</i>	38
<i>MVJ's retlige rammer.....</i>	40
<i>Landdistriktsforordningens og MVJ's muligheder og barrierer .....</i>	42
3.3 SAMMENFATNING AF MULIGHEDER OG BARRIERER FOR INTEGRATION AF NATURHENSYN PÅ EU-NIVEAU .....	50
<b>4. NATURHENSYN VIA MVJ - ERFARINGER FRA ANDRE LANDE.....</b>	<b>52</b>
<i>Landdistriktsprogrammets og MVJ's budget.....</i>	53
4.1 LANDEERFARINGER MED UDFORMNINGEN AF NATURVENLIGE MVJ-PROGRAMMER .....	56
<i>England - udformning af MVJ-planer.....</i>	56
<i>Tyskland – MVJ-ordninger der er målrettede mod naturhensyn.....</i>	61
<i>Sverige – uddannelse og kurser en del af MVJ-programmet.....</i>	65
<i>Østrig – fleksible ordninger.....</i>	67
<i>Danmark – Naturplaner.....</i>	70
4.2 MVJ SET FRA LANDMANDEN.....	75
<i>Forudsætninger og aftalevilkår .....</i>	76
4.3 SAMMENFATNING AF MVJ-ERFARINGER FRA ANDRE LANDE .....	80
<b>DEL 2. POLEN.....</b>	<b>83</b>
<i>Indledning til case om Polen .....</i>	83
<b>5. ENGE OG OVERDREV I POLEN – VÆRDIER, BESKYTTELSE OG TRUSLER.....</b>	<b>85</b>
5.1 NATURTYPER/ØKOSYSTEMER OG ARTER .....	85
5.2 TRUSLER MOD NATURTYPERNE.....	87
5.3 NATURBESKYTTELSE OG LOVGIVNING .....	88
5.4 SAMMENFATNING AF VÆRDIER, BESKYTTELSE OG TRUSLER FOR ENGE OG OVERDREV .....	92
<b>6. POLENS LANDBRUGSDRIFT PÅ ENGE OG OVERDREV – NU OG FREMOVER.....</b>	<b>94</b>
6.1 METODE .....	94
6.2 POLENS IMPLEMENTERING AF CAP.....	95

<i>Polens forhandlinger om produktionslofter</i> .....	96
<i>MVJ-finansiering</i> .....	97
<i>Graduering</i> .....	98
<i>Direkte betalinger</i> .....	98
<b>6.3 POLENS LANDBRUG OG DETS UDVIKLING</b> .....	<b>101</b>
<i>Polens egen strategi for udviklingen af landbruget</i> .....	101
<i>Naturgrundlaget for landbruget</i> .....	102
<i>Græsnings- og høslætspotentiale</i> .....	103
<i>Bedriftsstruktur</i> .....	106
<i>Et kort historisk tilbageblik – hvad lærte vi af murens fald?</i> .....	110
<i>Anvendelsen af NPK og dræning</i> .....	111
<i>Marginalisering</i> .....	112
<i>Turisme og bebyggelse af vedvarende græsarealer</i> .....	114
<b>6.4 SAMMENFATNING AF POLENS LANDBRUGSDRIFT PÅ VEDVARENDE GRÆSAREALER</b> .....	<b>115</b>
<b>7. POLENS MVJ-PROGRAM</b> .....	<b>117</b>
<i>Førtiltrædelsesinstrumenter</i> .....	117
<b>7.1 MVJ-PROGRAMMET</b> .....	<b>119</b>
<i>MVJ-planernes udbredelse</i> .....	122
<b>7.2 UDFORMNINGEN OG INDHOLDET AF MVJ-ORDNINGERNE</b> .....	<b>126</b>
<i>Aftalevilkår</i> .....	127
<b>7.3 MVJ-PROGRAMMETS IVÆRKSÆTTELSE</b> .....	<b>129</b>
<i>Rådgivning (Landbrugsrådgiver og NGO'er)</i> .....	130
<i>Ansøgningen og polske landmænds videns- og uddannelsesniveau</i> .....	132
<i>Støtte og kontrol (ARMA)</i> .....	134
<b>7.4 SAMMENFATNING AF POLENS IMPLEMENTERING AF MVJ-PROGRAMMET</b> .....	<b>136</b>
<b>DEL 3. TVÆRGÅENDE ANALYSE</b> .....	<b>138</b>
<b>8. MVJ'S NATURINTEGRATION I CAP</b> .....	<b>138</b>
<i>Status og udviklingstendenser for natur og landbrug</i> .....	139
<i>MVJ-programmet</i> .....	147
<i>Polens politiske MVJ- prioriteringer</i> .....	148
<i>MVJ-programmets udbredelse</i> .....	148
<i>Deltagelse eller ikke-deltagelse</i> .....	149
<i>Ordningernes natureffekt</i> .....	154
<b>9. KONKLUSION</b> .....	<b>157</b>
<b>ORDLISTE</b> .....	<b>161</b>
<b>LITTERATURLISTE</b> .....	<b>163</b>
<b>BILAG</b> .....	<b>176</b>
<i>Bilag 1. Beskrivelse af Polens naturvenlige MVJ-ordninger</i> .....	176
<i>Bilag 2. Forhandlingsresultater for Polens landbrugssektor</i> .....	184
<i>Bilag 3. EU's budget 2002</i> .....	185
<i>Bilag 4. Polens udpegning af LFA-områder</i> .....	186
<i>Bilag 5. Placering af MVJ-prioritetszoner i Polen</i> .....	187
<i>Bilag 6. Indsamling af empiri</i> .....	188
<i>Bilag 7. Kvalitetsskema for projektet</i> .....	191
<i>Bilag 8. Polens MVJ-ordninger og deres støttebeløb</i> .....	195
<i>Bilag 9. Polens kodeks for God landbrugspraksis</i> .....	197

## 1. Problemfelt

Projektet handler om EU's landbrugspolitik (CAP) udvikling og effekt på landbrugsnaturen i et nyt medlemsland. Vi finder det interessant at undersøge dette område, da der er kommet mange ændringer og nye elementer i CAP, samtidig med at EU udvider sig mod øst med 10 nye medlemslande. Disse lande har væsentligt andre samfunds-, landbrugs- og naturmæssige forhold og forudsætninger. Vi vil i de efterfølgende afsnit foretage en indsnævring og uddybning af den ovennævnte problemstilling.

### Miljø- og naturintegration i landbrugspolitikken

Den største og altdominerende menneskelige arealanvendelse i Europa er landbrug. Landbrugets samfundsmæssige betydning har gennem en lang årrække været faldende, mens dets negative miljø- og naturmæssige påvirkninger generelt har været stigende, som følge af intensivering, marginalisering og specialisering. Landbrugssektorens hensyntagen til miljøet og naturen, som denne er integreret via sektorpolitikken, bliver derfor vigtig.

Princippet om miljøintegration i sektorpolitik fik først en fremtrædende rolle i EU-politikken med Brundtland-rapporten i 1987. I rapporten placeres miljøintegration som et helt centralt element i en bæredygtighedsstrategi, og som en udfordring, der kræver: ”*udvikling og væsentlige reformer af institutionerne*” samt ”*at integrere økologiske og økonomiske overvejelser i beslutningsprocessen*” (Brundtland-kommissionen, citeret af Sørensen 2001, s. 26). Brundtland-kommissionens udlægning af miljøintegrationsprincippet kan forstås som knyttet til princippet om håndtering af problemet ved kilden til miljøbelastningen, i stedet for oprydning efter forurening. Denne sammenhæng mellem miljøintegration og kildeorienteret indsats indebærer ifølge Sørensen: ”*at der ikke er noget alternativ til sektorintegrations-princippet*”, fordi miljøhensyn som oprydning efter produktion og forbrug er en forældet strategi (ibid., s. 26-27).

Siden er integrationsprincippet blevet adopteret af nationale regeringer og internationale organisationer. I EU er det således styrket med Amsterdam-traktaten, fulgt af en proces i ministerrådet kaldet Cardiff-processen om integration af miljøhensyn i EU's sektorpolitikker (ibid.). Med Maastricht- og Amsterdamtraktaten er hensynet til en bæredygtig samfundsudvikling indskrevet som en overordnet målsætning, der skal integreres i alle EU-fællesskabets politikker, herunder også landbrugspolitikken (Hontelez 2003.). EF-Traktatens artikel 6 beskriver hensynet således: ”*Miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner som nævnt i artikel 3, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling.*” (Konsolideret udgave af traktaten om oprettelse af det europæiske fællesskab).

EU's femte og sjette miljøhandlingsprogram tog problemet med integration af miljøhensyn i sektorpolitikkerne op, bl.a. ved at forsøge at sætte ind over for miljøskadelige subsidier i landbrugspolitikken.

I 1998 søgte Det Europæiske Råd på Cardiff-mødet at specificere integrationsprincippet ved at pålægge Ministerrådet at give forslag til integrationsstrategier for de enkelte sektorpolitikker (Kommissionen, 2001b). Kommissionen igangsatte derefter et grundigt eftersyn af CAP der vedtoges primo 1999 af Rådet via Agenda 2000 reformen. Reformen af den fælles landbrugspolitik, i skikkelse af Agenda 2000,

er et eksempel på et forsøg på integration af miljø- og naturhensyn i landbrugspolitikken. EU's Revisionsret vurderede i år 2000, at integrationen af miljøet og naturen i landbrugspolitikken ikke var tilstrækkelig og at der var for langsomme fremskridt (Busck et al. 2001). Behovet for yderligere integration var dermed klarlagt, også fra EU's side. Presset fra grønne NGO'ere, medier og offentlighed for at skabe grundlæggende reformer af landbrugspolitikken, er steget de seneste år af hensyn til politikken miljø- og naturkonsekvenser og globale handelseffekter. Herefter vedtoges EU's Bæredygtighedsstrategi (med ophæng i Amsterdamtraktaten), der blev diskuteret på Göteborg topmødet i 2001. Man vedtog bl.a. at CAP skulle bidrage til en bæredygtig udvikling ved at øge dens vægt på ”at fremme sunde, højkvalitetsprodukter, miljømæssigt bæredygtige produktionssystemer inklusiv økologisk produktion, fornyelige råmaterialer og beskyttelsen af biodiversiteten.”. EU's 6. miljøhandlingsprogram inkluderer også integrationen af miljøhensyn i alle EU's politikker som en af dens centrale strategiske tilgange. Og i Kommissionens biodiversitetshandlingsplan (marts 2001) fokuserer man på landbrugets miljø- og naturmæssige påvirkning i Europa og integrationen af biodiversitetshensyn i CAP, specielt gennem Agenda 2000 reformerne (Baldock, Dwyer & Vinas 2002).

Gennem de senere år har kodeordet for landbrugets fremtidige udvikling således været multifunktionalitet. Med midtvejsreformen af Agenda 2000 blev der gennemført en yderligere afkobling af støtten fra produktionen, og lagt mere vægt på støttemidlerne til miljø, fødevarer kvalitet, dyrevelfærd, landdistriktsudvikling og andre af landbrugets multifunktionelle kvaliteter. I centrum er bl.a. forbrugernes tillid, fødevarer kvalitet og –sikkerhed, natur og miljø, dyrevelfærd og ikke mindst udviklingen af landdistrikterne (Fischler 2001), til forskel fra tidligere tiders monofunktionelle produktivisme, der resulterede i oliesøer, kornbjerge og kødlagre.

### **MVJ's rolle i miljø- og naturintegrationen**

Et af de instrumenter som er med til at reducere landbrugets skadelige miljøpåvirkninger og beskytte landbrugsnaturen, er de miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger (MVJ). Forventningerne til MVJ-instrumentet er store og det fremgår bl.a. af Kommissionen som har fremhævet at:

***”MVJ-ordningerne er nøglestrategien for integration af miljøet i landbrugspolitikken”***

(Kommissionen efter Busck et al. 2001, s. 20)

Dog kan man stille sig tvivlende overfor effekten af dette, da der umiddelbart synes at være visse barrierer for MVJ's rækkevidde; f.eks. skal MVJ-midlerne medfinansieres af medlemslandene, modsat søjle 1 midlerne i CAP. På den anden side forekommer der i MVJ-instrumentet en række potentialer for reguleringen af landbrugsproduktionen, som ikke findes andetsteds i CAP.

MVJ har sit retlige udgangspunkt i Landdistriktsforordningen, hvori det fremgår at medlemslandene skal implementere og udforme et MVJ-program. De enkelte landes design af MVJ-programmet er meget forskellige. Dette skyldes, at programmet skal anvendes på forskellige rurale territorier, landbrugsproduktionssystemer og forskellige landbrugstraditioner, og dels at udformningen af MVJ-programmet, og designet af de enkelte ordninger, i meget stor grad er overladt til de enkelte lande. Potentialerne for MVJ's beskyttelse af landbrugsnaturen er dermed i høj grad op til de enkelte medlemslande at realisere.



Ofte indeholder programmet en bred vifte af frivillige ordninger, som landmanden kan indgå med myndighederne, og som udløser kompensation i form af MVJ-støtte. Ordningerne løber over min. 5 år og indeholder en række mere eller mindre specificerede aftalevilkår om driften. Ordningerne er initiativer på markniveau f.eks.:

- Reduktion i brugen af pesticider og sprøjtemidler
- Ændre afgrødesammensætningen til mere ekstensive former
- Miljøbraklægning
- Ekstensivering i tætheden af græssende dyr
- **Videreføre traditionelle ekstensive landbrugsmetoder** (Buller 2000 b)(egen fremhævning)

Som det ses af ovenstående punkter kan MVJ-programmet både indeholde ordninger som har til hensigt at beskytte miljøet og naturen. De fire øverste er eksempler på miljøvenlige ordninger målrettet mod en ekstensivering af en eksisterende intensivt drevet landbrugsproduktion. Det sidste punkt er en kategori af naturvenlige ordninger, der har til hensigt at beskytte landbrugsnaturen på f.eks. eksisterende vedvarende græsarealer i form af ekstensiv græsning og høslæt. MVJ-ordningerne har i EU-15 fortrinsvist været målrettet mod miljøvenlige ordninger, men er i de senere år i stigende grad blevet anvendt til naturvenlige ordninger. Her har de også vist deres succes i forhold til landmændenes deltagelse. MVJ-instrumentet er dog, i sin metode til udregning af støttebeløb, skabt til at ekstensivere landbruget i Vesteuropa. Med indtrædelsen af de central- og østeuropæiske lande er en af de største trusler mod landbrugsnaturen imidlertid marginalisering via opgiven drift af vedvarende græsarealer. Polen har, som det største af de indtrædende medlemslande, især bibeholdt en ekstensiv landbrugsdrift med udstrakt brug af vedvarende græsarealer af høj national og international naturkvalitet. I Polen bliver det derfor interessant at undersøge, hvorledes man kan anvende et instrument som MVJ-programmet, der oprindeligt er målrettet mod de fremherskende intensiveringstrusler i Vesteuropa.

### **EU's natur- og miljøbeskyttelse i et kommende medlemsland**

Den Europæiske Union har inden for de sidste årtier fokuseret mere på natur- og miljøbeskyttelse. I 1979 trådte EF-fuglebeskyttelsesdirektivet i kraft sammen med EF-habitatdirektivet fra 1992, der beskytter arter og levesteder som er truet på EU-niveau. Unionen har dermed igangsat et visionært arbejde for oprettelsen af et stort fælleseuropæisk netværk af naturområder kaldet Natura 2000. Natura 2000 direktiverne vil sammen med Vandrammedirektivet udgøre grundstammen i de natur- og miljødirektiver, der fremover skal være fællesskabets bidrag til en fastholdelse og udvikling af biodiversiteten for truede arter og levesteder, samt for Vandrammedirektivets vedkommende god økologisk kvalitet af grundvand og overfladevand.

Der har været en voksende erkendelse i Danmark af den tiltagende betydning af EU's natur- og miljødirektiver. I Danmark, der normalt regner sig for et foregangsland, forventes det, at EU-miljøretten får vidtgående konsekvenser for natur- og miljøplanlægningen. Dette skyldes, at EU-retten i voksende grad vil være med til at definere miljøproblemer, -standarder og -beskyttelsesniveau for nuværende og kommende medlemslande.

I forhandlingerne om optagelsen af Polen og andre central- og østeuropæiske lande har landene opnået overgangsordninger i forhold til implementeringen af EU-retten. Specielt på landbrugs- og miljøområdet har der været mange anmodninger om overgangsordninger, i alt ca. 340 overgangsperioder inden for landbrugsområdet (Europaudvalget 2002). Disse overgangsordninger skal dog være tidsbegrænsede, af begrænset rækkevidde og ledsages af en plan med klart definerede etaper for gennemførelsen af EU-reglerne (Udenrigsministeriet 2002).

Afhængig af tidsperspektivet kan man derfor forvente, at EU's miljøret vil få en gennemgribende betydning for Polens miljøforhold og landbrugsstruktur. Et gennemgående tema i evalueringsrapporterne for Polen (og de andre nye medlemslande) har dog været den meget udtalte bekymring, som Kommissionen har i forhold til den manglende administrative kapacitet, hvilken er en uomgængelig succesfaktor ved en overtagelse af EU-retten, og som der kun er sket få fremskridt med (Kommissionen 2001a), (Commission of the European Communities 2002).

Vi har imidlertid i vægtningen af problemet vurderet, at EU's miljøret kun vil have begrænset indflydelse på størstedelen af den polske natur, der ikke specifikt vil blive udpeget som enten Habitatområde eller Fuglebeskyttelsesområde. Disse udpegede naturbeskyttede enklaver må forventes at medvirke til en polarisering af landskabets naturværdier, idet det almindelige landbrugslandskab vil være underlagt en strukturudvikling i landbruget. Denne strukturudvikling må forventes at kunne få drastiske konsekvenser for de ekstensive vedvarende græsarealer i Polen. Vandrammedirektivet må dog forventes at medføre en generel beskyttelseeffekt, men ikke målrettet mod den terrestriske natur. Hvis Vandrammedirektivet fremover får betydning for Polens terrestriske natur vil det formodentligt være som en afledt, indirekte effekt, gennem fremme af bestemte former for arealanvendelse som et middel til at opnå en bestemt målsætning for vandområderne.

Idet naturdirektiverne kun beskytter en vis del af landskabet, kan MVJ-programmet spille en særlig vigtig rolle i sikringen af den øvrige natur i det mere almindelige landbrugslandskab.

### **MVJ's naturintegration i CAP og i Polens landbrugspolitik**

EU-udvidelsen med de central- og østeuropæiske lande er den største begivenhed i EU's historie. EU's 15 medlemslande bød velkommen til 10 nye medlemslande d. 1. maj år 2004. Problemerne og konflikterne i forbindelse med optagelsen af de nye medlemslande er mange og store.

I sin tilnærmelse til den samlede EU-lovgivning har Polen gennemført en lang række lovimplementeringer, institutionelle ændringer mv. Vi finder det meget vigtigt, at implementeringen af MVJ-programmet kommer godt fra start i Polen. Miljø- og naturintegration i EU's landbrugspolitik er endnu kun i sin vorden, men der er stadig mulighed for at disse, via de igangværende reformer i landbrugspolitikken, kan få en mere fremtrædende rolle.

Vi har i det ovenstående sammenholdt status og udviklingstendenser og de er i deres enkelthed følgende:

- 1) Den fælles landbrugspolitik har afgørende indflydelse på natur- og miljøforhold i de nuværende medlemslande og vil også få markant (og forventet negativ) indflydelse på en række uspolerede landskaber i de nye medlemslande, der er præget af biologisk righoldige naturområder, heterogen arealanvendelse og traditionelle ekstensive driftsformer.
- 2) Drivkræfterne i bevarelsen af de polske landskaber vil i fremtiden i høj grad være bestemt af EU's lovgivning inden for miljø- og naturområdet. De helt centrale natur- og miljødirektiver formodes imidlertid ikke at kunne imødegå en forventet generel tilbagegang for størstedelen af de biologisk betydningsfulde polske landskaber. Dette skyldes, at naturdirektiverne bygger på specifikke og forholdsvist begrænsede arealudpegninger, mens vandrammedirektivet er målrettet vandmiljøet.
- 3) EU's hidtidige forsøg på at integrere miljø- og naturhensyn i CAP via MVJ har været præget af store forskelle imellem de enkelte medlemslande. Forskellene er baseret på en udpræget rammelovgivning og de enkelte landes vidt forskellige implementeringsstrategier, deres vilje til og interesse i at gennemføre intentionerne. Alligevel forventes det at være her, at nøglen ligger til udviklingen af en bæredygtig landbrugssektor, der fungerer med respekt for det omgivende miljøes bæreevne og bliver anerkendt for sin rolle som natur- og landskabsforvalter af de driftsafhængige naturtyper.
- 4) Polen er langt det største nye medlemsland med det største landbrugsareal og med nogle enestående, biologisk righoldige landskaber. Men hvis reformen af CAP ikke i fremtiden kan tage vare på et nyoptaget lands naturværdier, samtidig med indførelsen af EU's samlede lovgivning inden for miljø- og naturområdet, klinger principperne om bæredygtighed kun hult og forlorent.

Vi opfatter derfor Polen som en case i forhold til en test af mulighederne og barriererne for integration af naturhensyn i EU's landbrugspolitik. Selvom der afgjort vil være en lang række umiddelbare barrierer i vejen for integrationen af naturhensyn i CAP, opfatter vi det som en ideel øvelse, for os som miljøplanlæggere, at forsøge at identificere vejen ud af dette problemkompleks gennem en kortlægning af de væsentligste muligheder og barrierer.

## **Problemformulering:**

### **Hvilke barrierer og muligheder er der for at MVJ-programmet kan bidrage til en substantiel integration af naturhensyn i EU's landbrugspolitik – med case i Polen?**

Med fokus på:

- 1) Søjle 1's miljøeffekter og konkurrenceforholdet til MVJ.
- 2) Inddragelse af erfaringer med design af naturfokuserede MVJ-programmer fra andre lande.
- 3) Polens implementering af CAP og MVJ.
- 4) Varetagelsen af naturbeskyttelseshensyn på naturtyperne enge og overdrev (vedvarende græsarealer).

## Begrebsforklaring

I det følgende er en række begreber i problemformuleringen forklaret. Disse vil blive uddybet efterfølgende i metoden.

### Substantiel integration af naturhensyn

Med substantiel integration af naturhensyn i CAP mener vi, at MVJ-programmet skal kunne beskytte naturhensynene på de vedvarende græsarealer, uden at de øvrige elementer i CAP forhindrer dette. Det betyder, at et medlemslands vedvarende græsarealer ikke må forringes, hverken kvantitativt (udbredelsen) eller kvalitativt (naturkvaliteten), hvis MVJ-programmet skal leve op til en fuldstændig substantiel integration i CAP. Dvs. udbredelsen af de ekstensive, vedvarende græsarealer må ikke mindskes, fordi CAP's søjle 1 indirekte favoriserer en anden produktionsform, som medfører en omlægning eller ophør af ekstensiv landbrugsdrift. Endvidere må naturkvaliteten på de enkelte ekstensive, vedvarende græsarealer ikke forringes, f.eks. ved at landbrugsdriften bliver for intensiv (f.eks. højt græsningstryk, tilskuds-fodring, gødskning, anvendelse af pesticider og dræning) eller for ekstensivt græsningstryk som medfører tilgroning af arealet. Alt i alt betyder vores anvendelse af begrebet *substantiel integration af naturhensyn i CAP*, at MVJ-programmet skal kunne beskytte de ekstensive, vedvarende græsarealer (halvnaturarealer) mod intensiveringstrusler og marginaliseringstrusler. Se en nærmere beskrivelse af substantiel integration i afsnittet om naturintegrationsteori, s. 13.

### Barrierer og muligheder

Intensiveringstruslerne og marginaliseringstruslerne er altså de primære barrierer, men årsagerne findes på forskellige niveauer, EU-niveauet (CAP), National-niveauet (Polen), og Areal-niveauet (Landmandens deltagelse og landbrugsmæssige handlinger), se også figur 3, s. 18.

**Barrierer og muligheder** kan opdeles i følgende.

- 1) **MVJ-programmets geografiske udbredelse.**
- 2) **Landmandens deltagelse eller ikke-deltagelse.**
- 3) **MVJ-ordningernes natureffekt.**

Disse 3 dimensioner indeholder en række underliggende og i en vis udstrækning overlappende muligheder og barrierer. F.eks. virker EU's Landdistriktsforordning som en barriere i forhold til landmandens deltagelse, idet modellen til udregningen af støttebeløb er baseret på en ekstensiveringsmodel udviklet til Vesteuropa. Samtidig kan CAP's søjle 1 virke som en barriere i forhold til MVJ-programmets udbredelse, idet søjle 1 i EU bruger ca. 9/10 af CAP's budget, og modsat MVJ-programmet ikke skal medfinansieres af medlemslandene. Nedenstående er en uddybning af ovenstående tre dimensioner af barrierer og muligheder.

**Ad 1)** For at MVJ-programmet har mulighed for at varetage naturhensynene på et givet areal med vedvarende græs, skal programmet dække det givne areal. MVJ-programmets udbredelse består af 3 elementer; EU-budgettet, her under medfinansieringsstørrelsen, det nationale budget, og den tekniske udpegning, her under anvendelsen af vertikale planer eller horisontale planer. MVJ-programmets geografiske udbredelse er et udtryk for den potentielle udbredelse, mens antallet af deltagende landmænd i

programmet er et udtryk for en reelle udbredelse. Den underliggende årsag til det nationale budgets størrelse skal bl.a. findes i den nationale politiske prioritering af MVJ-programmet som igen kan forklares ved den historiske regulering af landbrugets miljøpolitik.

**Ad 2)** I de områder hvor MVJ-programmet er udpeget, har landmanden mulighed for at vælge at indgå i en MVJ-aftale. Landmandens beslutning om deltagelse eller ikke-deltagelse afhænger af mange forskellige elementer. Nogle af de overordnede elementer er følgende; Økonomien i ordningerne, Alternative driftsmuligheder på arealet (i forhold til en "MVJ-drift"), landmandens Viden og Holdninger, ordningernes Udformning og ordningernes Aftalevilkår. Elementerne Økonomien i ordningerne og Alternative driftsmuligheder er meget omfattende, idet den resterende del af CAP spiller ind her. Udformningen af den resterende del af CAP (hele CAP – undtaget MVJ-delen) har stor indflydelse, på hvilke produktionsformer der er økonomisk mest fordelagtige og dermed også i mange tilfælde af betydning for den konkrete produktionsform på arealet. Med midtvejsreformen af CAP sker der f.eks. en afkobling af støtten fra produktionen, således at støttebeløbet generelt er uafhængig af arealanvendelsen. Dette kan bevirke, at landmænd, i højere grad end hidtil, vil have græsarealer frem for agerjord. Dermed er dette et eksempel på en ny mulighed for integration af naturhensyn i CAP som får betydning for landmandens villighed til at deltage i MVJ.

**Ad 3)** MVJ-ordningernes natureffekt på de enkelte arealer afhænger af ordningernes Aftalevilkår og arealets Naturgrundlag. Ordningens aftalevilkår kan f.eks. præcisere et maksimalt græsningstryk (antal dyreenheder/ha). Et græsningstryk der er for højt er en barriere i forhold til at bevare naturværdierne, mens modsat også et for lavt græsningstryk medfører en tilgroning og dermed degradering af naturværdierne.

### **MVJ-programmet**

Med MVJ-programmet mener vi, det nationale MVJ-program som medlemslandene skal implementere ifølge gennemførelsesbestemmelserne til Landdistriktsforordningen nr. 445/2002. MVJ-programmet omfatter bl.a. det administrative system, rådgivning, kontrol og de forskellige MVJ-planer og MVJ-ordninger, se også kap. 7. Polens MVJ-program, s. 117.

### **Naturhensyn**

Med naturhensyn mener vi de hensyn, som har til formål at beskytte naturværdierne i landbrugsnaturen, især på de vedvarende græsarealer (enge og overdrev). Naturværdier på enge og overdrev kan bevares gennem en kontinuerlig ekstensiv drift ved at beskytte arealerne mod intensiverings- og marginaliseringsstruslerne. Det er også muligt at varetage særlige naturhensyn på arealerne for bestemte dyre- og plantearter gennem specifikke plejeforanstaltninger.

## 2. Metode

God videnskab indebærer, at man i så fuldstændigt omfang som muligt blotlægger egne mere eller mindre reflekterede indgangsvinkler for vurderinger, således at læseren kan gennemskue og evt. abstrahere fra de præsenterede iagttagelsers teoriafhængighed og personlige indgangsvinkel. Denne tilgang til redelighed, er en del af dette kapitels formål. Det er dog ikke udelukkende her i kapitlet, vi vil præsentere vores metodevalg og analysevinkel, men løbende i projektet beskrives mere detaljerede metodeovervejelser.

I dette kapitel vil vi præsentere vores valg og fravalg i anvendelsen af teori og empiri, der tilsammen skal give en forståelse af den valgte analysevinkel i besvarelsen af problemformuleringen. Først beskrives projektets design og arbejdsspørgsmål for at give læseren et overblik over kapitlerne og deres sammenhænge. Dernæst beskrives projektets teoretiske udgangspunkt; naturintegrationsteori via MVJ-programmet, som danner grundlag for projektets analyseramme og metodevalg. Disse beskrives med udgangspunkt i vores projektmodelfigur over sammenhængene mellem projektets 3 niveauer (se figur, s. 18). I forbindelse med denne figur præsenteres de overordnede metodiske overvejelser. Derefter beskrives overvejelser om Polen som casestudie og indsamling af empiri. Kapitlet afsluttes med en kvalitetsvurdering af projektet som skal give en vurdering af projektets metode og resultater. I Bilag 7. Kvalitetsskema for projektet, s. 191 er der udarbejdet et overblik over hvilke data og metoder, vi har anvendt til at besvare vores arbejdsspørgsmål samt en vurdering af arbejdsspørgsmålenes resultater, gyldighed, pålidelighed og tilstrækkelighed. Kvalitetsskemaet er dermed vores vurdering af projektets metodemæssige kvalitet.

Vi har som udgangspunkt haft en bred og helhedsorienteret tilgang til problemet, hvor fokus har været på det polske MVJ-program. Forskellige aktørers (heriblandt NGO'ere) vurderinger af tilstrækkeligheden og problemerne i programudkastet, har bidraget til at vi kan være kritiske i forhold til symbolpolitik. Vi har derfor læst litteraturen med en kritisk indgangsvinkel, hvor vi har set på, om den reelle implementering kan indfri målsætningen, om at MVJ-ordningerne er nøglestrategien for integration af miljøet i CAP.

### Projektets natursyn

Udgangspunktet for vurderinger og analyser er ens grundlæggende personlige rygsæk af viden, erfaringer og holdninger, kombineret med den til problemstillingen afpassede og opstillede, mere eksplicite, metode og teori.

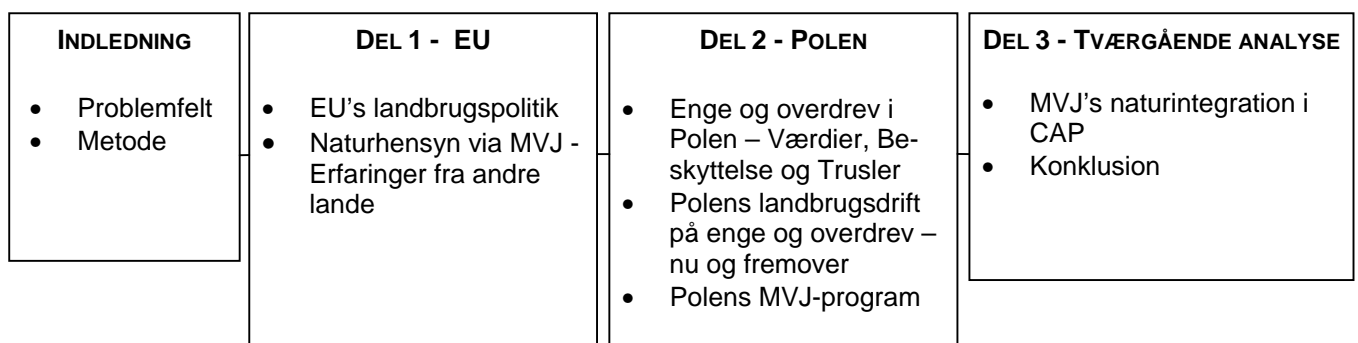
Vores natursyn omfatter mennesket som en skabende kraft. Menneskets kræfter afspejler sig i landskabet som resultaterne af vores møde med de øvrige naturkræfter og det givne geofysiske og biologiske materiale. Resultaterne af dette møde kan udlægges som positivt eller negativt. Vi kalder det forurening,

når resultaterne af vores virke er i modstrid med naturens orden<sup>1</sup> eller uacceptable i forhold til vores forståelse af en anstændig omgang med klodens ressourcer. I mange forståelser af begreberne forurening, naturødelæggelse og naturkvalitet tillægges det centrale kriterium, om mennesket er til stede eller ej; altså om vi piller ved de af historien, natur- eller gudgivne ting eller lader dem passe sig selv. For biogeografiske områder hvor klimaksvegetationen fortrinsvist er skov, såsom Danmark og Polen, vil af mennesker urørt naturskov, uden atmosfærisk forurening og forstyrrelser i øvrigt, således have den højeste naturkvalitet og være at foretrække frem for andre skovtyper. I dette projekts problemstilling er analysens fokus lagt på kulturpåvirkede og primært driftsbetingede naturtyper såsom enge og overdrev. Hvis ikke landbruget oprindeligt havde udnyttet disse naturtyper ville deres udstrækning være meget begrænset, og derfor er deres eksistens primært driftsbetinget<sup>2</sup>. En vigtig forudsætning for bevaringen af disse naturtyper er derfor, at der opretholdes en ekstensiv drift, der ikke går over i hverken for stærk intensivering eller modsat helt opgivelse af driften, idet naturværdierne derved reduceres. En balance skal, med andre ord, findes med mennesket som central medspiller. Mennesket opfattes derfor som en kraft, der historisk har betinget størstedelen af disse naturtyper, hvorfor også mennesket (dvs. landbruget) har en central og principielt positiv rolle at spille i bevarelsen af disse.

## Projektdesign

Vi har opdelt projektet i to dele. Første del omhandler EU's landbrugspolitik og medlemslandenes hidtidige erfaringer med MVJ-programmet. Anden del omhandler Polens særlige karakteristika og landets implementering af MVJ-programmet og de resterende dele af CAP. Afslutningsvis er der en tværgående analyse og konklusion, se nedenstående figur.

**Figur 1. Projektdesign – kapitler.**



<sup>1</sup> Der lægges således en vis afstand til en ekstrem socialkonstruktivistisk opfattelse af forurening, der påstår at forureningsbegrebet er totalt arbitrært (se f.eks. "Naturen er ligeglad" af Larsen, 1996). Mennesker arbejder f.eks. mod naturens orden ved at man har jord i omdrift i landbruget, idet der ikke findes analoge naturlige processer i stor skala der modsvarer f.eks. pløjning. Selvom ruderatsamfund fra kystzonens omskiftelige miljø har specialiseret sig på marker i omdrift, er det grundlæggende naturens orden, at bar jord hurtigt bliver plantetækket.

<sup>2</sup> Med primært menes at relativt få områder med enge og overdrev er betinget af naturlige processer/forhold og således ikke er betingede af landbrugsdrift, f.eks. ved bjerge, kystskrænter og ådalsforløb.

Vi vil i det nedenstående beskrive kapitlernes formål og indhold for at redegøre for deres bidrag til besvarelsen af problemformuleringen, se også Bilag 7. Kvalitetsskema for projektet, s. 191.

### **Kapitel 1: Problemfelt**

Problemfeltet har til formål at introducere projektets problemstilling og leder frem til problemformuleringen. Gennem problemfeltet skal læseren få en forståelse af problemformuleringens relevans.

### **Kapitel 2: Metode**

I dette kapitel redegør vi for, hvorledes vi har anvendt teori og empiri til besvarelsen af projektets problemstilling, samt begrundet projektets indhold og opbygning.

### **Kapitel 3: EU's fælles landbrugspolitik (Del 1)**

Dette kapitel har til formål at belyse barrierer og muligheder på EU-niveauet, d.v.s. en beskrivelse og delanalyse af CAP's EU-retlige rammer, med fokus på de elementer i CAP som har indflydelse på mulighederne og barriererne for at varetage naturhensyn på landbrugsarealerne. Hovedformålet er, at belyse indholdet i Landdistriktsforordningen, men før dette vil vi give læseren en baggrundsforståelse for Landdistriktsforordningen og de rammer inden for hvilke MVJ-reglerne udspiller sig. Heraf følgende arbejdsspørgsmål som kapitlet skal være med til at besvare:

**Hvilke generelle effekter har CAP haft på landbrugsdriften i EU, her særligt driftens konsekvenser for de vedvarende græsarealer?**

Spørgsmålet skal give læseren et kort indblik i CAP's hidtidige indflydelse på miljøet og naturen. CAP ændrer sig løbende, hvorfor vi også vil forsøge at redegøre for de seneste ændringer og deres sandsynlige betydning for landbrugsdriften og varetagelsen af naturhensyn.

**Hvilke elementer i CAP (midtvejsreformen i 2003) har betydning for landbrugsdriften og varetagelsen af naturhensyn på de vedvarende græsarealer?**

Spørgsmålet skal være med til at vurdere, om der er elementer i den resterende del af CAP, der modarbejder mål og midler i MVJ-politikken, og dermed er en overordnet EU-barriere for yderligere integration af naturhensyn i CAP. Modsat er der også nye elementer i CAP, der kan være med til at støtte varetagelsen af naturhensyn. Efter at vi har redegjort for de overordnede elementer i CAP og deres betydning for landbrugsdriften, vil vi dykke ned i MVJ-politikken.

**Hvad er formålet med MVJ, det retslige indhold i Landdistriktsforordningen og hvilken betydning har disse for MVJ's potentialer for varetagelsen af naturhensyn?**

Elementerne i selve MVJ-politikken udgør også barrierer og muligheder for MVJ's naturintegrations potentiale. Her vil vi bl.a. se kodeks for God landbrugspraksis og på betingelserne for udregning af støttestørrelse til de enkelte MVJ-ordninger.

### **Kapitel 4: Naturhensyn via MVJ – Erfaringer fra andre lande (Del 1)**

Idet Landdistriktsforordningen lægger vægt på subsidiaritetsprincippet, har medlemslandene stor indflydelse på MVJ-programmets udformning. Derfor fremgår indholdet og udformningen af de nationale MVJ-planer og -ordninger ikke tydeligt af den ovenstående gennemgang, hvorfor vi i dette kapitel frem-



lægger udvalgte landes MVJ-planer og ordninger, hvor vi især fokuserer på potentialerne for naturintegration.

**Hvilke erfaringer har medlemslandene med udformningsmuligheder af naturvenlige MVJ-planer og MVJ-ordninger?**

Her gennemgår vi indholdet og udformningen af MVJ-planer og MVJ-ordninger, i udvalgte frontløberlande, som i særlig grad varetager naturhensyn. Udover det tekniske indblik i udformningen af naturvenlige planer og ordninger inddrager vi viden om landmænds deltagelse i MVJ.

**Hvilke faktorer har indflydelse på landmænds beslutning om deltagelse i MVJ-ordningerne?**

Her analyserer vi erfaringerne med landmændenes deltagelse eller ikke-deltagelse i MVJ. Da MVJ er frivilligt at deltage i for den enkelte landmand, har landmandens beslutning om deltagelse eller ikke-deltagelse meget stor betydning for MVJ-programmets samlede implementeringssucces. Via ovenstående to arbejdsspørgsmål får vi et indblik i de *potentielle* udformningsmuligheder og barrierer for varetagelse af naturhensyn i det polske MVJ-program. Vi vil med andre ord anvende (i Del 2 og 3) de vesteuropæiske erfaringer, til at vurdere Polens MVJ-planer og ordninger. De vesteuropæiske erfaringer er dog kun potentielt anvendelige, da Polen har mange særlige karakteristika, som adskiller sig fra de vesteuropæiske lande. Disse særlige karakteristika vil vi undersøge i de næste kapitler.

### **Kapitel 5: Enge og overdrev i Polen – Værdier, Beskyttelse og Trusler (Del 2)**

Dette kapitel har til formål at redegøre for de vedvarende græsarealers status og udvikling; deres udbredelse, naturværdier, trusler og beskyttelse via naturbeskyttelseslovgivning. Udbredelsen og naturværdierne angiver omfanget og kvaliteten af de værdier, som MVJ bør beskytte. Årsagerne til truslerne imod disse naturværdier angiver, hvilke elementer vi må forsøge at beskytte arealerne imod.

**Hvad er status for de polske enge og overdrev m.h.t. udbredelse, naturkvalitet og trusler?**

Polens naturbeskyttelse, både den juridiske og faktiske, og den nuværende og fremtidige, angiver i hvilken grad Polen er i stand til at beskytte enge og overdrev. Dvs. en undersøgelse af naturbeskyttelsens rækkevidde.

**Hvad er status og de fremtidige udsigter for de polske enge og overdrev m.h.t. retlig og faktisk beskyttelse?**

Vi vil her undersøge, i hvilken grad de polske enge og overdrev bliver beskyttet nu og i fremtiden via udviklingen i den nationale naturbeskyttelse og Natura 2000 lovgivningen fra EU. Derved kan vi også senere vurdere Polens MVJ-programs udbredelse og indhold, i forhold til de områder der fremover må forventes at være ubeskyttede af lovgivningen og i praksis. Vi undersøger hermed den rumlige integration af naturhensyn mellem Polens naturbeskyttelse, EU's naturdirektiver og MVJ.

### **Kapitel 6: Polens landbrugsdrift på enge og overdrev – nu og fremover (Del 2)**

Barriererne og mulighederne for bevarelsen af de polske enge og overdrev afhænger i høj grad af den fremtidige landbrugsdrift på disse. Dette kapitel har til formål at undersøge, hvorledes landbrugsdriften

på de vedvarende græsarealer vil udvikle sig i forhold til en intensivisering / marginalisering af arealerne. For at kunne udtale sig om en fremtidig udvikling må vi undersøge hvorledes Polen foreløbigt har implementeret CAP. Herunder specielt de direkte betalinger via søjle 1 samt indførelsen af produktionslofter.

**Hvorledes vil Polen implementere CAP og hvad er deres fremtidige strategi for udviklingen af landbruget?**

Herunder vil vi analysere hvorvidt naturhensyn er integrerede i beslutningen om indførelsen af direkte betalinger og produktionslofter og karakterisere den nationale strategi for landbrugets udvikling.

**Hvad er status og udviklingstendenser for den polske landbrugssektor? – med særlig fokus på bedriftsstruktur, græsningspotentiale og CAP's støttemuligheder.**

Dernæst undersøger vi status og udviklingstendenser for Polens landbrugsdrift. Parametrene der undersøges omhandler især naturgrundlaget for landbrugsdriften, bedriftsstrukturen, græsningspotentialet og CAP's støttemuligheder, da disse forhold er væsentlige for en fremtidig udvikling.

### **Kapitel 7: Polens MVJ-program (Del 2)**

I de foregående kapitler har vi fået klarlagt de rammer, hvori MVJ-programmet skal implementeres og fungere. Dette kapitel har til formål at belyse Polens implementering af MVJ-programmet, med særlig vægt på udformningen og indholdet af de naturvenlige MVJ-planer og -ordninger, heriblandt også anvendelsen af landbrugsrådgivning og kontrolsystem for støtteudbetaling.

**Hvilke barrierer og muligheder er der, for at det polske MVJ-program kan varetage naturværdierne på de vedvarende græsarealer?**

Vi undersøger her den tekniske udformning af de naturvenlige MVJ-ordninger, der har til formål at sikre naturværdierne på Polens vedvarende græsarealer via græsning og høslæt. Vi ser her bl.a. på de specifikke aftalevilkår i udvalgte ordninger.

**Hvilke barrierer og muligheder er der, for at de polske landmænd vil deltage i MVJ?**

Ovenstående elementer bliver vurderet i forhold til den polske landmands sandsynlige villighed til at indgå en MVJ-aftale. Her vurderes hvilken indflydelse indholdet og udformningen af MVJ-programmet har på de polske landmænds villighed til at deltage i MVJ.

### **Kapitel 8: MVJ's naturintegration i CAP (Del 3)**

Dette kapitel har til formål at sammenkæde elementerne af del 1 og del 2 i en tværgående analyse af problemstillingen. Her vil vi analysere og diskutere barrierer og muligheder for MVJ's naturintegration i CAP med udgangspunkt i Polen som case.

### **Kapitel 9: Konklusion**

Problemformuleringen besvares her.

## Naturintegrationsteori

I et forsøg på at definere dimensionerne i begrebet naturintegration tager vi det teoretiske udgangspunkt i eksperteres vurderinger. Herfra vil vi forklare og udlede vores anvendelse af begrebet. Integration af natur- og miljøhensyn i landbrugssektoren kan i princippet ske på tre måder<sup>3</sup>:

- 1) Gennem inddragelse af målsætninger og styringsmidler for biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse i landbrugspolitikken, som f.eks. MVJ-programmet (substantiel naturintegration).
- 2) Via koordination og sammenfatning af landbrugspolitiske mål og midler i et rumligt perspektiv, f.eks. gennem den sammenfattende fysiske planlægning og arealudpegninger (rumlig naturintegration).
- 3) Ved overførsel af miljøkompetence til de enkelte sektorer gennem organisatorisk integration af miljøhensyn f.eks. ved at udvide landbrugsministeriets arbejde til også at omfatte landdistriktspolitikken (organisatorisk naturintegration).

(Busck et al. 2001, s. 3)

Vi vil senere introducere og tilpasse Wilson et al.'s MVJ-teori (1999), der bruges i vores analyseramme i forståelsen af detaljerne af ovenstående dimensioner i naturintegrationen, se afsnittet Teori om naturintegration via MVJ-programmet, s. 15. Nedenfor forklarer vi vores brug af ovenstående 3 dimensioner i naturintegrationen.

### Ad 1) Substantiel naturintegration

Vi har i dette projekt fokus på den første form for integration, som vi kalder substantiel integration, via fokus på MVJ-programmet i landbrugspolitikken på henholdsvis EU-niveau og nationalt niveau. Det nationale niveau udgøres af MVJ-relevante erfaringer fra England, Sverige, Tyskland, Østrig og Danmark og i særdeleshed Polens MVJ-program. Vi vil undersøge den substantielle integration, ved at forsøge at forbinde årsags- virningskæderne startende fra *Landdistriktsforordningens virke og samvirke med den resterende del af CAP, gennem den nationale implementering og landmandens eventuelle deltagelse, for til sidst at slutte af med de konkrete natureffekter*. Med andre ord vil vi prøve at forbinde de enkelte elementers virke med deres indflydelse på natureffekten gennem alle reguleringsled. Med substantielt integreret mener vi således, at der ikke må være elementer i f.eks. den direkte støtte der forhindrer MVJ's muligheder for at varetage naturbeskyttelseshensyn.

### Ad 2) Rumlig naturintegration

Den rumlige integration af naturhensyn i CAP vil vi kort analysere via gennemgang af Polens implementering af EU's naturbeskyttelsesdirektiver (Habitat- og Fuglebeskyttelsesdirektivet); også kaldet Natura 2000. Den rumlige koordinering af naturbeskyttelsen med landbrugspolitikken vurderes her. En sådan analyse er ikke foretaget på EU-niveau i forhold til Natura 2000's overordnede design og grad af integration i CAP undtagen for Landdistriktsforordningen jvf. pkt. 1. Grunden til, at vi vil analysere den rumlige naturintegration i Polen er følgende. Vi vil undersøge MVJ's potentielle rolle som et redskab, der kan anvendes til at beskytte enge og overdrev såvel indenfor som udenfor prioriterede områder

<sup>3</sup> Sørensen (2001) støtter op om denne opdeling af måder hvorpå miljøintegrationen kan ske på, gennem en opdeling i henholdsvis 1) organisatorisk integration (svarende til nr. 3 ovenfor) og 2) miljømæssig integration (der svarer til nr. 1 og 2 ovenfor).

(Natura 2000 og nationalt beskyttede områder). MVJ har her en vigtig funktion, idet der er meget begrænsede muligheder i øvrigt, for at beskytte naturen i det generelle jordbrugslandskab uden for de få, udpegede og særligt prioriterede naturområder. EU's naturbeskyttelsesdirektiver må forventes at medføre en polarisering af naturbeskyttelsesindsatsen, hvorfor det er vigtigt at vurdere i hvor høj grad det almindelige jordbrugslandskab vil kunne nyde gavn af MVJ-instrumentet til bevaring af biodiversiteten.

### Ad 3) Organisatorisk naturintegration

Organisatorisk integration af naturhensyn i CAP har vi afgrænset os fra, i analysen af Polens implementering af MVJ, og skal kun kort berøres i dette afsnit, idet den er en vigtig forudsætning for miljømæssig hensynstagen i sektorpolitikkerne (Sørensen 2001), og også en vigtig parameter af betydning for MVJ-implementeringen ifølge Wilson et al.'s (1999) analyseramme (jvf. figur 2, s. 17).

Brundtland-rapportens beskrivelse af organisatorisk integration, er at ”*give de centrale økonomiske- og sektorministerier ansvaret for de dele af menneskets miljø, som påvirkes af deres beslutninger og for at forudse og forbinde skader på miljøet, er det nødvendigt at både økologiske og andre konsekvenser af en politik sættes på samme dagsorden, i de nationale og internationale institutioner*” (citeret fra Sørensen 2001).

Institutionel magtkamp mellem miljø og landbrugsinteresser har kendetegnet udformningen og forsøgene på integration af miljøhensyn i CAP ifølge Just (1998). Busck et al (2001) beskriver også dette for Sverige, Tyskland, England og Hollands vedkommende; i 3 ud af 4 tilfælde er det landbrugsministeriet, der administrerer de vigtigste MVJ-ordninger.

Forsøgene på at sætte miljøet på den landbrugspolitiske dagsorden via integration af miljøspørgsmål i sektorpolitikken kan betegnes som en evolutionær proces (Just 1998). Nationalt såvel som på EU-plan, har de traditionelle landbrugsinstitutioner forsøgt at fastholde autoriteten inden for området, når miljøbeskyttelsesinteresser og landdistriktsudvikling har presset på for at overtage magten (ibid.). I Danmark er landbrugsministeriet blevet til *Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri* i 1996 (og dermed overtaget ansvaret for Fødevarer sikkerhed), i England hedder det *Department for Environment, Food and Rural Affairs* og i Polen hedder det *Ministry of Agriculture and Rural Development*. På den ene side er den organisatoriske integration af miljøhensyn i sektorministerierne og EU's generaldirektorater vigtig og nødvendig. På den anden side har de traditionelt meget stærke landbrugsinteresser i EU og nationalt formået at fastholde en stor del af magten. Dette kan bl.a. ses ved design af de forskellige miljøbeskyttelsesinstrumenter, såsom MVJ-politikken og Nitratdirektivet der oprindeligt er initieret af henholdsvis Kommissionen og Generaldirektoratet for Miljø (DG Miljø). MVJ-ordningerne er frivillige, forøger landbrugets tilskudsmuligheder og er ikke i konflikt med traditionelle landbrugsinteresser, hvorfor der under politikdannelsen ikke var grund til at modsætte sig initiativet set fra de traditionelle landbrugsinteressers perspektiv. Nitratdirektivet derimod kom fra DG Miljø og sætter meget restriktive rammer for landbrugets virksomhed gennem harmonikrav (maks. 170 kg. N/ha i starten) (Just 1998).

De ”grønne” medlemslande (Danmark, Tyskland, Holland, Sverige, Finland, Østrig), DG Miljø, Euro-parlamentet samt grønne NGO'ere har således ikke, som for andre områder, formået at være dagsordensættende i integrationen af miljøet i landbrugspolitikken. Tempoet for integration sættes primært af

landbrugsministre, landbrugsministerierne og derfra kanaliseret videre til DG VI (generaldirektoratet for landbrug, landdistriktsudvikling og fiskeri).

I de central- og østeuropæiske lande er den organisatoriske integration af miljøet i landbrugspolitikken specielt hindret af at 1) miljøministerierne er relativt nye og svage institutioner i forhold til de etablerede landbrugsministerier 2) den traditionelle konflikt mellem økonomi og miljø vil fortsætte, fordi man lægger vægt på økonomisk vækst og omstrukturering og stadig tænker på miljø som en ekstraomkostning 3) manglende tradition for samarbejde, fælles beslutningstagning og planlægning mellem ministerier 4) manglende inddragelse af andre aktører i både staten og NGO'ere kombineret med topstyrede beslutningsprocesser (Zellei 2001).

For Polens vedkommende har Kjærgård (2002) givet forslag til hvorledes den organisatoriske opbygning og udformning af MVJ-planer kunne tilrettelægges under inddragelse af lokale interessenter. Den nuværende organisatoriske opbygning af MVJ-implementeringen bliver bl.a. sinket pga. institutionen ARMA<sup>4</sup> der er modvillig i implementeringen og fordi ministerierne ikke giver prioritet til opgaven (ibid.).

Den organisatoriske integration af miljøhensyn i CAP er således en meget vigtig komponent i vurderingen af muligheder og barrierer for integration af miljøhensyn i CAP via MVJ-ordningerne. Spørgsmålet vil imidlertid ikke forfølges nærmere i denne rapport, der har fokus på substantiel miljøintegration.

Vi har valgt ikke at fokusere vores analyse på processer og organisationer som problemfeltets teori ellers viser relevansen af (se også Wilson et al. (1999) der beskrives i næste afsnit) og vil i det følgende kort forklare dette fravalg. Processporingsmetoden er en analytisk case-metode. Den kan dog også anvendes mere generelt til at spore og systematisere udviklingen i en politisk proces, f.eks. en beslutningsproces. I forbindelse med projektet kunne vi f.eks. foretage processporinger af EU's politiske beslutningsproces i forhold til MVJ- og CAP-lovgivningen og den nationale polske beslutningsproces i forhold til MVJ-programmet. Processporingsproceduren kræver megen data og en grundig forståelse af den undersøgte beslutningsproces. Efter konsultation med problemfeltets aktører og indsamling af skriftligt materiale stod det imidlertid klart, at det ikke umiddelbart var til at lave en sådan undersøgelse i Polen inden for vores tidsramme. I Polen er der tale om forholdsvis træge systemer, og de få dokumenter der kunne fremskaffes var fortrinsvis på polsk. Processporing vil derfor ikke blive benyttet i analysen.

### **Teori om naturintegration via MVJ-programmet**

Integration af natur- og miljøhensyn i landbrugssektoren har opnået en stor interesse gennem de senere år. Vi har hentet teori herom fra både NGO'ere<sup>5</sup> og forskere<sup>6</sup> samt rapporter for eller af EU-

---

<sup>4</sup> ARMA beskrives senere i afsnittet om Støtte og kontrol (ARMA), s. 134.

<sup>5</sup> (The Danish Society for the Conservation of Nature 2002), (Berkhuisen 2003), (Euronatur & ABL 2003), (Hontelez 2003), (Wardle 2003), (Witkowski 2003).

Kommissionen/Europaparlamentet<sup>7</sup> eller nationale regeringer<sup>8</sup>. I den vifte af muligheder der eksisterer og til dels er taget i brug, i forhold til integration af natur- og miljøhensyn i landbrugssektoren, er MVJ central.

Landdistriktsprogrammerne og udarbejdelsen af de miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger (MVJ) i de enkelte medlemslande, er fra EU's side dels blevet gjort obligatorisk, men på den anden side er det sket under vidtstrakt hensyntagen til subsidiaritetsprincippet (Dwyer et al. 2002) som beskrevet i problemfeltet. Dette har resulteret i meget forskellig vægtning samt udformning af MVJ-programmerne i de enkelte medlemslande (ibid.), (European Parliament 2002), (Buller 2000b). En analyseramme for forståelsen af de enkelte landes forskelle i udnyttelse af Landdistriktsforordningen er derfor blevet udarbejdet af Wilson et al. (1999). Wilson et al. opstiller 4 overordnede lag (se figur 2, s. 17), med analyseparametre af betydning for resultatet af implementeringen af EU-forordning 2078/92, hvori MVJ's retslige op-hæng tidligere var formuleret<sup>9</sup>. Det drejer sig om 1) karakteren af politikdannelsesprocessen før implementeringen 2) den organisatoriske og inter-organisatoriske implementeringsadfærd 3) individuel sagsbehandling og 4) målgruppens (dvs. landmænds) respons. Modellen forsøger at kombinere to tilgange; bottom-up og top-down analyse, der i dette tilfælde udgøres af henholdsvis 1) landmænds villighed til at indgå i MVJ-ordningerne og 2) karakteren af politikdannelsesprocessen, idet begge har indflydelse på landenes udnyttelse af MVJ-ordningerne.

Wilson et al.'s model (1999) nedenfor bygger på Winters implementeringsteori der tager udgangspunkt i de officielle mål som de er formulerede i lovgivningen og via administrative regler. Wilson et al. undersøgte, om Winters implementeringsteori kunne anvendes, til at forklare medlemslandenes implementering af MVJ-programmet. Dette blev undersøgt ved to lande-analyser med henholdsvis en succesfuld og entusiastisk implementering af MVJ-programmet (Tyskland) og en svag implementering (Spanien), hvor der er afsat få ressourcer. Wilson et al. har herudfra opstillet rækken af parametre af betydning for implementeringsresultatet, der til en vis grad er forsøgt vægtnet ud fra deres forklaringskraft. Af parametre der særligt forklarer implementeringen af MVJ skal fremhæves landets a) finansielle ressourcer b) historiske miljøpolitiske regulering af landbruget c) administrativ kapacitet og kultur d) regeringsstrukturen og sidst men ikke mindst e) landets udvikling i forhold til en produktivistisk eller postproduktivistisk landskabsopfattelse / –mentalitet (se de fremhævede parametre i ovenstående figur). Wilson et al. konkluderede, at modellen var brugbar i forhold til at forstå forskellige landes implementeringssucces i forhold til MVJ. Til gengæld forklarer modellen ikke betydningen af politikdannelsen på EU-niveau og samspillet mellem nationalstatsniveauet og EU-niveauet. Wilson et al. vurderer samlet, at modeller i stil med ovenstående implementeringsmodel vil få stigende betydning for forståelsen af de forestående implementeringer af EU-lovgivning i Østeuropa (ibid.).

---

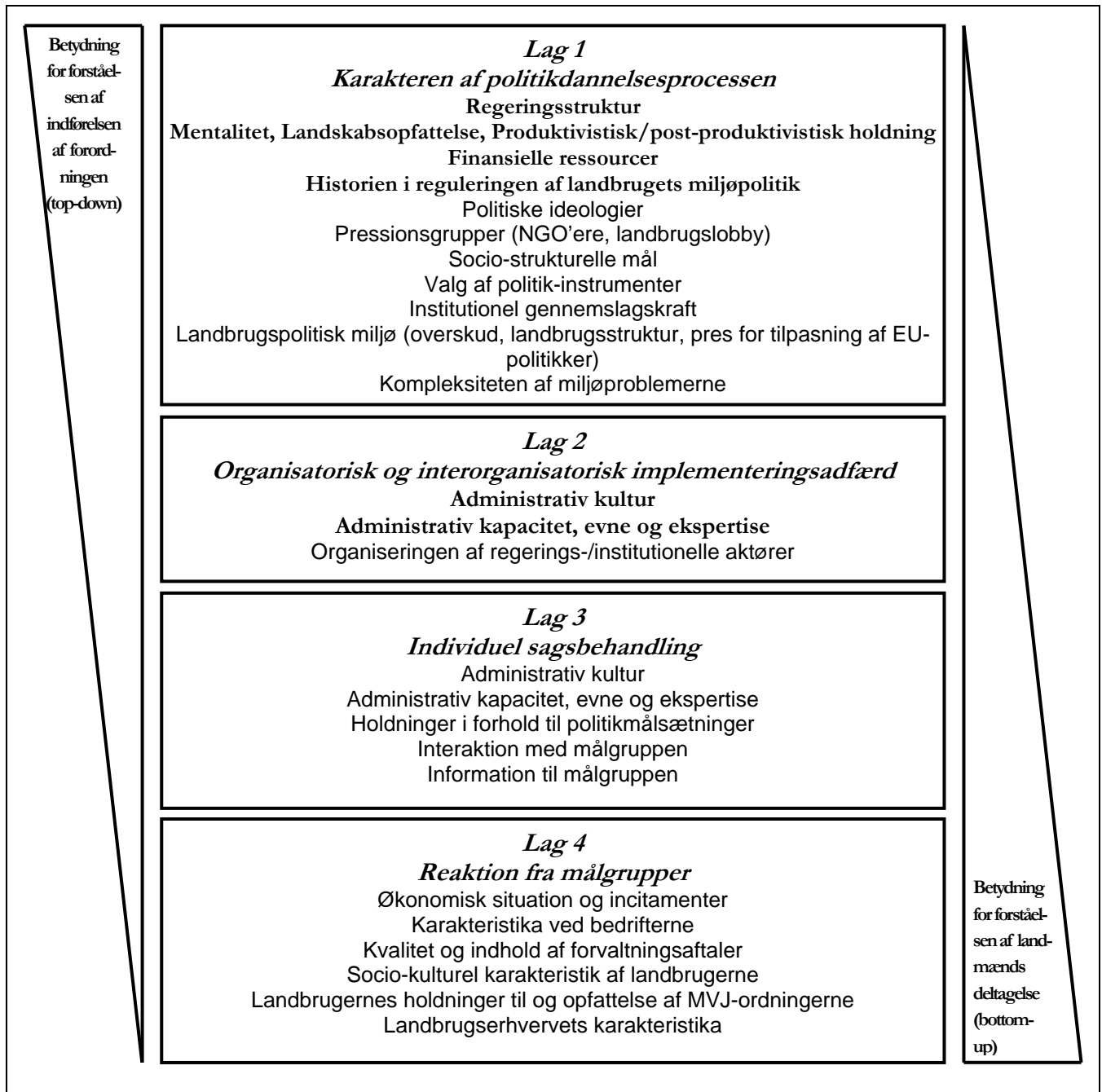
<sup>6</sup> (Schramek 1999), (Wilson et al 1999), (Buller 2000a), (Busck et al 2001), (Mieczyslaw 2001), (Zellei 2001), (Bruchmeier & Ehlert red. 2002), (Potter 2002), (Baldock, Dwyer & Vinas 2002), (Hodge 2003).

<sup>7</sup> (Kommissionen 2000), (European Parliament 2002), (Julien 2003), (Håring 2004).

<sup>8</sup> (Joint Nature Conservation Committee 2002), (United Kingdom 2002), (Silcock et al 2003).

<sup>9</sup> Da den nuværende landdistriktsforordning ikke er væsentligt ændret i forhold til princippet om subsidiaritet har vi ikke fundet anledning til at fravælge Wilson et al.'s analyseramme.

Figur 2. Model for national implementering af EU's MVJ-lovgivning (Forordning 2078/92).



Figuren viser en model over analyseparametre af særlig betydning for den nationale implementering af MVJ. Figuren indeholder 4 lag hvor lag 1 er den nationale politikdannelsesproces, lag 2 og 3 den organisatorisk/administrative implementering mens lag 4 er målgruppens respons. Analyseparametrene i toppen af figuren påvirker i stigende grad resultatet af forordningens implementering, mens parametrene i bunden i stigende grad påvirker landmandens villighed til at deltage i MVJ. Note: De med **fed** typografi fremhævede parametre er af særlig betydning. Kilde: Wilson et al. (1999, Fig. 1a, s. 188) egen oversættelse og tilpasning.

### Vores valg af naturintegrationsteori

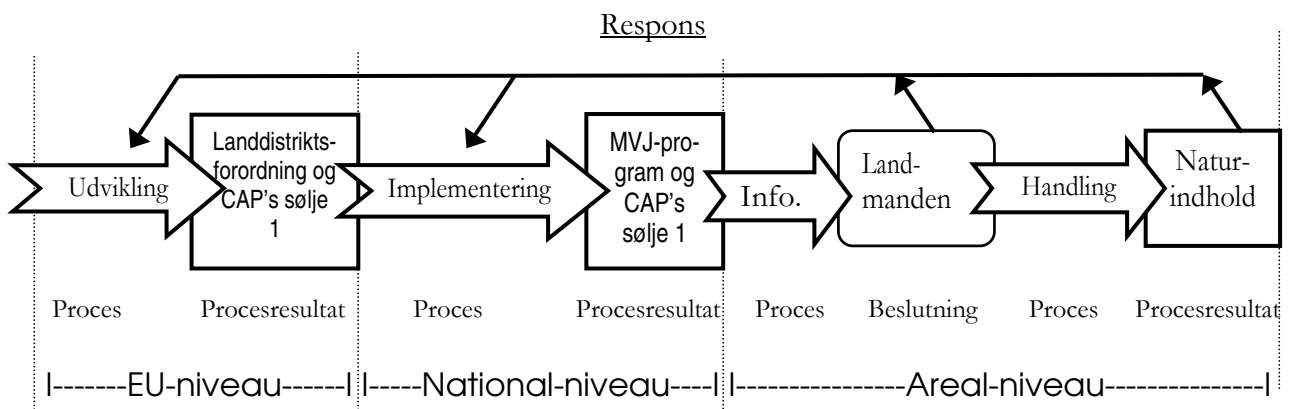
Wilson et al.'s model fokuserer på at analysere medlemslandenes succes / manglende succes med implementering af MVJ-programmet opvejet i forhold til forordningen. Vores fokus er lidt anderledes. Vi

vil undersøge MVJ bredere, nemlig som et reguleringsinstrument i forhold til at varetage en substantiel integration af naturhensyn i CAP. Konsekvenserne heraf er beskrevet i det nedenstående.

Vi har adopteret Wilson et al.'s analyseramme for forståelsen af analyseparametre af betydning for MVJ-implementeringen i medlemslandene og afgrænset os fra specielt processuelle og organisatoriske parametre (lag 2 og 3 i ovenstående figur 2), som tidligere beskrevet i afsnittet om organisatorisk integration s. 14. Projektet fokuserer derimod på de håndgribelige procesresultater såsom *indholdet og udformningen af CAP's søjle 1, Landdistriktsforordningen, det nationale MVJ-program og naturindholdet* på arealerne (dette er illustreret ved de tre firkantede bokse i nedenstående figur 3, s. 18). Vi fokuserer dermed på barrierer og muligheder for naturintegration i procesresultater samt i rammerne for disse (f.eks. Polens eksisterende naturbeskyttelse og landbrugssektor). Vores analyseparametre er derfor, udover MVJ, især fokuseret på de resterende elementer i CAP (f.eks. konsekvenserne af den nye landbrugsreforms afkobling af den direkte støtte fra produktionen, Miljøbetinget støtte og LFA-støtte) og deres samvirke med MVJ som et instrument.

Dernæst har vi tilpasset Wilson et al.'s model til vores problemstilling (se figur nedenfor), ved at udvide analyserammen til også at omfatte start- og slut-punkterne i processen (omtalt ovenfor som substantiel naturintegration).

**Figur 3. Model over projektets 3 analyseniveauer.**



Figuren illustrerer projektets problemstilling. Vi undersøger barrierer og muligheder på tre niveauer (EU-, national- og arealniveaet). Figuren viser sammenhænge mellem hovedelementerne ved implementeringen af CAP herunder især MVJ, startende med dannelsen / udviklingen af EU's landbrugspolitik over den nationale implementering og udformning af det nationale MVJ-program, til landmandens beslutning om anvendelse af de enkelte ordninger og slutteligt deres betydning for naturindholdet på de vedvarende græsarealer. Lovgivnings- og implementeringsmyndighederne vurderer responsen fra landmændene og naturen på MVJ-området. Kilde: Egen model med inspiration fra Winters model af implementeringsproces og implementeringsdeterminanter (Winter 1985, figur s. 469).

Dette vil sige udgangspunkterne i Landdistriktsforordningen og CAP's søjle 1 (EU-niveaet) samt i den modsatte ende af processen; en mere detaljeret vurdering af landmændenes villighed til deltagelse og MVJ-ordningernes egnethed i forhold til varetagelse af naturhensyn (Areal-niveaet). Wilsons fokus er på specielt processer, organisationer/institutioner, aktører og politik, og har et mere snævert sigte, da analysen kun bevæger sig på det nationale niveau og landmandsniveaet. Modsat har vi valgt at analysere på tre niveauer (EU, national og arealniveaet (landmand/natur)). Her har vi et mere snævert sigte



med vægt på substantiel naturintegration og procesresultater, og dermed også et mere teknisk fokus på muligheder og barrierer via lovgivning og Polens MVJ-program. Disse vurderes samtidig op imod effekterne af den resterende del af CAP, i et land undergående en betydende transformationsproces.

## Overordnede metodiske overvejelser

Vores undersøgelser af problemstillingen foregår i en tid, hvor der sker mange relaterede ændringer af de eksisterende forhold. Det drejer sig om udvidelsen af EU mod øst samt midtvejsreformen 2003 af CAP, heriblandt et nyt forslag til Landdistriktsforordning samt ændringer i den direkte støtte. Det betyder, at de nye tiltag og de kommende ændrings konsekvenser for landbruget og naturen endnu ikke kendes, og måske i endnu mindre grad for de 10 nye medlemslande. Vi har valgt at foretage en tværgående oversigtlig analyse af vores problemstilling, hvorfor detaljeringsgraden ikke er den samme, som hvis vi havde undersøgt en mere afgrænset problemstilling. Fordelen ved en belysning af den brede problemstilling er, at vi opnår en større forståelse af sammenhængene mellem de enkelte delelementer i en meget omskiftelig og kompleks problemstilling. Desuden kan rapporten betragtes som en forundersøgelse, der vil kunne angive en række interessante og mere detaljerede analyseelementer til forfølgelse af andre.

## EU's landbrugspolitik

Fremtiden for polsk landbrug vurderes til at have afgørende brud (frem for kontinuerte forandringer) i forhold til de nuværende samfundsmæssige præmisser for at bevare naturtyperne, heraf er flere af disse endnu ikke fastlagt. Disse afgørende brud gør det svært at forudsige konsekvenserne af Polens indtræden i CAP, selv om der er empiri, i form af erfaringer, at hente fra CAP's effekt i de nuværende EU-medlemslande. Dette skyldes bl.a. at midtvejsreformen af CAP, på en række punkter, bryder med den hidtidige produktivisme som landbrugsstøtteordningerne historisk har været baseret på. Også aktørkonstellationers fremtidige udvikling vil have betydning i sammenhæng med en lang række andre samfundsmæssige forhold, som vi ikke forfølger nærmere i denne rapport.

Det er en kompliceret øvelse, at følge kæden af årsag og virkning startende i CAP (søjle 1 og søjle 2) med de mange, konkrete og meget komplicerede landbrugsstøtteordninger og landdistriktsprogram, over den polske implementering af CAP (tidsmæssig indfasning samt bibeholdelse af midlertidige overgangsordninger), for til sidst at ende i en vurdering af disse forholds betydning for polsk landbrug, landmændenes evt. deltagelse i MVJ, og mere specifikt betydningen for bevarelsen af de polske vedvarende græsarealer i fremtiden. I sin natur vil det derfor være forbundet med store usikkerheder at give bud herpå, idet fremtiden vil kunne resultere i et utal af udfaldsmuligheder. En konsekvensanalyse af CAP's midtvejsreform, lavet for *Department for Environment, Food & Rural Affairs* under det engelske landbrugsministerium, betoner således at karakter, skala, intensitet og fordeling af miljømæssige påvirkninger i forhold til politikændringer vil være svære at forudsige, idet bl.a. den præcise implementering og landbrugernes reaktion ikke er kendt (Silcock et al. 2003).

Der eksisterer en metodisk svaghed i mange af litteraturens analyser af CAP idet der: a) er meget sparsom litteratur med empirisk information omkring de miljømæssige effekter af specifikke instrumenter i

CAP (mangel på statistisk gyldighed) og b) den litteratur der findes kan have svært ved at isolere effekten af CAP fra andre drivkræfter af betydning for landbrug og miljø (mangel på teknisk gyldighed), som fremhævet af f.eks. Baldock, Dwyer & Vinas (2002) og Joint Nature Conservation Committee (2002). I denne rapport har vi ikke kunnet tage højde for dette, men vi må atter en gang fremhæve usikkerhederne ved sådanne analyser om årsag og virkning samt fremskrivninger af landbrugspolitikens miljøeffekter. Pointen er imidlertid, at man med landbrugspolitikken, modsat en række andre samfundsmæssige forhold, har et styringsinstrument via de økonomiske incitament og de strukturelle mekanismer den afstedkommer. Verdensmarkedspriserne for landbrugsprodukter lader sig f.eks. kun i begrænset omfang styre politisk.

### **Landmandens beslutningsgrundlag**

Peder Agger (1995, s. 116) skriver at; *"Man kan betragte planlægningen som et forsøg på at lægge beslag på fremtiden. Derfor er det vigtigt at erindre om, at det planlæggende subjekt/objekt er afgørende. M.a.o. hvem er det der forsøger at lægge beslag på hvis fremtid?"* I vores projekt er det landmanden der planlægges for, men vi har valgt ikke at foretage interviews med polske landmænd pga. de sprogmæssige barrierer (tvivlen om validiteten af udsagnet). Desuden ville der skulle laves et omfattende arbejde, i forhold til at opnå repræsentative udsagn for en regionalt særdeles forskelligartet landbrugsstruktur i Polen. Vi har valgt at benytte andres vurderinger af disse forhold, selvom et detaljeret kendskab hertil ville kunne bidrage til en vurdering af MVJ's muligheder og barrierer i Polen. Dog har vi besøgt og talt med to polske landmænd, og ikke mindst foretaget interviews med polske aktører, som har videregivet deres indblik i polske landmænds valg og beslutningsgrundlag; se afsnittet Indsamling af empiri, s. 22.

Mange parametre har indflydelse på landmænds beslutninger, og deres vægtning i den enkelte landmand er individuel. Selvom omstændighederne er tilnærmelsesvis ens for to landmænd så er udfaldet ikke givet ens. Af denne grund er det med et vist forbehold, at vi opstiller parametre i kapitel 4 (Naturhensyn via MVJ - Erfaringer fra andre lande), som er udvalgt på baggrund af interviews med vesteuropæiske landmænd. Derfor vil vi belyse de polske landmænds særlige karakteristika, så de opstillede parametre kan blive sat i et polsk perspektiv. Dette gøres dels udfra informationer som vi har samlet via interviews med polske aktører og dels ud fra litteraturen.

Vi har erfaret, at der på afgørende punkter er væsentlig forskel mellem polske landmænd og vesteuropæiske landmænd. Det drejer sig især om polske småbønder i forhold til f.eks. danske småbønder. Danske små-, deltids- og fritidsbønder har selv valgt at være landmænd og er ikke nødtvunget pga. fattigdom. I Danmark er de mindre bedrifter ofte hobbybedrifter, i den forstand at de ikke har til formål at skabe større profit. Smålandbrugsdriften er ofte valgt pga. andre værdier såsom sociale og naturmæssige værdier, hvorfor de har et potentiale som naturforvaltere. Mange polske småbønder derimod er landmænd pga., at der ingen alternativ indkomst er, de er lavt uddannede og kan ikke få andet deltidsarbejde, hvorved de er nødt til at være selvforsynende med fødevarer. De polske landmænds situation bliver senere belyst i kapitel 6. Polens landbrugsdrift på enge og overdrev – nu og fremover, s. 94. Men med dette gør vi læseren opmærksom på, at i den teoretiske gennemgang af CAP og erfaringerne fra andre vesteuropæiske lande (s. 52), skal læseren have in mente, at polske småbønder driver landbrug udfra

andre forudsætninger og begrundelser. Den polske landmand som driver et større moderne intensivt landbrug og sælger sine produkter til markedet, har derimod flere fælles forudsætninger med en vesteuropæisk landmand, da de begge ofte er veluddannede, benytter landbrugsrådgivere og driver landbrugsproduktionen for at skabe økonomisk profit.

## Naturhensyn

Til at vurdere drifts- /plejemetodernes indvirkning på halvnatuarealer har vi gennem vores bachelorprojekt om enge og overdrev ved Tystrup-Bavelse søerne i Danmark, opnået en teoretisk ballast i form af en forståelse af disse naturtypers specielle naturmæssige og samfundsmæssige eksistensvilkår. Det drejer sig bl.a. om viden, om at man med forskellige ekstensive plejemetoder kan varetage forskellige biologiske hensyn af betydning for levevilkårene for flora og fauna. Desuden indbefatter det viden om de generelle kriterier for naturkvalitet på halvnatuarealer, såsom ekstensiv kontinuerlig drift, et afbalanceret græsningstryk, græsningsperiode, høslætstidspunkt mm. Idet der er få undersøgelser af MVJ-ordningers konkrete natureffekter, vurderer vi kun *karakteren* af de anvendte plejeforanstaltninger og i særdeleshed manglen på plejeforanstaltninger.

Til vurdering af den prioritering af naturbeskyttelsesindsatsen som er planlagt via MVJ-ordningerne, tager vi udgangspunkt i Brandmandens lov, jvf. Tybirk & Haugaard (u.å.) og Wardle (2003). Det vil sige, i første omgang skal medlemslandene forsøge at bevare de eksisterende natuarealer (især de værdifulde), og dernæst forhindre/begrænse skadevirkninger, førend de begynder at genoprette natur og evt. til sidst starter med at skabe nye naturområder. Dette er den populære omskrivning af en økologisk teori om naturens irreversibilitet. Prioriteringen bør således være at forsøge at 1) bevare 2) beskytte 3) genoprette og dernæst 4) nyetablere naturen i nævnte rækkefølge. At bevare betyder i denne sammenhæng ikke at undgå økologiske forstyrrelser, idet halvnatuarealerne ofte er plagioklimaks samfund. Disse er afhængige af årligt tilbagevendende forstyrrelser i form af græsning og/eller høslæt. At bevare er således for enge og overdrev at videreføre en historisk ekstensiv landbrugsdrift på arealerne.

## Polen som casestudie

Målet med vores undersøgelse af Polen, som case på muligheder og barrierer i EU's landbrugspolitik for integration af naturhensyn via MVJ, er ikke at være teoridannende. Det er dermed vigtigt at pointere, at vi ikke med et casestudie vil forsøge at etablere lovmæssigheder i beskrivelsen af relationen menneske og samfund. Når vi vil forsøge at udtrække en mere generel lære af Polen som case, er det ikke med henblik på at skabe universalitet eller forudsigelse via en fuldstændig dækning af caseområdet. Vi har valgt at beskrive og analysere Polens MVJ-program under inddragelse af erfaringer fra Østrig, England, Tyskland, Sverige og Danmark. Analysen af Polens MVJ-program kan således ikke ukritisk anvendes i forhold til de øvrige MVJ-programmer i andre nye central- og østeuropæiske medlemslande. Implementeringsrammerne (Landdistriktsforordningen) for MVJ er nemlig meget brede og stiller kun få specifikke krav, hvilket overlader et stort spillerum til medlemslandene. Den politiske prioritering og udformning af de nationale MVJ-programmer er meget forskellig og dermed også graden af naturintegration. For så vidt at der i CAP's udformning af søjle 1's direkte støtte samt Landdistriktsforordningen eksisterer muligheder og barrierer på EU-niveau, kan Polen som case imidlertid udmærket bruges til at

generalisere ud fra. Det drejer sig bl.a. om princippet om tabt indkomst, der skal bruges i udregningen af MVJ-støttebeløb for alle lande. Og det drejer sig f.eks. om indførelsen af den Miljøbetingsede og afkoblede støtte via midtvejsreformen af CAP. Her eksisterer en række generelle barrierer og muligheder for at kombinere kodeks for God landbrugspraksis med de nye regler omkring at holde landbrugsarealerne i God landbrugs- og miljømæssig stand, herunder drift af vedvarende græsarealer. EU's naturbeskyttelsesdirektiver indeholder på tilsvarende vis en lang række retslige procedurer, der skal overholdes i alle landene under og efter implementeringen.

En række parametre gør dermed spørgsmålet, om Polens implementering af Landdistriktsforordningen, den resterende del af CAP og EU's naturbeskyttelsesdirektiver, til mere end et isoleret polsk problem, og bidrager dermed i højere grad til almengørelsen af Polen som case. Disse parametre kan specificeres i forhold til undersøgelsen af både barrierer og muligheder, idet Polen i varierende grad vil være at regne som henholdsvis et unikt tilfælde eller alment typeeksemplar afhængig af perspektivet. Polen kan således i forhold til sin landbrugsstruktur og geografiske placering af naturområder have flere barrierer end visse andre central- og østeuropæiske lande, mens modsat Polens politiske position har været at regne som særlig overlegen i forhold til de andre nye medlemslande i optagelsesforhandlingerne med EU.

Undersøgelsen af Polen som case rækker i relevans ud over Polen derved at:

- EU's Fælles Landbrugspolitik (CAP) gælder i alle EU's medlemslande, heraf betegnelsen *fælles*. MVJ-programmet er det eneste *obligatoriske* instrument i Landdistriktsforordningen som alle nuværende og kommende medlemslande skal implementere.
- EU's naturbeskyttelseslovgivning sætter også en fælles standard og ramme som Landbrugsordningerne skal implementeres indenfor, lig andre nye medlemslande.
- Polen er det suverænt største landbrugsland af de kommende østeuropæiske EU-medlemslande, med store naturværdier og en landbrugsstruktur som i særlig grad potentielt ville kunne drage fordel af en miljøvenlig landbrugspolitik. Man kunne heraf forvente, at der således også fra officiel polsk side var opbakning til en sådan linje. Og at evt. manglende indfrielse af en miljøvenlig implementering af MVJ og den resterende del af CAP således måtte lægges EU-systemet til last. Men dette er ikke nødvendigvis tilfældet, hvorfor dette karakteristika både kan, på den ene side almenligne, og på den anden side specialisere Polen til et unikt tilfælde. Polen fik f.eks. i optagelsesforhandlingerne selv "held" til at stå fast på overførsel af midler fra CAP's søjle 2 til søjle 1, desværre med god hjælp fra et villigt dansk EU-formandskab i efteråret 2002.
- Polens natur- og landbrugsmæssige problemer under den igangværende og forventede landbrugsudvikling (samt bredere samfundsmæssigt) har mange lighedspunkter med de øvrige central- og østeuropæiske lande.

## Indsamling af empiri

Vi har foretaget to feltture til Polen i sommeren 2003, hvor vi indsamlede vores empiri. Den første felttur havde til formål at opnå indsigt i den polske problemstilling vedrørende MVJ-programmet gennem interview med polske aktører og besøg i to af de udpegede MVJ-pilotområder. Inden turens begyndelse kontaktede vi relevante interviewkandidater via e-mails og telefon og aftalte interview tidspunkt og sted. Vi startede turen med et besøg i et MVJ-pilotområde (Biebrza Nationalpark) i det nord-

østlige Polen, hvor vi blandt andet tog på en guidet tur rundt i den sydlige del af nationalparken. Her fik vi et indblik i et ekstensivt drevet landbrugsområde med biologisk værdifulde græsarealer og hvilke trusler der var mod disse. Undervejs foretog vi et kvalitativt interview med guiden, Artur Wiatr, der havde en stor viden omkring landbefolkningens situation samt status for de vedvarende græsarealer. Det blev tilmed til en samtale med en polsk bonde, som drev et mindre familielandbrug med malkekøer.

Det var et bevidst valg fra vores side, at starte turen med at skabe os et grundigt forhåndsindtryk af den polske landbrugssituation i forhold til driften af de vedvarende græsarealer. Hermed havde vi et bedre grundlag for at foretage kvalitative interviews med forskellige polske aktører. Turen fortsatte til Warszawa, hvor vi interviewede udvalgte aktører, som hver for sig var involveret i implementeringen af MVJ-programmet. I Bilag 6. Indsamling af empiri, s. 188 er der a) et skema over interviewpersonerne der beskriver deres stilling samt relevans b) en adresse hvorfra man kan rekvirere interviewudskrifter c) et eksempel på interviewguide for en interviewperson og desuden er d) vores deltagelse i 3 konferencer beskrevet.

I forhold til interviewteknik har vi anvendt semi-strukturerede interviews, således at interviewet havde mulighed for at dreje ind på nye relevante områder / problemstillinger, som vi ikke ellers ville have opdaget. Styrken ved anvendelse af semi-strukturerede interview er, at de åbner op for nye problemstillinger, som vi ikke på forhånd kendte til, hvilket især er relevant indenfor et nyt og dynamisk område, som projektets problemstilling udgør. Det var vigtigt for os, at interviewpersonerne havde et stort kendskab til de forskellige problemstillinger ved udarbejdelsen af Polens MVJ-program. Ulempen ved anvendelse af semi-strukturerede interview er, at interviewpersonerne potentielt kan styre interviewet ud i uinteressante områder, men dette forsøgte vi at sikre os imod ved at spørge andre interviewpersoner om de samme spørgsmål.

Til hvert interview havde vi forberedt en række individuelle og fælles spørgsmål, hvoraf de fleste var forholdsvis brede og åbne. Ved interviewet var der udpeget en interviewansvarlig, som stillede de forberedte spørgsmål og sørgede for at alle spørgsmål blev besvaret tilfredsstillende. De andre to personer kunne løbende stille supplerende spørgsmål og følge op på ny relevant viden. Vi var opmærksomme på forskellen mellem personers udlægning af ”ekspert”-udtalelser og mere ”personlige” udtalelser, så i tvivlstilfælde spurgte vi om udtalelsens karakter. Interviewpersonerne repræsenterende et bredt udvalg af de forskellige hovedaktører, som medvirker til udformningen af Polens MVJ-pilotprogram, og derved fik vi mange forskellige vinkler på barriererne og mulighederne for MVJ’s naturintegration.

I slutningen af feltturen deltog vi i en træningssession, ved Torzym tæt på den tyske grænse, for undervisere af kommende MVJ-landbrugsrådgivere og kontrollanter. Her interviewede vi den hovedansvarlige person for træningssessionen, Dorota Metera fra IUCN, og fik et indblik i landbrugsrådgivernes og kontrollanternes synspunkter og problemstillinger angående MVJ-formidling, samt IUCN’s synspunkter. På den anden felttur til Polen foretog vi ingen interview, men derimod deltog vi i en tredages international conference om MVJ-programmet og Natura 2000, se i Bilag 6. Indsamling af empiri, s. 188.

## Projektets kvalitet

I det følgende gives en overordnet vurdering af projektets kvalitet. I Bilag 7. Kvalitetsskema for projektet, s. 191 er der lavet en detaljeret vurdering af kvaliteten ved projektets besvarelse af de enkelte arbejdsspørgsmål ud fra følgende parametre: a) data/metode b) gyldighed c) pålidelighed og d) tilstrækkelighed.

Projektets undersøgelsesområde er meget bredt, og derfor er mange af beskrivelserne generelle og kunne godt være mere dybdegående. Projektets kvalitet skal vurderes ud fra den ambition projektets undersøgelsesområde og målsætning har. Projektets brede problemstilling har karakter af at være en forundersøgelse, hvorfor analyserne ikke kan være så detaljerede på alle niveauer og i alle enkeltelementer. Ajourføringen af rapporten har haft problemer med at holde trit med udviklingen i problemstillingen, hvorfor der kan være elementer som ikke er ajourført. Rapporten bygger på et bredt kildemateriale. Mange af kilderne er dog ikke konsoliderede i videnskabelige tidsskrifter. Dette skyldes bl.a. at analyserne af de seneste udviklinger i landbrugspolitikken, og dennes effekter på de central- og østeuropæiske lande, har karakter af foreløbige vurderinger hvor kun de landbrugsøkonomiske aspekter har gjort brug af mere omfattende og validerede modeller. Vurderingen af effekterne på naturbeskyttelsen er fortrinsvist kvalitative. Projektets kvalitet kunne bl.a. være hævet ved en nærmere analyse af den polske landbrugssektors status og udviklingstendenser f.eks. gennem interview med polske bønder, landbrugsrådgivninger og landbrugsorganisationer.

## DEL 1. CAP OG NATURHENSYN VIA MVJ I ANDRE LANDE

### 3. EU's fælles landbrugspolitik

Dette kapitel skal medvirke til en forståelse af CAP's udformning og betydning for landbrugsdriften og naturen. Igennem beskrivelsen af CAP, heri blandt også MVJ's udformning og betydning, vil vi belyse barriererne og mulighederne for MVJ's naturintegration på EU-niveau. Dette gøres ved en analyse af både søjle 1 og søjle 2 i CAP. Vi starter med at præsentere det ideologiske udgangspunkt for CAP, for at give en baggrundsforståelse af den nuværende landbrugspolitik. Dernæst analyseres den direkte støttes effekter for natur og miljø i form af intensivisering, specialisering og marginalisering. Derefter fokuserer vi især på nogle af de nye elementer i midtvejsreformen af Agenda 2000 samt deres modarbejdelse af og samspil med MVJ's naturhensyn. Endvidere ser vi nærmere på nogle af enkelt-elementerne i Landdistriktsforordningen, hvor vi fokuserer på MVJ's formål, forordningsretlige grundlag og betydning for naturintegrationen. Vi vil her også introducere tankegangen bag MVJ der er meget vigtig i forhold til en forståelse af MVJ som et instrument i den samlede landbrugspolitik. MVJ's arbejdsdeling i forhold til andre natur- og miljømæssige reguleringsinstrumenter i CAP analyseres her. Blandt andet det nyindførte kodeks for God landbrugs- og miljømæssig stand som er en af midtvejsreformens nyindførte miljøbetingelser for udbetaling af direkte støtte.

#### Det ideologiske udgangspunkt for CAP – ROM TRAKTATEN

Den fælles landbrugspolitikens udgangspunkt er fastlagt i Rom-traktaten fra 1957 som stadig er gældende på disse punkter, selv om en mangfoldighed af nye orienteringspunkter er vedtaget politisk siden da. Det ideologiske udgangspunkt for CAP har stadig stor betydning for hvilke muligheder, der ligger for integration af naturhensyn i landbrugspolitikken. Dette skyldes, at det er reminiscenser af den oprindelige tænkning, der stadig strukturerer den helt overordnede allokation af ressourcer i CAP. Den overordnede barriere, der ligger de største hindringer i vejen for MVJ-politikens ekspansion, er det beskedne budget i forhold til de midler der afsættes under f.eks. den direkte støtte og prisstøtten (Potter 2003). I år 2002 var det 4,5 % af EU's landbrugsbudget der gik til MVJ-midler (se Bilag 3. EU's budget 2002, s. 185). MVJ-politikken kan tilmed ses som et forsøg på at reparere og omgøre effekterne af CAP's traditionelle regimer (Zellei 2001), hvilket vi vil forfølge senere i rapporten i en vurdering af hvor substantielt naturhensyn faktisk er blevet integreret i CAP's øvrige støttemuligheder og design, her specielt i hvor høj grad søjle 1 modarbejder målene og midlerne i søjle 2. Årsagerne til landbrugspolitikken skal bl.a. søges i artikel 39 i Rom-traktaten der beskriver landbrugspolitikens formål:

- ”1. At forøge landbrugets produktivitet ved fremme af den tekniske udvikling, ved rationalisering af landbrugsproduktionen og ved den bedst mulige anvendelse af produktionsfaktorerne, især arbejdskraften*
- herigennem at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, især ved en forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer*
  - at stabilisere markederne*
  - at sikre forsyningerne*
  - at sikre forbrugerne rimelige priser på landbrugsvarer.*

2. Ved udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik og de særlige foranstaltninger, som den kan medføre, tages der hensyn til:

- landbrugserhvervets særlige karakter, der følger af landbrugets sociale struktur og af de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder
- nødvendigheden af, at ønskelige tilpasninger gennemføres gradvis
- den kendsgerning, at landbruget i medlemsstaterne udgør en sektor, som er snævert forbundet med økonomien som helhed.”

Kilde: Rom-traktaten (1957) artikel 39.

Som det ses af Rom-traktaten er dens fokus på landbrugets produktivitet, landbefolkningens levestandard, markedsstabilisering, forsyningsikkerhed og varepriser. Fokus afspejlede blandt andet efterkrigstidens samfundsmæssige prioriteringer og datidens beskedent udviklede grad af natur- og miljøhensyn i større politiske beslutninger. Reformerne af landbrugspolitikken, i retning af miljø og landdistriktsudvikling, er sket i takt med at landbrugspolitikken har ”sejret sig selv ihjel” med vinsøer, smørbjerger og kornlagre i kombination med pres fra offentlighed, de globale handelsinstitutioner (GATT, WTO) samt stramninger i EU’s budget og senest den forestående udvidelse af EU med de central- og østeuropæiske lande (Nowak et al. 2003).

## Den direkte støttes effekter for natur og miljø

CAP har været så betydningsfuld i udformningen af mønstrene i det rurale landskab, at nogle vurderer, at man kan tale om et ”*productivist countryside*” ifølge Potter (2002, s. 67). I CAP’s tidlige dage i 60’erne var den medvirkende til en intensivering i specialisering og monokulturer af afgrøder og afskaffelsen af det blandede landbrug med små marker, levende hegn og skovstrækninger. Vådområder forsvandt sammen med halvnaturlige græsningsområder, idet disse blev opdyrket for at øge landmændenes muligheder for prisstøtte fra dyrkede områder (Potter 2002). Der kan være tale om meget komplekse udviklinger over tid, hvor der i et givet landskab finder både intensivering og marginalisering sted på samme tid i takt med specialiseringen. Regimerne af den direkte støtte under CAP er meget komplicerede og virker forskelligt fra land til land, region til region og inden for de forskellige sektorer. I det følgende skal de generelle effekter kort præsenteres, om end det er omdiskuteret, hvorvidt effekterne overvejende kan tilskrives CAP’s mekanismer eller mere skyldes en kombination af andre årsager.

## Naturtilbagegangens årsager

Der kan peges på 3 hovedfaktorer som værende årsag til de sidste 50 års negative udvikling i forhold til landbrugets miljø- og naturpåvirkning; 1) Den teknologiske udvikling og de for landmanden til rådighed værende midler herfra 2) Økonomiske incitamentet skabt gennem det økonomiske miljø og 3) Ændrede institutioner der har støttet incitamentet for den enkelte landmand til at koncentrere deres kræfter på forøgelse af fødevarerproduktionen (Hodge 2003, s. 216). En mere detaljeret beskrivelse af årsagerne til ændringer i landbrugspraksis ses af boks 1, nedenfor.



**Boks 1. Drivkræfter i ændringer af landbrugspraksis.****Drivkræfter i ændringer af landbrugspraksis**

- Markedsændringer (i relative priser for både input/output, i efterspørgsel og udbud, forbrugerpræferencer mv.)
- Teknologiuudviklingen (f.eks. i fødevareforædling og distribution, nye maskiner mv.)
- Bredere økonomiske og sociale ændringer i landdistrikter som kan stimuleres af generelle ændringer i befolkningens mobilitet, renten, kreditmuligheder, kommunikation, infrastruktur, valg af livsstil.
- Miljøforandringer (naturkatastrofer, global opvarmning, oversvømmelser)
- Institutionelle ændringer af betydning for landbrugets organisering, infrastruktur, landbrugsrådgivning og information.
- **Politikændringer**, inklusiv ændringer i landbrugspolitikken, men også i miljøpolitikken, fysisk planlægning, transport, socialpolitik mv.

Kilde: Baldock, Dwyer, & Vinas (2002) (egen fremhævning)

Efter de 10 nye landes indtrædelse i EU d. 1. maj 2004, vil der således ske ændringer i landbrugspraksis som følge af f.eks. teknologiuudvikling, markeds- og politikændringer. Drivkræfterne i forhold til landbrugets miljøpåvirkning som de skabes gennem **politikændringer**, er således kun én af mange drivkræfter (se boksen ovenfor). Af de drivkræfter som der skabes gennem politikændringer er CAP også kun én af flere faktorer af betydning for landbrugets strukturudvikling og miljøperformance. Årsagerne kan bl.a. også findes i jordlovgivningen, forskning, miljøpolitik og arealanvendelsespolitik på både nationalt og regionalt niveau. Den videnskabelige litteratur, der har forsøgt at vurdere CAP's miljøeffekter, har ofte overset andre faktorer af betydning for landbrugsudviklingen og dermed glemt at spørge, hvilken udvikling der alligevel ville have fundet sted uden CAP. Den samfundsmæssige forsknings grundvilkår i forhold til mangel på kontrolsituationer, hvor enkeltparametre kan isoleres og den relative effekt af disse vurderes i forhold til ”*policy on*” og ”*policy off*” situationer, vanskeliggør vurderingen af CAP's miljøeffekter. Samtidig begrænses mulighederne for at overføre erfaringer fra land til land af EU-landenes store forskelle i naturbetingelser, landbrugspraksisser, socioøkonomiske omstændigheder, lokale politikker og markedsmiljøer (Baldock, Dwyer, & Vinas 2002). Vi har i det ovenstående understreget, at CAP er een af mange drivkræfter af betydning for ændringer af landbrugspraksis. Der er dog ingen tvivl om at CAP er en af væsentligste drivkræfter hvilket også er årsagen til, at vi analyserer den nærmere. Når CAP i det nedenstående fremstilles som en årsag til specialisering, intensivisering og marginalisering, udelukker det således ikke at andre faktorer også medvirker hertil.

**Specialisering**

Græsarealer har siden den yngre stenalder fungeret som en foderressource til husdyrene samt som næringsstoffer til agerjorden via husdyrenes gødning (Larsen og Vikstrøm 1995). De vedvarende græsarealer har indgået i et naturligt samspil med agerjorden i landbrugsdriften. Begreber som *indmarks-* og *udmarks-systemer* samt udsagnene ”*en god eng gør en god ager*” eller ”*eng er agers moder*” illustrerer produktionens afhængighed af næringsstofkredsløbene (ibid.). Blandingsbedrifter med både ekstensiv husdyrproduktion og planteavl var almindelige i Danmark inden specialiseringen. I dag udgør de kun et begrænset areal ofte i form af deltidsbedrifter (Jensen og Reenberg 1984). Det blandede landbrug tilgodeser en større

heterogenitet på landskabsniveau, men også på markniveau via mere ekstensive driftspraksisser og den stofbundne afhængighed af næringsstofkredsløbene via udnyttelsen af de vedvarende græsarealer i produktionen. CAP har således tilskyndet til en specialisering væk fra det blandede landbrug, via dyrkning af bestemte afgrøder og husdyrbrug gennem markedsinterventioner (f.eks. prisstøtte og kvoter). Dette har medført monokulturer, med tabet af traditionelle blandede landbrug med betydning for arealanvendelse og biodiversitet i områderne (Joint Nature Conservation Committee 2002). Også de almindelige markedsmekanismer og stordriftsfordele medvirker til en specialisering af landbrugsproduktionen.

### **Intensivering**

CAP har opmuntret landmændene til at øge udbyttet og profitten ved stigende brug af pesticider og kunstgødning samt højere husdyrtætheder. I England og Wales er det blevet anslået at ca. 97 % af de ukultiverede lavlandsgræsgange blev tabt mellem 1930 og 1984. Store dele af dette tab blev forårsaget af kunstigt høje priser på kornafgrøder via CAP's markedsinterventioner. Gennem MacSharry reformen af CAP i 1992 blev tilbagegangen tydeligt opbremset i England, men CAP's tilgodeseelse af opdyrkede områder i omdrift udgør stadig en kæmpe barriere for, at omdanne selv nogle af de mest marginale opdyrkede områder til græsningsområder igen gennem MVJ-ordningerne (ibid.). Dette skyldes, at omdriftsarealer arealmæssigt er frosset fast på samme niveau, hvilket formodentligt kan tilskrives at enge og overdrev landbrugsmæssigt står i en dårlig konkurrencesituation i forhold til disse. Hvis der via CAP hidtil har været flere penge i omdriftsarealer frem for græsmarksdrift, skal der således enten være en stor produktionsmæssig sammenhængskraft i en bedrift (eller andre motiver jvf. afsnit 4.2 MVJ set fra landmanden, s. 75) eller naturbetingede ulemper på arealerne<sup>10</sup>, der betinger at landmanden stadig har græsningsområder. Også Potter (2002) vurderer, at CAP's søjle 1 betalinger har været MVJ-betalingerne overlegne i arealkonkurrencen i lavlandsområder.

I England, Scotland og Wales er der erfaringer for, at også *husdyrpræmierne* kan medvirke til alt for intensiv anvendelse af græsningsområder, pga. for høj husdyrtæthed, erosion, jordkompaktion, produktion af ensilage frem for hø, øget brug af pesticider og kunstgødning, jordbearbejdning og isåning af kulturgræsser, dræning mv. (ibid.). Hvis der i stedet for husdyrpræmier benyttes arealtilskud vil det have en mere positiv miljømæssig effekt og være mere produktionsneutralt (United Kingdom, 2002). Der vil dog stadig knytte sig indirekte miljømæssige effekter til et arealtilskud. Arealtilskuddet vil muligvis også kunne medføre overgræsning på nye arealer, pga. højere efterspørgsel på disse og mulig opgivelse af lavtforrentet ekstensiv produktion, der så ikke mere kan betale sig her (Joint Nature Conservation Committee 2002). Problemet knytter sig her til et generelt problem; *kapitalisering af landbrugs subsidierne* i jordpriser mv. der tilskynder til intensivering af produktionsfaktorerne, teknologi og input i form af staldanlæg, maskiner, gødning og pesticider.

På den ene side regnes CAP således for en betydningsfuld faktor i forhold til intensiveringen af landbrugsdriften på de vedvarende græsarealer. På den anden side kompliceres billedet af CAP's miljøeffek-

---

<sup>10</sup> Halvnaturarealer er ofte marginale landbrugsområder fordi der er naturbetingede barrierer for at opdyrke dem i form af f.eks. særligt våde eller stejle arealer, hvor maskiner ikke kan køre.

ter dog af, at der muligvis også er fulgt visse miljømæssige fordele ved et højt støtteniveau via CAP. Inden for malkekvæg-sektoren kan de positive effekter sandsynliggøres til at være kvotesystemets<sup>11</sup> begrænsning af strukturudviklingen. Indenfor oksekødssektoren har ammekopræmierne f.eks. virket befordrende for en produktion på visse marginale græsningsområder, som ellers ikke ville være rentabel på markedsvilkår (Ribbe 2003).

CAP har tilsyneladende også forårsaget en mere arbejdskraftintensiv landbrugsproduktion i EU, end der ellers ville have fundet sted (Baldock, Dwyer, & Vinas 2002), og en arbejdskraftintensiv landbrugsproduktion regnes normalt for befordrende for muligheden for at tage flere miljøhensyn, f.eks. via mindre markstørrelser, pleje af småbiotoper mv. Der er således tvivl i litteraturen omkring den miljømæssige effekt af CAP's støtte, idet de interne mekanismer mellem de forskellige støtteregimer og deres resulterende miljøeffekt kan være modsatrettede og svære at afklare til bunds i forhold til de andre faktorer af betydning for landbrugets miljøpåvirkning.

I England er der erfaringer med, at CAP har opmuntret til brugen af tungere og mindre græsningsegne- de husdyrracer af får og kvæg, der er langt dårligere tilpasset lokale græsningsområder og ekstensive naturtypers drøje vegetation. I dag, hvor der også er stor fokus på dyrevelfærd, er det også et problem, at de nye fremavlede husdyrracer ikke er tilpassede nogle af de ekstreme miljøer de kan blive udsat for på enge og overdrev (Joint Nature Conservation Committee 2002). De vedvarende græsarealer kan der være fugtigt, blæsende og koldt modsat de moderne staldsystemers kontrollerede klimatiske forhold indendøre. De oprindelige husdyrracer er modsat tilpassede til de vedvarende græsarealer igennem mange års samspil med lokaliteterne. Støtte inden for landdistriktsprogrammet til oprindelige husdyrracer kan således også være væsentligt i forhold til at sikre en ekstensiv afgræsning af græsarealerne og dermed modvirke de negative effekter af CAP's søjle 1.

### **Marginalisering**

I områder med dårlig landbrugsmæssig jordkvalitet hvor der har været traditionelle, lavproduktive husdyrbrug, har landmændene enten intensiveret produktionen eller opgivet den og søgt andre indkomstmuligheder (ibid.). CAP's søjle 1 har ikke støttet vedvarende græsarealer, men har derimod haft fokus på jord i omdrift (Potter 2002), (Ribbe 2003).

Den naturmæssige effekt af forslaget til midtvejsreform af landbrugspolitikken, er blevet analyseret kvalitativt for engelske halvnaturarealer. Denne viser at forskellige områder vil blive truet af henholdsvis marginalisering eller befriet for intensivering gennem ekstensivering af produktionen. Samtidig vil der være øget incitament til at indgå i MVJ-aftaler (United Kingdom 2002). Der vil også være en marginalisering af den dårligste landbrugsjord, der i stedet vil overgå til græsningsområder, således at antallet af halvnaturarealer fremover vil stige (ibid.).

---

<sup>11</sup> Den del af kvotesystemet hvor kvoten følger mejerisektoren modsat andre lande hvor den følger den enkelte landmand og er omsættelig på et marked.

Den nationale implementeringsform af 2003 midtvejsreformen, vil afgøre om visse af husdyrpræmierne bliver bibeholdt delvist koblet til produktionen og arealet. Hvis der sker en total afkobling af landbrugsstøtten, som den gives inden for dele af oksekødssektoren<sup>12</sup>, vil der være en alvorlig risiko for, at nogle af de eneste positive miljømæssige incitamentet inden for den direkte støtte helt forsvinder, en massiv degradering af halvnaturarealer indtræder via marginalisering samt tiltagende strukturudvikling i form af koncentrering og intensivning. Disse bekymringer er blevet udtrykt i undersøgelsesrapporter både før og efter vedtagelsen af midtvejsreformen af CAP (Baldock, Dwyer, & Vinas 2002), (Ribbe 2003), (Silcock et al. 2003).

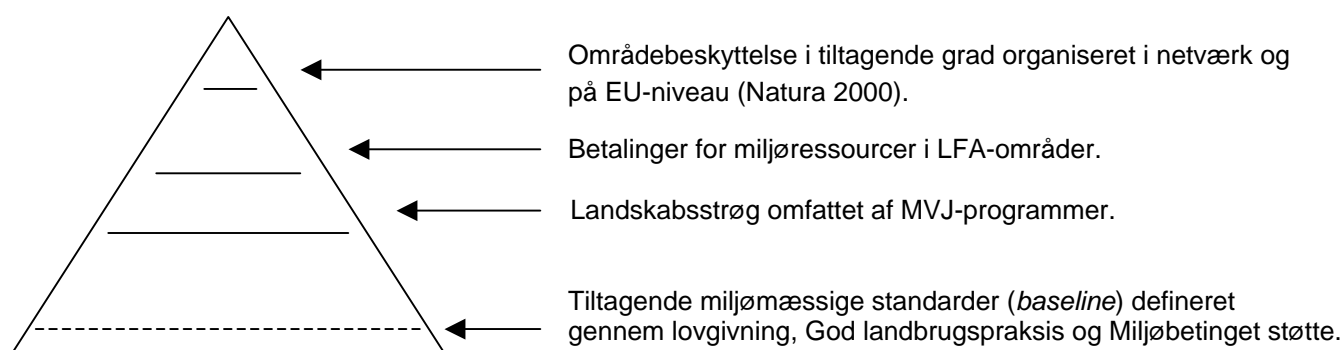
I det ovenstående er det fortrinsvist de negative effekter af den traditionelle støtte via CAP's søjle 1, der er blevet analyseret, mens der i det følgende vil blive lagt vægt på en række nye elementer i CAP, der måske vil vise deres potentiale fremover.

### 3.1 Agenda 2000

Først med MacSharry reformen (1992) og specielt Agenda 2000 (1999) er der taget en mere systematisk tilgang til ændringer af CAP (Krawczyk 2003), således at også *dyrevelfærd, fødevarerikkerhed, epidemibekæmpelse, landdistriktsudvikling og miljø*, samlet i begrebet *multifunktionalitet*, har fået prioritet frem for tidligere tiders ensidige fokus på *forsyningsikkerhed og produktivisme*.

De miljøvenlige jordbrugsforanstaltningers stigende rolle via Agenda 2000 er således en væsentlig ændring i forhold til den tidligere produktivistiske indretning af CAP, som det ses af figur 4, nedenfor. MVJ-støtten udfylder her (i kombination med LFA-støtten) en rolle, ved at belønne landmænd for handlinger der ligger over en række basiskrav, kaldet *baseline*. Disse basiskrav er Miljøbetinget støtte, God landbrugspraksis, God landbrugs- og miljømæssig stand samt andre miljøstandarder fremkommet af national- såvel som EU-lovgivning. Basiskravene må langsomt forventes hævet fremover.

**Figur 4. Tankegangen bag Agenda 2000 landskabets beskyttelse.**



Figuren viser tankegangen i den måde som CAP via Agenda 2000 beskytter landskabet med forskellige virkemidler samt deres arbejdsdeling. Den specifikke beskyttelse såsom Natura 2000 dækker færrest arealer, mens de miljømæssige standarder omfatter flere arealer. (Kilde: Figur 4.2 fra Potter (2002, s. 81)

<sup>12</sup> Hvis støtten, i form af f.eks. ammekopræmier, afkobles fra produktionen, gøres udbetalingen uafhængig af om landmanden har dyr.

Specielt MacSharry og Agenda 2000 reformernes overgang fra prisstøtte til direkte støtte og de nye vedtagne ændringer via midtvejsreformen af CAP i 2003, i form af yderligere afkobling af støtten fra produktionen, er vigtige i forhold til de afledede miljøeffekter. I det følgende skal hovedresultaterne af CAP midtvejsreformen kort nævnes, idet der refereres til denne løbende gennem rapporten.

### **Midtvejsreformen 2003**

Med midtvejsreformen af Agenda 2000 er der for alvor sket et brud med CAP's hidtidige produktivistiske design af støttemidler. De relevante hovedpunkter i reformen er at:

- 1) Den direkte støtte afkobles generelt fra produktionen og bliver til en enkelt betaling per landbrug (SPS) i forhold til historiske referenceperioder (2000-2002). Herunder vil der være muligheder for at give den samme støtte til arealer i omdrift og arealer udenfor omdrift (vedvarende græsarealer).
- 2) Der indføres obligatorisk Miljøbetinget støtte (*cross-compliance*) som dels skal respektere a) Lovgivningsbestemte forvaltningskrav i form af overholdelse af udvalgte eksisterende lovgivningssager b) et nyudviklet kodeks for God landbrugs- og miljømæssig stand.
- 3) Mulighed for overførsel af midler (graduering) fra den direkte støtte til landdistriktspolitikken samt nedsættelse af medlemslandenes medfinansieringskrav. Kvalitativ styrkelse af landdistriktspolitikens instrumenter der udvides til at inkludere overholdelse af EU-miljønormer og til landbrugsdrift i Natura 2000 områder.

Kilde: Council of the European Union (2003)

### **Afkobling af støtte**

Lavere støtte via CAP vil generelt reducere incitamenterne til mere intensiv produktion og dermed mindske de negative miljøeffekter (Hodge 2003). Udviklingen mod tiltagende direkte støtte frem for prisstøtte har reduceret tilskyndelsen til anvendelsen af input i landbrugsproduktionen, fordi udbetalingerne i landbrugsstøtten i stigende grad er uafhængige af intensiteten i produktionen (ibid.). Det er dog vigtigt, at være opmærksom på de afledte indirekte effekter af landbrugsstøtten, som også kan have en række utilsigtede effekter i forhold til landbrugets strukturudvikling. Vi vurderer, at landbrugets jordpriser, renteniveaet og priserne på inputvarer til landbruget sandsynligvis vil forblive højere, selv med en landbrugsstøtte, der i væsentlig grad er afkoblet produktionsmængderne. Velkendt fra Danmark er CAP's kapitalisering i landbrugets produktionsmidler, som i sammenhæng med harmonikrav f.eks. har medført en voldsom stigning i jordpriserne. Dette har igen (utilsigtet) forårsaget en forceret strukturudvikling mod større og mere specialiserede landbrug, hvoraf også nogle enge og overdrev har måttet lade livet som følge af en (i nogle tilfælde ulovlig) overgang til brug som arealer for spredning af husdyrgødning (ofte gylle).

Kommissionens egen vurdering af midtvejsreformens effekter er, at den afkoblede støtte må forventes at få betydelig indflydelse på landmandens adfærd, produktionssammensætningen, intensiteten og landbrugsstrukturen, idet landmænd i tiltagende grad vil basere produktionen på markedssignaler frem for støtte efter reformafgrøder samtidig med, at der skal respekteres visse standarder for miljø, dyrevelfærd samt fødevarerikkerhed. Ifølge Kommissionen vil faktorer såsom social, og økonomisk inerti, fasthol-

delsen af visse afgrøder til landbrugsmæssige formål samt MVJ- og LFA-støtte dog mindske hastigheden og størrelsen af disse omstruktureringer (European Commission 2003).

Vurderingen fra Kommissionen er, at indførelsen af midtvejsreformens afkoblingsprincip for den direkte støtte generelt vil have positive effekter på ekstensive landbrug heriblandt økologiske landbrug. Medlemslandene bør i valget mellem enkeltbetalingsordningen, der bygger på historiske støttebeløb, og den regionale fordeling af midler efter antal hektar udnyttet landbrugsareal, vælge den regionale fordeling af midler, der relativt bedre tilgodeser økologiske og ekstensive landbrug (Häring et al. 2004).

### **Miljøbetings landbrugsstøtte<sup>13</sup>**

Miljøbetings landbrugsstøtte er betegnelsen for den situation, hvor landmanden som modydelse for modtagelsen af landbrugsstøtte skal yde en nærmere defineret miljøindsats. Introduktionen af dette instrument skete med Agenda 2000 (ved Rådets Forordning nr. 1259/1999 af 17. maj 1999) hvor det var frivilligt for medlemslandene at knytte forpligtelser til udbetalingen af støtten. Med den nye landbrugsreform i 2003 er miljøbetings landbrugsstøtte, i form af Lovgivningsbestemte forvaltningskrav og God landbrugs- og miljømæssig stand, blevet obligatorisk for medlemslandene, men bliver først faset ind i de nye medlemslande i løbet af en årrække.

### **Lovgivningsbestemte forvaltningskrav**

Forpligtelserne for landbrugerne omfatter ifølge artikel 4<sup>14</sup> efterlevelse af 18 specificerede EU-regler om miljø, dyrevelfærd, folkesundhed, dyresundhed og plantesundhed, heriblandt efterlevelse af visse dele af Habitat- og Fuglebeskyttelsesdirektivet samt Nitratdirektivet som beskrevet i bilag 3 til Rådets Forordning nr. 1782/2003. Heri ligger der dog ikke yderligere regler, men udelukkende et krav om overholdelse af eksisterende lovgivning. Det interessante i denne forbindelse er, at der med reglerne i landbrugspolitikken ofte følger et meget rigtigt kontrolsystem (IACS), der måske kan hæve beskyttelsesstandarden ved at kræve eksisterende lovgivning overholdt med delvis eller hel bortfald af støtten som sanktionsinstrument (artikel 7). En repræsentant for EU-kommissionens delegation i Polen udtaler dog også, at der vil være en høj grad af fleksibilitet for landenes valg af rater for kontrolbesøg (Marangoni 2003), hvilket kunne bekræfte forlydender om en renationalisering af CAP. I annek 1 til midtvejsreformen fremgår det da også, at medlemsstaterne kan nedsætte kontrolraten til 1 % af landbrugerne i forhold til overholdelse af miljønormer (Council of the European Union 2003). Den direkte støtte skal imidlertid kontrolleres for 5 % af landbrugerne, hvilket vi mener stadig viser styrkeforholdet mellem prioriteringen af økonomi og miljø, på trods af at der her er tale om kontrol for overholdelse af eksisterende lovgivning. Dette betyder at landbrugerne fremover bliver kontrolleret for overholdelse af eksisterende lovgivning, via den Miljøbetings støtte, idet der ikke er nye/ yderligere krav i miljøbetingsreglerne. Dog er der visse nye elementer i begrebet God landbrugs- og miljømæssig stand. At landbrugerne nu skal kontrolleres for overholdelse af eksisterende lovgivning, må betegnes som en alvorlig kompromittering af kvaliteten i den eksisterende implementering og håndhævelse af natur- og miljølovgivningen, med mindre refor-

---

<sup>13</sup> Miljøbetings landbrugsstøtte benævnes også på engelsk *Cross-Compliance*.

<sup>14</sup> Artikel 4: Lovgivningsbestemte forvaltningskrav. Rådets Forordning nr. 1782/2003.

men i forhold til Miljøbetinget støtte må betegnes som en symbolpolitisk manøvre i forhold til offentligheden.

### God landbrugs- og miljømæssig stand (GLMS)

En anden forpligtelse, der kan indeholde nye krav til landbrugerne er betingelser for God landbrugs- og miljømæssig stand (GLMS) som beskrevet i artikel 5 i Rådets Forordning nr. 1782/2003:

*”Medlemsstaterne sikrer, at alle landbrugsarealer, især arealer, der ikke længere anvendes til produktionsformål, bevares i god landbrugs- og miljømæssig stand. Medlemsstaterne fastlægger på nationalt eller regionalt plan minimumskrav for god landbrugs- og miljømæssig stand på grundlag af de rammer, der er opstillet i bilag IV, idet der tages hensyn til de områders særlige karakteristika, herunder jordbunds- og klimaforhold, eksisterende landbrugssystemer, arealanvendelse, vekseldrift, landbrugspraksis og landbrugsstrukturer.”*

God landbrugs- og miljømæssig stand må dog ikke forveksles med God landbrugspraksis, som beskrevet i afsnittet om dette på s. 44, idet dette er en forpligtelse for landmænd i nitratfølsomme områder og ved modtagelse af støtte til landdistriktsudvikling herunder MVJ og LFA.

Ifølge artikel 5.2 i forordning 1782/2003 af 29/09 2003 træder følgende specifikke forpligtelse til bevaring af græsarealer i kraft:

*”Medlemsstaterne sikrer, at arealer, der var permanente græsarealer på datoen for ansøgningerne om arealstøtte for 2003, forbliver permanente græsarealer.”*

Med Kommissionens forslag til ændring af forordning 1782/2003 af 27/10 2003 gøres dette også til en Miljøbetinget forpligtelse for udbetaling af landbrugsstøtte i de nye medlemslande (Kommissionen 2003c). Dette skyldes nye obligatoriske regler om God landbrugs- og miljømæssig stand jvf. tabel 1, nedenfor, der er bilag 4 til ovenstående forordning om direkte støtte.

**Tabel 1. Betingelser for God landbrugs- og miljømæssig stand.**

Problem	Normer
Jorderosion: Sikre jorden ved passende foranstaltninger.	Minimumsjorddække. Minimumsarealforvaltning, der afspejler lokalitetsbestemt stand. Bevarelse af terrasser.
Jordens indhold af organiske stoffer: Bevare jordens indhold af organiske stoffer ved passende praksis.	Normer for vekseldrifts hvis relevant. Forvaltning af stubmarker.
Jordens struktur: Bevare jordens struktur ved passende foranstaltninger.	Passende anvendelse af maskiner.
Minimumsniveau for vedligeholdelse: Sikre et minimum af vedligeholdelse og undgå forringelse af levesteder.	Minimumsbelægningsgrader for dyr og/eller passende systemer. <b>Beskyttelse af permanente græsarealer.</b> Bevarelse af landskabstræk. Undgå, at uønsket vegetation spreder sig til landbrugsjord.

Tabellen viser hvilke problemer som God landbrugs- og miljømæssig stand definerer at medlemsstaterne skal opstille normer i forhold til. Vores **fremhævnin**g. (Bilag IV til Rådets forordning nr. 1782/2003).

Som det ses af tabellen er der imidlertid mest fokus på at holde arealerne i landbrugsmæssig stand. Miljøet betragtes her fortrinsvist ud fra et ressourceperspektiv, hvor det er den del af naturen, der er nyttig

for landbruget, som skal optimeres og beskyttes frem for fokus på biodiversitet og bredere naturhensyn. Desværre vil der i en overgangsperiode (senest 2009) indtil indfasningen af det nye enkeltbetalings-system for direkte betalinger, ikke være krav om indførelse af instrumentet<sup>15</sup>, idet Kommissionen mener, at det er for kompliceret, og der er for megen administration forbundet hermed.

*Djævelen ligger altid i detaljen* som Landbrugskommissær Franz Fischler selv indrømmer<sup>16</sup>. Kravene til jordens struktur og indhold af organisk stof og erosionsbekæmpelse er forholdsvis bløde og op til landene selv at fastsætte. Ligeledes er det op til landene selv at bestemme, hvordan de vil bevare deres vedvarende græsarealer (Bennet & Kristensen 2003), (European Environment Agency 2004). Spørgsmålet bliver derfor med hvilke midler dette skal gøres. Implementeringen af denne regel kræver et kontrolsystem, hvis landet ikke i forvejen har dette.

Ifølge Potter (2002) er der en bred forståelse i EU om, at miljøbetinget landbrugsstøtte ikke skal pålægge landbrugere særlige besværligheder eller økonomiske byrder. Dette indikerer, at kun moderat anvendelse af instrumentet må kunne forudses. Som det ses af de vedtagne ændringer i midtvejsreformen, kan ovenstående forpligtelser dog måske få landmænd til at leve op til God landbrugs- og miljømæssig stand og dermed bevare eksisterende landskaber og naturtyper, herunder specielt vedvarende græsarealer. Det må betegnes som særligt vigtigt at indføre et effektivt kontrol og sanktionssystem, idet en af de afgørende drivkræfter for den eksisterende afgræsning af enge og overdrev, må forudses helt eller delvist afskaffet via afkoblingen af husdyrpræmierne og indførelsen af enkeltbetalinger uden produktionsmæssig relation til arealer eller husdyrantal. Et af midlerne til at sikre gennemførelsen af den Miljøbetingede landbrugsstøtte med CAP reformen er introduktionen af et bedriftsrådgivningssystem inden 2007. Dette vil dog være frivilligt for landmændene at deltage i (artikel 13 i Forordning 1782/2003).

Der ligger også yderligere muligheder for at imødegå en række trusler mod enge og overdrev via specifikation af forpligtelser for udbetaling af den direkte støtte. Man ville således kunne stille krav om anlæg af bufferzoner mellem opdyrkede arealer og f.eks. enge og overdrev (Joint Nature Conservation Committee 2002). Kravene kunne dels omfatte almindelig landbrugsjord i omdrift, men også placering af brakarealer på en hensigtsmæssig måde<sup>17</sup>. Dette ville kunne reducere naturtypernes belastning fra naboarealer i form af nedsættelse af niveauet med både gødning og pesticider. Indførelsen af Miljøbetinget støtte i et medlemsland skal også designes ud fra en koordination af arbejdsdelingen mellem de obligatoriske natur- og miljøkrav og mulighederne for kompensation via MVJ-ordningerne for handlinger, der ligger ud over God landbrugspraksis (jvf. figur 4, s. 30). Vi mener det kan være et problem, at medlemsstaten bliver nødt til at indskrænke MVJ-instrumenterne eller nedsætte deres medfølgende støttebeløb, hvis der bliver indført obligatorisk vedligehold/drift af vedvarende græsarealer, som miljøbetin-

---

<sup>15</sup> Dette gælder for de lande der anvender den generelle arealbetalingsordning såsom Polen (Kommissionen 2003c).

<sup>16</sup> Dr. Franz Fischler medlem af EU-Kommissionen ansvarlig Kommissær for Landbrug, Landdistriktsudvikling og Fiskeri (Fischler 2004).

<sup>17</sup> Braklægnings vil også blive benyttet i Polen men først være obligatorisk fra 2007-2009 og kun for større landbrug. ½ af landmændene i Polen vurderes således til ikke at blive omfattet af braklægningspligten, men den vil kunne få betydning i områder med store og mere specialiserede landbrug (European Environment Agency 2004).



gelse for udbetaling af støtte via specificering af dette i Kodeks for God landbrugs- og miljømæssig stand.

I den politiske diskussion op til midtvejsreformen forblev det et åbent spørgsmål, om visse MVJ-ordninger, af denne grund, skulle afskaffes fremover (Häring et al. 2004). Den europæiske miljøparaplyorganisation EEB maner til varsomhed hos NGO'erne, i forhold til at presse den nationale implementering for hårdt med hensyn til obligatoriske miljøkrav, netop af hensyn til MVJ-ordningernes stadige beståen (Berkhuysen 2003). En sammenslutning af tyske naturorganisationer har foreslået, at indføre en arbejdsdeling mellem instrumentet God landbrugs- og miljømæssig stand og MVJ-ordningerne. Dette gøres ved at definere formålet med MVJ-ordningerne, til at skulle beskæftige sig med ordninger der belønner, hvad der kun kan lade sig gøre at praktisere med manuelle teknikker på ekstremt våde eller stejle naturtyper (se boks 2, til højre) (Euronatur & ABL 2003). Nationalt er der derfor grund til stor opmærksomhed omkring implementeringen af de detaljerede betingelser for den Miljøbetingede støtte.

**Boks 2. Tyske grønne NGO'eres bud på fremtidig arbejdsdeling mellem MVJ og GLMS.**

*"Farmers should only be forced, through cross-compliance, to keep lands open from unwanted vegetation where this can be achieved with standard agricultural techniques (trafficable lands). Lands which could only be kept open using manual management (e.g. steep dry grasslands, extremely wet lands) should continue to be eligible for agri-environmental schemes."*

Kilde: Euronatur & ABL (2003, s. 16)

### Nationale konvolutter

En anden mulighed, der vil kunne integrere naturhensyn i CAP, er via artikel 69 i Forordning nr. 1782, hvor der vil være muligheder for at tilbageholde penge inden for de forskellige sektorer<sup>18</sup> i form af nationale konvolutter. 10 % af den direkte støtte kan tilbageholdes af medlemsstaten og genfordeles efter kriterier om f.eks. miljøvenlig drift, økologisk landbrug, til landmænd med græssende dyr el. lign. De nationale konvolutter må dog ikke bruges på instrumenter, der er indeholdt i Landdistriktsforordningen heriblandt MVJ, hvorfor midlerne måske i stedet bør kobles til bedriftstyper (Berkhuysen 2003). Desuden er der i CAP-reformen bibeholdt en vis mulighed for at beholde nogle støtteordninger inden for kvægbrug koblede til produktionen for at undgå opgaven landbrugsdrift. Hvis denne mulighed anvendes vil der være væsentligt større økonomiske muligheder for at tilgodese opretholdelsen af vedvarende græsarealer. Naturhensynet har dog størrelsesmæssigt kun mulighed for at inddrage 1/10 af den direkte støtte, hvilket vi mener viser, at miljø- og naturhensyn stadig er marginale i CAP's overordnede allokation af midler, og det tilmed kræver medlemsstaternes aktive medvirken for at implementere denne mulighed. Hvis en medlemsstat vælger at udnytte de nationale konvolutter, er der dog størrelsesmæssigt mulighed for at udvide midlerne kraftigt til natur- og miljøbeskyttelse. Da landbrugslobbyen traditionelt

<sup>18</sup> Sektorerne hvor de nationale konvolutter kan anvendes er bl.a. oksekød samt får og geder og indbefatter dermed muligheder for at omfordele penge til størsteparten af de græssende husdyr, jvf. bilag VI til Forordning nr. 1782/2003.

sidder stærkt i front, både i de nationale beslutningsprocesser samt i EU, er det dog tvivlsomt, om denne omfordeling til miljøvenlig drift vil blive vedtaget. Indtil nu (2002) ser det ikke ud til, at nogen medlemsstat har benyttet det i forhold til en arealbetalingsordning (Baldock, Dwyer & Vinas 2002). I Danmark ser dette heller ud til at blive tilfældet fremover, idet landbrugsministeren, ifølge eget udsagn, ikke finder ordningen "attraktiv" bl.a. grundet uklarheder omkring implementeringsmulighederne (Boel 2003).

### **Gradueret landbrugsstøtte<sup>19</sup>**

Et andet positivt element i Agenda 2000, af betydning for mulighederne for fremover at integrere naturhensyn bedre i CAP, er *gradueringssinstrumentet*. Hermed gives der mulighed for at overføre penge fra søjle 1 til søjle 2 og dermed overføre en vis del af den direkte støtte til blandt andet MVJ-programmet. Med midtvejsreformen er der dog fastsat en obligatorisk mindstegrænse for gradueringen af den direkte støtte. Det betyder at EU-15 landene skal graduere 3 % af direkte støtte i 2005, 4 % i 2006 og 5 % i årene 2007-2013. En række regler for anvendelsen af graduering giver både muligheder og barrierer for øgede midler til MVJ-programmet:

- De graduerede midler kan kun bruges på ledsageforanstaltninger heriblandt MVJ.
- De graduerede midler skal medfinansieres af medlemsstaterne på samme måde som EAGGF fondene til Landdistriktsprogrammet.
- Højst 20 % af CAP's søjle 1 midler kan overføres via graduering til søjle 2.
- Graduering vil først blive anvendt i de nye medlemslande når niveauet for den direkte støtte har nået de eksisterende medlemslande.

(Dwyer et al. 2002, s. 13)

Der er således indlagt en øvre grænse for hvor mange midler gradueringen kan overføre, samtidig med at de skal medfinansieres lige så vel som anden finansiering af landdistriktsprogrammet. Det er således tvivlsomt om landene vil udnytte muligheden for at få del i de graduerede midler når de selv skal lægge penge på bordet for at få del i EU-midlerne. Fra Institut for Europæisk Miljøpolitik (IEEP) kritiseres det således, at de overførte midler er for små, og at de ikke er afstemt efter en objektiv analyse af behovene i hvert land, men i stedet efter en fast maksimal procentsats. Selv om Kommissionen i midtvejsforslaget har påbegyndt en objektiv analyse af behov i forhold til allokering af midler, er bæredygtighedskriterier ikke indbefattet, og det ville alligevel ikke (hvis det blev implementeret) påvirke hovedparten af midlerne til landdistriktsudvikling (Dwyer et al. 2002). Gradueringens muligheden vil blive beskrevet senere under vurderingen af CAP's forventede effekter på Polens natur og landbrug i kapitel 6.2 Polens implementering af CAP, s. 95.

## **3.2 Landdistriktsforordningen**

I det foregående har vi gennemgået CAP's søjle 1 samt dens barrierer og muligheder for naturintegration, herunder de miljømæssige konsekvenser. I denne del fokuserer vi nu på MVJ's muligheder og barrierer for naturintegration via dens funktion og betydning i CAP. Først vil der være en beskrivelse af MVJ's opståen, herunder hvilke tiltag der har været i forhold til at integrere miljøhensyn i CAP. Der-

---

<sup>19</sup> På engelsk: *modulation*.

næst vil der være en beskrivelse af tankegangen bag og formålet med MVJ-instrumentet, hvilket er vigtigt i forhold til en forståelse af MVJ's arbejdsdeling med de øvrige instrumenter i CAP. Den sidste halvdel af dette afsnit gennemgår de barrierer og specielt muligheder der er i Landdistriktsforordningen og MVJ. De elementer vi analyserer her er udvalgt på baggrund af deres relevans i forhold til casen Polen, og vi vil i kapt. 6 og 7 introducere de særlige karakteristika ved den polske landbrugssektor og Polens MVJ-program som betinger dette udvalg af analyserede parametre. F.eks. lægges der vægt på barrierer i forhold til kriterier for *MVJ-støttebetingelser* som fortrinsvist er tilpasset en vesteuropæisk landbrugsstruktur og barrierer i forhold til overholdelse af et miljømæssigt kodeks for *God landbrugspraksis*, mens modsat *støtte til opfyldelse af miljønormer* kan være en mulighed for at overholde God landbrugspraksis og *LFA-støtte* kan supplere MVJ-støtten.

## MVJ's historiske udvikling

I 1985 startede Storbritannien, Holland og Tyskland med nationalt finansierede MVJ-programmer på baggrund af en mulighed via Rådets forordning nr. 797/85. Den historiske udvikling i MVJ og dets naturintegration i CAP samt de største politiske reformer frem til i dag, er beskrevet i boks 3, nedenfor. I 1992 bliver MVJ-programmet, via MacSharry reformerne, en obligatorisk del af ledsageforanstaltningerne (jvf. også nedenfor i afsnittet MVJ's retlige rammer, s. 40). Medlemslandene har således pligt til at implementere MVJ-programmet om end subsidiaritetsprincippet overlader prioriteringen til medlemsstaternes for godt befindende og nationale tilpasning.

### Boks 3. MVJ's og CAP's politisk-historiske udvikling.

#### **1985-1992: Fra mulighed til nødvendighed med store frihedsgrader**

1985: Storbritannien, Holland og Tyskland begynder at benytte nationalt finansierede MVJ-ordninger på baggrund af Rådets forordning nr. 797/85, der giver mulighed for at støtte landmænd i zonerede miljøfølsomme områder (ESA's) til ekstensivering eller bibeholdelse af miljøvenlig landbrugsdrift.

#### **1992-1996: Fra CAP Reform til Cork**

1992: MacSharry CAP-reformen vedtages hvor MVJ bliver obligatorisk at implementere.

November 1996 Cork Konference og Cork Deklaration.

#### **1997-1999: Fra Cork til CAP Reform**

Marts 1999: Agenda 2000 reformen (inklusive ændringer til landbrugsministrenes pakke) vedtaget af regeringslederne.

Marts 1999: Landdistriktsforordningen (1257/99) vedtaget.

#### **1999-2002: Landdistriktslovgivningen implementeres**

2000: Landdistriktsprogrammer udfærdiget i landene og indsendt til godkendelse.

Ultimo 2000: Programmerne påbegyndes.

13. dec. 2002: Udvidelsen af EU vedtages politisk på EU topmødet i København.

#### **2003 Midtvejsrevision af CAP og Landdistriktslovgivningen**

Sept. 2003: Ministerrådet vedtager midtvejsreformen af CAP.

Okt. 2003: Kommissionen offentliggør forslag om afstemning af midtvejsreformen af CAP og ny tiltrædelsestraktat for optagelseslandene heriblandt ny Landdistriktsforordning.

Nov. 2003: EU-konference i Salzburg om udvikling af landdistrikterne. Opfølgning på Cork.

Kilde: med udgangspunkt i Dwyer et al. (2002, Boks 2.1, s. 5), Baldock, Dwyer & Vinas (2002) samt Kommissionens hjemmeside ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) (uden dato)).

I midten af 90'erne påbegyndes en yderligere reformproces bl.a. med udgangspunkt i *Cork-deklarationen*, der fastlægger en række centrale principper for den fremtidige landdistriktspolitik, heriblandt at bæredygtighed skal være det fundamentale princip, der understøtter al landdistriktspolitik. Endvidere understreger deklARATIONEN, at landdistriktspolitikken skal være så integreret og decentraliseret som mulig (subsidiaritetsprincippet) og lægge vægt på folkelig deltagelse og "bottom-up tilgang" (Dwyer et al. 2002). Den helt overordnede reformretning med øget fokus på integration af miljø og sociale forhold blev fortsat fra 1992 reformen med den nye reform; Agenda 2000. Landdistriktsudviklingen skulle fra nu af finansieres via EAGGF, der er fonde som oprindeligt kun finansierede CAP's markedsordninger (ibid.). Det betød således også symbolpolitisk, at man fra nu af signalerede, at landdistriktsudviklingen havde fat i den samme pengekasse som før var forbeholdt den direkte støtte under CAP.

Landdistriktslovgivningen blev dermed, ifølge Dwyer et al. (2002), retorisk udråbt til at være den 2. søjle i CAP, og NGO'erne og visse medlemsstater havde en stærk forventning, om at Agenda 2000 reformen var så radikal, at den ville kunne lede til en bæredygtig udvikling. På samme måde havde også Kandidatlandene (dvs. de nye medlemslande) store forventninger til SAPARD programmet, der på tilsvarende vis var indspundet i en retorik om et instrument til bæredygtig landdistriktsudvikling (ibid.). Med Berlin-topmødet i marts 1999 blev der dog sat en afgørende begrænsning på mulighederne for fremover at øge søjle 2's betydning. På mødet blev regeringslederne enige om at reducere det samlede budget for CAP og samtidig sætte en øvre grænse for landdistriktsmidlerne; de måtte nu højst udgøre 10 % af CAP's budget.

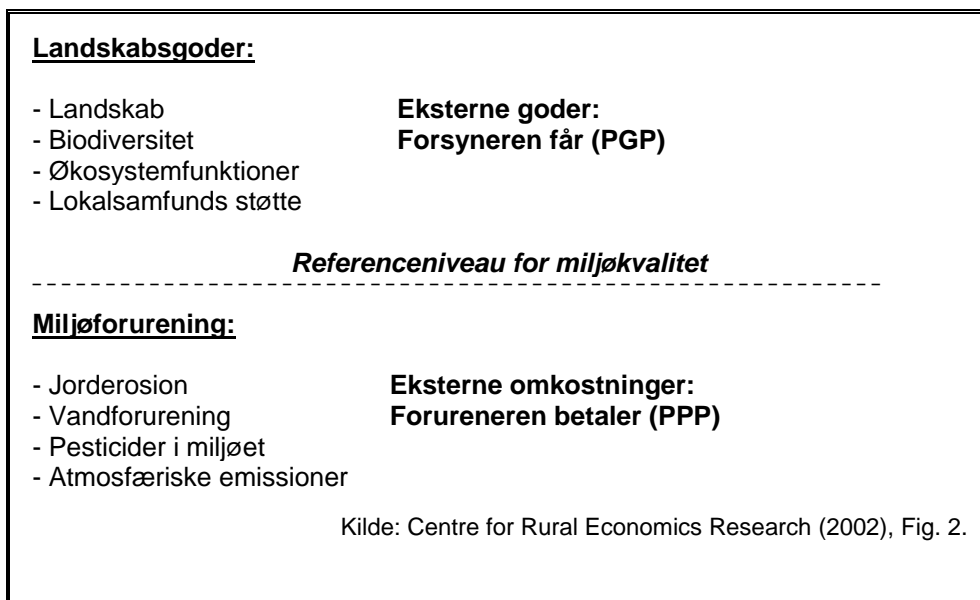
Realiteten er i dag (kort og generaliserede sagt) at Landdistriktsforordningen stadig har stort fokus på støtte til landbrugets strukturudvikling, når man ser på Kommissionens tilgang til godkendelse af medlemslandenes landdistriktsprogrammer og de afsatte ressourcer inden for programmerne, ifølge Dwyer et al. (2002). I et omfangsrigt studie af nuværende og kommende medlemslandes landdistriktsprogrammer vurderer Dwyer et al. (2002) således, at implementeringen af Landdistriktsforordningen har afsløret Kommissionens egentlige fokus som stadig er traditionelt landbrugsrettet mod strukturudvikling. Dette viser sig i Kommissionens vejledning til medlemsstaterne, om f.eks. den passende brug af instrumenter under forordningen, der har et snævert fokus på tilpasning/udvikling af landbrugsstrukturerne frem for f.eks. køb af land til naturbeskyttelse (ibid.). En objektiv gennemgang af de afsatte midler under Landdistriktsforordningen viser dog også, at en stor del af disse (43,6 % i budget 2002) går til MVJ-ordningerne (Ribbe 2003) jvf. Bilag 3. EU's budget 2002, s. 185. MVJ bliver således generelt prioriteret højt af medlemslandene i valget af instrumenter under Landdistriktsforordningen.

## Tankegangen bag MVJ

En skelnen mellem 2 miljøbegreber er vigtig af hensyn til at forstå, hvilken tankegang der ligger bag MVJ-ordningernes design, idet det har konsekvenser for planlægningen af den samlede naturintegration i CAP. *PPP* (Polluter Pays Principle) og *PGP* (Provider Gets Principle), det første svarende til det velkendte danske begreb *forureneren betaler*, mens *PGP* mangler en dansk analogi, men kan oversættes til *forsyneren får* eller i naturforvaltningssammenhæng måske mere passende; *forvalteren kompenseres*. Miljøforurening (f.eks. udvaskning fra landbruget) er fortrinsvist uproblematisk at henregne som forurening

under PPP, ud fra rationaliteten, at det er aktørerne selv, og ikke samfundet, der skal betale for forureningen. PPP er traktatfæstet i EU hvorved det gives autoritet, og skal tages i betragtning under udformningen af EU's politikker.

#### Boks 4. Strukturerende principper bag tankegangen i MVJ-politikken.



Der kan opstilles en række argumenter for hvilke praksisser der hører under PPP og dermed ikke bør kompenseres via MVJ. Disse argumenter har deres udgangspunkt i forskellige opfattelser af hvad der er forurening, og hvilke krav man dermed med rimelighed kan stille til landmændenes naturforvaltning. Man kan således indvende, at mennesket har fjernet de store græssere fra landskabet gennem indførelsen af landbruget. Disse græssere ville ellers kunne medvirke til opretholdelsen af lysåbne habitater, hvorfor det af denne grund burde være en pligt for alle arealforvaltere at medvirke til at kompensere herfor, gennem græsningsdrift med husdyr eller via høslæt. Ud fra denne forståelse er forureningsbegrebet så bredt, at også manglende landskabspleje henregnes under forurening fordi halvsnaturarealernes naturværdier degraderes pga. tilgroning. En tilgroning der til en vis grad skyldes menneskets indgriben via udrydning af de fleste store græssere.

En mere gængs opfattelse af forureningsbegrebet henregner ikke manglende natur- og landskabspleje under forurening. Afgræsningsstøtte under MVJ vil således ifølge denne opfattelse, kun svært kunne henregnes under PPP, for så vidt der er tale om natur, der er afhængig af landbrugsmæssige driftspraksisser, f.eks. drift af halvsnaturarealer. I stedet kan PGP mere retmæssigt anvendes her, idet landbrugeren via sin driftspraksis medvirker til opretholdelsen af nogle samfundspåskønnede værdier i forhold til arealanvendelsen. Den enkelte landbruger i nutidens samfund kan derved ikke holdes ansvarlig for tidligere samfunds udryddelse af de store græssere og slet ikke via erstatningsfri regulering. Følgelig må samfundet betale for opretholdelsen af visse driftspraksisser (eller opsætte forpligtelser via Miljøbetingsstøtte som modregning for den direkte støtte via CAP), hvis landmanden ikke har et privat incita-

ment til videreførelsen af sin driftspraksis. Man har ifølge denne opfattelse svært ved at klassificere det som forurening, hvis landmanden ikke afgræsser sine enge og overdrev, (marginalisering) hvorfor han heller ikke betales imod PPP princippet, hvis han får betaling for at afgræsse sine arealer (Hodge 2003). Det er bl.a. derfor, at frivillighedsprincippet er så fremherskende i MVJ-ordningerne. MVJ-ordningerne indeholder dog også aftaler med kompensation for at reducere egentlig miljøforurening (udvaskning af kvælstof) ud over God landbrugspraksis, hvilket er mere tvivlsomt i forhold til rationaliteten bag PPP. Det er her meget vigtigt hvor grænsen lægges mellem basiskravene (God landbrugspraksis), og så de supplerende foranstaltninger som man kan yde tilskud til efter MVJ. Hvis for mange krav ligger som erstatningsfrie basiskrav, er det svært for landmændene at efterleve disse, dog afhængigt af hvorledes landbrugstilskuddene via den direkte støtte i øvrigt skrues sammen nationalt. Vurderingen af hvilken drift man fra samfundet vil forlange af de enkelte landmænd er således op til de enkelte medlemslande. Men så længe der fortsat udbetales landbrugsstøtte er det vores vurdering, at støtten i stedet bør konverteres over til landskabspleje under f.eks. MVJ. Vi mener også, at driftspraksisser der skader nærliggende småbiotoper og halvnaturarealer ikke bør kompenseres via MVJ (sprøjtefrie randzoner f.eks.), mens dog modsat egentlig naturpleje på lokaliteten ikke principielt er i modstrid med PPP. Man behøver således heller at betegne manglende naturpleje som forurening, der skal henregnes under PPP, for at samfundet kan stille krav til landmændene om at pleje deres halvnaturarealer uden yderligere kompensation. Ved fastlæggelsen af arbejdsdelingen mellem MVJ-programmet som et instrument til naturbevarelse og modsat designet af den øvrige landbrugspolitik og dens støttemidler er det derfor vigtigt, at der er sammenhæng, koordination og bliver krævet så meget natur som muligt af landmændene til gengæld for støtten f.eks. via Miljøbetinget støtte som beskrevet på s. 32.

## MVJ's retlige rammer

Rådets forordning nr. 1257/1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne er helt central i forhold til implementeringen af MVJ. Der er ultimo 2003 kommet ændringer til forordning 1257/1999; den nye forordning 1783/2003 (Rådets Forordning (EF) Nr. 1783/2003), som der i det følgende også vil blive refereret til. Landdistriktsforordningen har til formål at forenkle og tilpasse det tidligere regelsæt for landdistrikterne. Forordningen udgør det primære retsgrundlag for MVJ-støtte og dermed de overordnede rammebetingelser for de nationale landdistriktsprogrammer. I forordningens formålsartikel (artikel 1) står der blandt andet at foranstaltninger til udvikling af landdistrikterne skal:

- ledsage og supplere andre af den fælles landbrugspolitik's instrumenter.
- integreres i foranstaltninger til fremme af udviklingen og strukturtilpasningen i regioner med udviklingsefterslæb (mål 1),
- ledsage foranstaltninger til støtte for økonomisk og social omstilling i områder med strukturproblemer (mål 2)

Det vil sige at forordningens overordnede formål er særlig møntet på *økonomiske og strukturelle problemer* og ikke *natur- og miljømæssige problemer*. Landdistriktsforordningen er især målrettet mod de økonomisk og strukturelt dårligt stillede områder i EU, der er yderområder, som bliver karakteriseret som regioner med udviklingsefterslæb eller strukturelle problemer.

## Formålet med MVJ

Selvom landdistriktsforordningens formål ikke indeholder natur- og miljøperspektiver, kommer disse dog til udtryk via forordningens kapitel V "Ugunstigt stillede områder/LFA<sup>20</sup> og områder med miljørestriktioner" og kapitel VI "Miljøvenligt Landbrug" (se boks nedenfor).

### Boks 5. MVJ's formålsartikel i Rådets forordning nr. 1257/1999.

#### Kapitel VI, Artikel 22

Støtte til produktionsmetoder inden for landbruget, som sigter på at beskytte miljøet og bevare naturen (miljøvenligt landbrug), skal bidrage til at realisere målene for Fællesskabets politik på landbrugs- og miljøområdet.

Denne støtte skal fremme:

- en udnyttelse af landbrugsjorden, som er forenelig med beskyttelse og forbedring af miljøet, landskabet og dets særpræg, naturressourcerne, jordbunden og den genetiske diversitet
- en miljøvenlig ekstensivering af landbruget og fortsat anvendelse af lavintensive græsningssystemer
- bevarelse af truede, miljømæssigt værdifulde landbrugsområder
- landskabspleje og vedligeholdelse af historiske værdier på landbrugsjord
- anvendelse af miljøplanlægning i landbrugsbedriften

Kilde: Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17. Maj om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger.

Kapitel VI udgør de primære retningslinjer for MVJ-støtten, og det er her vi finder det retslige ophæng af MVJ på EU plan. Kapitel V om LFA-områder vil ikke blive omtalt her, men på s. 46 hvor vi analyserer de øvrige muligheder og barrierer, som forordningen indeholder for at integrere naturhensyn i et samspil med MVJ.

Motiverne bag MVJ-ordningerne kan udtrykkes på den måde, at MVJ-ordningerne skal bidrage til at:

- 1) Nedsætte overproduktionen i landbruget gennem ekstensivering og kompensationsstøtte frem for produktionsstøtte.
- 2) Imødegå de miljømæssige bekymringer omkring vandforurening, tab af biodiversitet og landskabsforandringer, samt sørge for at Amsterdamtraktatens princip om integrering af miljøhensyn i alle politikker og EU's 6. miljøhandlingsprogram indfries.
- 3) Støtte og fastholde ekstensive landbrugsmetoder, ikke kun mod intensivering men også mod opgivelse af driften, i specielle regioner eller hvor der måtte være problemer med "underproduktion".

(tillempet efter Buller 2000b)

Det er ud fra de overordnede EU-retslige forhold medlemslandene udarbejder deres MVJ-programmer. Som det fremgår af MVJ's formålserklæring, er begrundelsen for MVJ-støtten flersidig og meget overordnet. Dette betyder at de enkelte lande har et forholdsvis stort spillerum i udarbejdelsen af de nationale MVJ-programmer, hvilket også afspejler sig i, at de enkelte landes design af implementeringsstrategier er meget forskellige. Dette skyldes at de skal anvendes på forskellige rurale territorier og landbrugsproduktionssystemer samt forskellige landbrugstraditioner. Medlemslandenes forskellige implemente-

<sup>20</sup> Ugunstigt stillede områder (LFA: *Less Favoured Areas*)

ringsstrategier omfatter derfor dels en meget vigtig fortolkning af formålet med forordningen samt valg af støtteformer, institutionelt setup og forhandlingsmønstre (Buller 2000b).

### **Landdistriktsprogrammer, og -planer**

Den nationale implementering af forordningen resulterer i et landdistriktsprogram, der ofte består af én eller flere landdistriktsplaner, som skal skabe en sammenhængende og bæredygtig forvaltning af landdistriktet. Planerne for landdistrikterne skal godkendes af EU kommissionen, og i disse planer skal der blandt andet indgå en klassificering af mål 1- og mål 2-regioner. For de enkelte målregioner skal der foretages en programmering, som består af en kvantificeret beskrivelse af den aktuelle situation i det geografiske område der indebærer den foreslåede strategi, dens kvantificerede mål og de valgte udviklingsprioriteter. Der skal foretages en vurdering af hidtidige virkninger fra foregående programmeringsperioder, hvor der fremlægges evalueringresultater, samt en vurdering af den nuværende programmeringsperiode af de forventede økonomiske, miljømæssige og sociale virkninger (art. 23 i Rådets forordning nr. 1257/99).

### **Landdistriktsforordningens og MVJ's muligheder og barrierer**

I det følgende vil vi lave et nedslag på de hovedaspekter ved MVJ der skaber de overordnede muligheder og barrierer for integration af naturhensyn. Fokus er på frivillig tilslutning, støttebetingelser, God landbrugspraksis samt forordningens muligheder for støtte til ugunstigt stillede områder (LFA) og støtte til overholdelse af fællesskabsnormer. Udvalget af elementerne i dette fokus er foretaget på baggrund af en vurdering af relevans i forhold til problemfeltet. Således vil det ikke være en udtømmende beskrivelse af Landdistriktsforordningens muligheder og barrierer for naturintegration. Artikel 33 omkring støtte til forbedrede miljøstandarder på landbrug har vi således afgrænset os fra at analysere, om end der også her kunne være muligheder for varetagelse af naturhensyn jf. Baldock, Dwyer & Vinas (2002). Metodisk er analysen foretaget ved at gennemgangen primært baseres på forordningernes tekst og i mindre grad på sekundærlitteratur. Der er ikke foretaget gennemgang af diverse forarbejder, lovbetragtninger, domspraksis eller andre retslige kilder bl.a. med baggrund i at EU-Kommissionens retspraksis primært kan betegnes som en kontinental, objektiverende og positivistisk retspraksis hvorfor forordningerne er "skrevet helt ud" og står til troende i deres "rene form" (Klemmensen 2003, pers. komm.). Undervejs i teksten vil der blive bragt eksempler fra Polen til at illustrere de teoretiske muligheder og barrierer, der senere skal lede frem til det egentlige casekapitel om Polen på s. 83.

### **Frivillig tilslutning**

Landdistriktsforordningen er *obligatorisk* for medlemslandene hvad angår udarbejdelsen af et MVJ-program, d.v.s. at landene skal tilbyde foranstaltninger, som er i overensstemmelse med forordningen, men MVJ-ordninger er frivillige for den enkelte landmand. Det er derfor, at bl.a. accepten og tilslutningen hos den enkelte landmand, er et afgørende element for MVJ-ordningernes succes. Den enkelte landmands villighed til at indgå en frivillig aftale, vil være baseret på hans viden og erfaringer samt de samarbejds-mæssige forhold med myndighederne og hans forståelse af landbrugsdriftens betydning for de natur- og miljømæssige sammenhænge m.m. Derfor er information og råd fra myndighederne og uddannelsen i miljøvenlig landbrugsdrift vigtige faktorer (Bruckmeier & Ehlert 2002). Idet reguleringen



kun gør sig gældende for de landmænd, som selv ønsker at indgå en MVJ-aftale, kan man påstå, at MVJ på en måde underminerer princippet om at forurenerne betaler (ibid.). Vi mener dog ikke, at dette gælder for de dele af MVJ-ordningerne der omfatter natur- og landskabspleje, men udelukkende for tiltag der retter sig mod reduktioner af miljøpåvirkningen (f.eks. kvælstoffer og pesticider). Samlet betyder den frivillige regulering, at den enkelte landmands personlige holdninger og villighed til at indgå en MVJ-aftale er af altafgørende betydning for MVJ's succes som reguleringsredskab.

### Støttebetingelser

Fælles for de forskellige MVJ-ordninger er, at de enkelte medlemslande skal betale halvdelen af støtten til de enkelte ordninger i områder, der er udpeget som mål 2 regioner, mens områder der er udpeget til mål 1 regioner, kun skal medfinansieres med 25 % (Art 3-4 i Rådets forordning 1260/1999), og med den nye Tiltrædelsestraktat nedsættes dette til 15 % for de nye medlemslande (Kommissionen 2003b)<sup>21</sup>. EU-støtten finansieres af EUGFL garantisektionen eller EUGFL udviklingssektionen i mål 1-områder. Regionernes målsætning i de enkelte lande har en afgørende økonomisk betydning for det enkelte lands andel af finansieringen. Mål 1 regioner<sup>22</sup> er udpeget i regioner med udviklings efterslæb og befinder sig derfor i dag i periferien af EU, primært Sydeuropa. Når de nye østeuropæiske lande bliver EU-medlemmer vil størstedelen af regioner med udviklings efterslæb være beliggende i Østeuropa. Polen har fået udpeget alle voivodships til mål 1-regioner ifølge Tiltrædelsestraktaten (Kommissionen 2003b). Udover den fastlagte støtte kan det enkelte medlemsland yde supplerende støtte af varierende størrelse, alt efter de pågældende foranstaltninger (Art. 52 i rådets forordning nr. 1257/99).

Såfremt medlemslandene på forhånd i deres nationale lovgivning har betingelser svarende til betingelserne i MVJ-programmet, er det ikke muligt at få støtte under MVJ-programmet (se også nedenfor i afsnittet om God landbrugspraksis). I Polens tilfælde gælder dette til dels for nationalparker. I nationalparkernes beskyttelsesplaner kan der bl.a. være forbud mod at anvende pesticider og gødning, hvilket f.eks. betyder, at landmænd indenfor nationalparken ikke kan søge om støtte til økologisk landbrug (pers. komm. Dembek 2003), (pers. komm. Metera 2003).

MVJ-støtten beregnes på baggrund af indkomsttabet, ekstraomkostninger som følge af forpligtelsen og behovet for at skabe et incitament (der højst må udgøre 20 % af beløbet) (Art. 24 i forordning nr. 1257/99). Der er fastsat et minimumsbeløb og et maksimumsbeløb på henholdsvis 25 euro – 200 euro pr. hektar. Minimumsbeløbet kan nedsættes for at undgå overkompensation (Rådets forordning 1257/99).

Vi vil betegne det som et svært dilemma at designe den samlede miljøregulering (og heri MVJ-instrumentet) for et land der er inde i en transformationsproces. Grundlæggende må MVJ-politikens økonomiske incitamentsstruktur dog betegnes som værende i konflikt med en tilgodeseelse af natur-

---

<sup>21</sup> I den nye länddistriktsforordning (Rådets forordning nr. 1783/2003) bliver medfinansieringskravet nedsat til henholdsvis 15 % og 40 % for henholdsvis mål 1 og mål 2 regioner.

<sup>22</sup> Mål 1-regioner er de områder indenfor EU hvor bruttonationalprodukt (BNP) pr. indbygger er lavere end 75% af gennemsnittet i EU.

grundlaget. Landmændene får kun betaling for ekstraomkostninger som følge af forpligtelsen ved ordningen (og maks. 20 % oveni for at skabe tilstrækkeligt incitament). Men dette kan stå i kontrast til omkostningerne ved driften og specielt naturværdierne, således at man, populært sagt, får flest penge ud af MVJ-ordningerne hvis man har forurennet mest førhen. De økonomiske betalinger er således omvendt relateret til naturværdierne på arealerne (Wardle 2003). Bonden der har drevet sine artsrige enge og overdrev via årelang ekstensiv og kontinuerlig drift bliver derimod ikke belønnet herfor. I vores gennemgang af udenlandske erfaringer i afsnittet om Sverige (se dette afsnit s. 65) har vi kort omtalt, hvorledes man her har forsøgt at gøre betalingerne afhængige af naturværdierne på arealerne, om end også dette langt fra er uproblematisk, da naturværdiers forekomst ikke er præcist determineret af en bestemt driftspraksis, men afhængige af områdets tidligere historie, frøpulje, randpåvirkning fra naboarealer, jordbund mv. I Østrig (se afsnittet Østrig – fleksible ordninger, s. 67) har de i deres ÖPUL-system graderet støtten efter driftspraksis, hvor betalingerne øges jo færre miljøbelastende praksisser landmanden udfører (Baldock et al. 2002).

### God landbrugspraksis

Hvis en landmand ønsker at indgå en MVJ-aftale forpligter landmanden sig også til at drive landbrug, der er mere end normal God landbrugspraksis<sup>23</sup> på hele bedriften (art. 20 i Kommissionens forordning 445/2002). Ideologien bag begrebet ”normal god landbrugspraksis” er blevet beskrevet af Kommissionen som værende at:

*”Landbrugerne skal som minimum overholde generelle krav til miljøpleje uden specifik betaling. Dette betyder, at alle landbrugere skal rette sig efter de gældende bestemmelser om brug af pesticider, kunstgødning og vand, og når det er relevant, nationale eller regionale retningslinjer for God landbrugspraksis. Når samfundet opfordrer landbrugerne til at forfølge miljømål, som rækker videre end God landbrugspraksis, og der som følge heraf opstår omkostninger eller indkomsttab for landbrugerne, må samfundet regne med at skulle betale for denne miljøtjenesteydelse.”*

(Kommissionen 2000, s. 6)

Kommissionen beskriver også dette som værende princippet om at ”forureneren betaler”, der altså er et nøglepunkt i forståelsen af baggrunden for MVJ. Se også foroven s. 38 i afsnittet ”Tankegangen bag MVJ-ordningerne”. God landbrugspraksis svarer i denne sammenhæng til ”en fornuftig landbrugers landbrugsaktivitet i den pågældende region” (Kommissionen 2000, s. 7). Via Nitratudirektivet (91/676/EEC) er medlemslandene blevet pålagt at udvikle et kodeks for God landbrugspraksis. Det er frivilligt at implementere kodekset, undtagen for nitratsårbare områder, hvor det er obligatorisk (Nurzynska et al. 2002). Via MVJ-ordningerne bliver det imidlertid tvunget, at man skal overholde det for at modtage MVJ-støtte. Således er der udviklet et detaljeret bilag K til Polens MVJ-program (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003), der beskriver God landbrugspraksis i forhold til naturbeskyttelse og miljølovgivning (se også bilag 9, s. 197). Kravene til God landbrugspraksis i Polens udformning omhandler bl.a. en bestemt form for opbevaring og anvendelse af kloakslam, gødning og pesticider, forbud mod at brænde græsarealer, krav til antal dyreenheder, plantedække, sikring mod jord- og vandforurening m.m. (ibid.). Dette kan bruges af kontrollører i forbindelse med stikprøvekontrol for overholdelse af MVJ-

---

<sup>23</sup> God landbrugspraksis må ikke forveksles med begrebet *Godt Landmandskab*. Sidstnævnte er et nationalt begreb udviklet af dansk landbrug som en målsætning for erhvervets faglige udvikling, der er frivillig for den enkelte landmand at forfølge jvf. (www.sns.dk 2001).

betingelserne hos konkrete landmænd. Disse regler betyder at alle landmænd indenfor Nitratfølsomme Områder skal opfylde kodekset for God landbrugspraksis, og de er dermed "lige" på dette punkt i forhold til "MVJ-landmænd". Omvendt kan God landbrugspraksis være en ekstra barriere for landmænd som er bosat udenfor Nitratfølsomme Områder i forhold til deres villighed til at deltage i MVJ, da de ikke behøver at opfylde kravene, medmindre de indgår en MVJ-aftale. Landmænd i ugunstigt stillede områder (LFA; som behandles i næste afsnit) skal dog også overholde normal God landbrugspraksis ifølge Landdistriktsforordningens art. 14 stk. 2.

På nuværende tidspunkt er det et stort problem at mange polske landmænd, især på de mindre bedrifter, ikke opfylder kravene. Landbrugsministeriet vurderer selv, at kun 5 % af de polske landbrug i øjeblikket lever op til kravene og at der fortrinsvist er problemer med gødningshåndtering (Liro 2003). Det vil ofte kræve investeringer for landmændene, før end de kan opfylde kravene til God landbrugspraksis. Og dette er svært for de mindre bedrifter, som ikke har noget økonomisk grundlag for at investere i f.eks. et betongulv til gødningsopbevaring (pers. komm. Metera, 2003).

God landbrugspraksis kan således, i kombination med nationale love og regler, have en række indbyggede dilemmaer, idet deres bestemmelser påvirker mulighederne for at give tilskud under MVJ. Tilskud vil ikke kunne ydes til at støtte opfyldelse af obligatoriske krav (Busck et al. 2001). Hvis Polen således indfører en generel beskyttelse af naturtyper i naturbeskyttelsesloven, med forbud mod gødskning, vil MVJ-ordningerne ikke kunne kompensere landmanden for en ekstensivering af arealanvendelsen og forbedring af naturtilstanden. Hermed bliver ordningerne mindre populære, hvilket giver større barrierer for deres udbredelse.

På samme måde har der i Danmark for nylig været en debat internt i Danmarks Naturfredningsforening, gående på hvilke krav der skulle opstilles i forbindelse med en evt. indførelse af naturpligt for alle landbrugsejendomme via den nyligt overståede revision af landbrugsloven. Skulle naturpligten omfatte krav om drift på driftsafhængige §3-arealer, specificeret via en pligt til nedskæring af træer og buske på arealerne, ville det nemlig muligvis betyde at det blev mindre økonomisk attraktivt at indgå en MVJ-aftale, fordi kompensationsbeløbene skulle nedjusteres.

Der eksisterer mindst 3 undtagelser i Landdistriktsforordningen, fra reglen om at kunne kompensere (indirekte eller direkte) for de omkostninger der skyldes obligatoriske miljøkrav i medlemslandene eller "naturbetingede ulemper". Den første mulighed er via LFA, hvor der kan ydes støtte til ugunstigt stillede områder (art. 18-20). For LFA gælder imidlertid også, at der er krav om overholdelse af God landbrugspraksis. Den anden mulighed er at kompensere landmænd i områder med miljørestriktioner der skyldes Fællesskabets miljøpolitik (art. 16). De 2 første muligheder omtales i næste afsnit. Den 3. mulighed er (via art. 21a i den nye Landdistriktsforordning nr. 1783/2003) en midlertidig overgangsordning hvor der kan ydes støtte til opfyldelse af miljømæssige fællesskabsnormer. Dette beskrives i næste afsnit igen på s. 48.

## Ugunstigt stillede områder (LFA<sup>24</sup>) og områder med miljørestriktioner

Vi vil kort berøre nogle muligheder for brugen af ordninger med potentielt naturbeskyttende effekter via kapitel 5 i Landdistriktsforordningen, som normalt ikke henregnes under begrebet MVJ-politik. Det må, som ovenfor påpeget, betegnes som et problem at MVJ-ordningernes støttebetingelser i visse tilfælde kan blive uinteressante for landmændene, hvis de ikke bliver kompenseret for obligatoriske miljøkrav, idet naturhensyn og miljøhensyn derved modarbejder hinanden. Et andet problem er MVJ-ordningernes design af støttebetingelser, hvor der gives støtte efter en ekstensiveringsmodel der bl.a. ikke belønner naturpleje/traditionelt ekstensive landbrugsmetoder, hvis landmænd f.eks. i forvejen leverer en upåklagelig, kontinuert og ekstensiv drift af vedvarende græsarealer. Her er LFA betalingerne modsat løsrevet fra et princip om kompensation for mistet indtægt pga. ekstensivering og i stedet netop målrettet mod opretholdelse af landbrugsdrift pga. andre naturbetingede ulemper. Landbrug der modtager LFA skal dog i lighed med MVJ-landmænd overholde God landbrugspraksis.

### Boks 6. Formålet med Ugunstigt stillede områder (LFA) og områder med miljørestriktioner samt definitionen af LFA i 3 områdetyper.

#### Kapitel V, Artikel 13

Støtten til ugunstigt stillede områder og områder med miljørestriktioner tager sigte på følgende mål:

#### a) Godtgørelse til områder med naturbetingede ulemper (LFA; artikel 18-20)

- for at sikre fortsat landbrugsvirksomhed og dermed bidrage til at opretholde levedygtige landdistrikter
- for at bevare naturen
- for at bevare og fremme bæredygtige driftssystemer i landbruget, som især tager hensyn til miljøet

#### b) Godtgørelse til områder med miljørestriktioner (artikel 16)

- for at sikre opfyldelsen af miljøkrav og sikre driften i områder med miljørestriktioner

#### Ugunstigt stillede områder (LFA) kan bestå af 3 typer:

##### 1) Bjergområder (artikel 18)

2) Andre ugunstigt stillede områder (artikel 19): Områder med alle 3 karakteristika: 1) uproduktiv, vanskeligt opdyrkeligt jord der hovedsageligt egner sig til kvæghold 2) lav økonomisk produktivitet 3) ringe eller svin-dende befolkningstæthed.

3) Områder med særlige ulemper (artikel 20): Andre områder der er udsat for særlige ulemper og hvor der fortsat bør drives landbrug, om nødvendigt og på bestemte betingelser for at bevare og forbedre miljøet, bevare naturen og mulighederne for turisme i området eller for at beskytte kysten.

Kilde: Rådets Forordning nr. 1257 artikel 13 og artikel 18-20.

Forordningens bestemmelser om ugunstigt stillede områder bærer dog meget præg af at være traditionelt landbrugsorienterede, idet reglen er, at der i disse områder ikke må være nogen betydelige muligheder for at tjene penge på traditionel landbrugsvirksomhed. Den implicite forudsætning er, at miljøvenlige produktionsmetoder ikke må understøttes økonomisk og dermed udkonkurrere traditionelt intensivt landbrug. Ifølge art. 19 (se boks 6, ovenfor) skal områderne f.eks. have forekomst af vanskeligt opdyrkelig jord, med lav produktivitet og befolkningsgrundlaget skal være vigende. LFA-støtten gives per hektar. Beløbene er dog beskedne og skal holde sig inden for 25-200 euro/ha ifølge forordningens

<sup>24</sup> LFA: *Less Favoured Areas*.

bilag 1. Til sammenligning gives der maks. 900 euro/ha til MVJ-ordningerne, dog væsentligt mindre ved ekstensive driftsformer som afgræsning og høslæt. For områder med miljørestriktioner er der også fastsat et lavt maksimalt støttebeløb på 200 euro/ha. LFA og MVJ kan dog godt bruges i kombination, idet LFA er et basisbeløb der ikke udelukker tilskud via andre arealrelaterede ordninger.

### Praksis i landene

I Danmark har LFA kun været brugt i forbindelse med Ø-støtten til visse øer for at kompensere dem for bl.a. ekstraomkostninger ved færgetransport og har således ikke haft et naturmæssigt sigte (Direktoratet for Fødevarerhverv u.å).

Ulempen ved LFA-artiklen, som en mulighed for at bevare ekstensiv drift af græsarealer, er at der i mindre grad er muligheder for at knytte driftsmæssige betingelser til støtteudbetalingen, af hensyn til naturformål, med mindre det fastsættes via kodeks om God landbrugspraksis. Implementeringsforordningen nr. 445 beskriver således intet herom. Den engelske implementering via Hill Farm Allowance (HFA) viser, at der til LFA-betalingen knyttes et kvantitativt krav om en minimum græsningsintensitet (min. 0,15 DE/ha) samt kvalitative krav via God landbrugspraksis, om at græsningsarealerne ikke må hverken undergræsses eller overgræsses eller gives uhensigtsmæssig tilskudsfordring (www.defra.gov.uk 2004a).

LFA har været et udbredt instrument i landdistriktsplanerne i EU. Specielt England og Østrig har brugt instrumentet, i England er 31 % af udgifterne i Landdistriktsprogrammet allokert til ugunstigt stillede områder (se tabel nedenfor).

**Tabel 2. Udvalgte landes brug af LFA.**

LAND	UK	ØSTRIG	FRANKRIG	SVERIGE	TYSKLAND	SPANIEN
LFA i % af LDP	31 %	26,3 %	18,4 %	15,8 %	8 %	4,8 %

Udvalgte landes brug af LFA med angivelse af LFA-støtte i % af de samlede udgifter til Landdistriktsprogrammet (LDP). (Dwyer et al. 2002, Annex V)

Ifølge forordningens art. 21 må summen af områder med miljørestriktioner (art. 16) og områder med særlige ulemper (art. 20) højst udgøre 10 % af et lands samlede areal, hvilket udgør en begrænsning for udbredelsesmulighederne. Af bilag 4, s. 186, fremgår Polens LFA-udpegninger. I forslaget til ændring af Landdistriktsforordningen nr. 1783/2003 udelades restriktionerne for områder med miljørestriktioner dog, således at det kun er områder med særlige ulemper der maksimalt må udgøre 10 % af et lands areal (Rådets Forordning nr. 1783/2003).

Artikel 16, om områder med miljørestriktioner, er et forholdsvist nyt instrument i Landdistriktspolitikken, der indtil nu er stort set ubrugt af medlemslandene under de nye Agenda 2000 landdistriktsprogrammer. I de nye ændringer til Landdistriktsforordningen (1783/2003) er områder med miljørestriktioner blevet præciseret til at være EU's naturbeskyttelsesdirektiver (Habitatdirektivet og EF-Fuglebeskyttelsesdirektivet) dækkende Natura 2000 områderne (ibid.). Implementeringsforordning nr. 445/2002 fastslog allerede i 2002, at det ikke er muligt at kompensere landbrugerne for restriktioner som følge af Nitratdirektivet (91/676 EØF). Dette skyldes hensynet til princippet om at forurenere

betaler (PPP) som indskrevet i Traktatens artikel 174 stk. 2 (Kommissionens forordning 445/2002). Støtte til opfyldelse af fællesskabsnormer (artikel 21a), er dog et helt nyt instrument, og vil netop i en overgangsperiode kunne kompensere landmændene for de udgifter de må afholde for at leve op til fællesskabslovgivningens miljøkrav.

### Støtte til opfyldelse af normer

Den nye forordning 1783/2003, med ændringer til den eksisterende Landdistriktsforordning har fået tilføjet dette instrument, omkring støtte til opfyldelse af normer fra Fællesskabets miljølovgivning (se boks 7, nedenfor). Den eksisterende forordning giver dog allerede til dels muligheder for disse investeringer via artikel 4, der omhandler investeringer i landbrugsbedrifter, men det nye instrument er mere målrettet mod investeringer til overholdelse af miljønormer samt bedriftsrådgivning. Det nye forslag til udvidelse af Landdistriktsforordningen, er netop en ændring som en konsekvens af udvidelsen af EU, til at omfatte landbrugene i Central- og Østeuropa. Det må betegnes som meget relevant og vedkommende i lyset af de finansieringsproblemer landbrugerne har her samt den udbredte mangel på overholdelse af eksisterende normer f.eks. i forbindelse med gødningshåndtering.

#### Boks 7. Støtte til opfyldelse af normer.

##### Artikel 21a

Støtte til landbrugere for at hjælpe dem til at tilpasse sig strenge normer, der er baseret på Fællesskabets lovgivning om miljø, folke-, dyre- og plantesundhed, dyrevelfærd og arbejdssikkerhed, skal bidrage til opfyldelsen af følgende mål:

- a) en hurtigere opfyldelse af strenge fællesskabsnormer i medlemsstaterne
- b) landbrugernes overholdelse af disse normer
- c) landbrugernes brug af bedriftsrådgivningstjenester .....

1. For delvist at udligne de påførte omkostninger og indkomsttabet kan der ydes midlertidig støtte til landbrugere, der skal anvende strenge normer, der er baseret på Fællesskabets lovgivning, og som for nylig er indført i national lovgivning. For medlemsstater, som anvender artikel 16, ydes der ikke støtte i henhold til dette kapitel til landbrugere, der anvender normer baseret på den i artikel 16 omhandlede fællesskabslovgivning.

2. Støtten kan ydes i en periode på højst fem år fra den dato, hvor normen bliver obligatorisk i henhold til Fællesskabets lovgivning. For at der kan modtages støtte, skal normen pålægge produktionsmetoderne nye forpligtelser eller restriktioner, der har en betydelig virkning for de typiske driftsomkostninger, og som vedrører et betydeligt antal landbrugere. For direktiver, hvis gennemførelsesfrister er overskredet, og som medlemsstaten endnu ikke har gennemført korrekt, kan der ydes støtte i en periode på højst fem år fra 25. oktober 2003.

3. Der kan ikke ydes støtte, når den manglende anvendelse af en norm skyldes den ansøgende landbrugers manglende overholdelse af en norm, der allerede er gennemført i national lovgivning.

(Rådets Forordning nr. 1783/2003)

Hvis disse muligheder i forordningen bruges meget intensivt vil man dels kunne højne landbrugernes miljøpraksis og viden gennem information via brugen af bedriftsrådgivning og dels via tilskud til overholdelse af normer, f.eks. i forbindelse med gødningshåndtering. Støttebeløbene til overholdelse af normer er på maks. 10.000 euro/bedrift og til bedriftsrådgivning er det 15 euro per rådgivningstjeneste (bilag til Rådets forordning nr. 1783/2003). Nitratdirektivet der skulle gennemføres i medlemsstaterne inden den 20/12 1993 er et oplagt eksempel på miljønormer med oprindelse i et direktiv for hvilket tidsfristerne er overskredet, og som afstedkommer konsekvenser også for den potentielle brug af MVJ-

ordninger i f.eks. Polen. Dette skyldes, at mange landmænd for øjeblikket ikke kan leve op til God landbrugspraksis der oprindeligt er et kodeks afledt af Nitratdirektivet. Se også afsnittet om God landbrugspraksis s. 44. Herved er der muligheder for at naturbeskyttelsen via MVJ ikke modarbejdes af generelle krav til nedsættelse af landbrugets miljøforurening, fordi flere landmænd, via støtte til opfyldelse af normer, potentielt vil være i stand til at leve op til God landbrugspraksis og dermed også have mulighed for at indgå en MVJ-aftale.

### 3.3 Sammenfatning af muligheder og barrierer for integration af naturhensyn på EU-niveau

Den europæiske landbrugspolitik har fra sin vorden været indrettet ideologisk efter produktivistiske principper. Efterhånden er miljø- og naturhensyn blevet hægtet på som supplerende orienteringspunkter og målsætninger via reformen i 1992 og med den igangværende Agenda 2000 midtvejsreform. MVJ-ordningerne er blevet en obligatorisk del af landdistriktspolitikken som medlemslandene skal implementere, men omfang og kvalitet er det i vidt omfang op til landene selv at fastlægge.

En række barrierer eksisterer for at MVJ-programmet kan integrere naturhensyn i landbrugspolitikken. Det økonomiske aspekt er den tvungne nationale medfinansiering af MVJ, der, modsat CAP's direkte støtte, kræver penge fra det nationale budget. Dette er en afgørende hindring for MVJ-programmets udbredelse, idet enhver regering vil søge at egenoptimere nationalhusholdningen ved at benytte gratisydelse via CAP's søjle 1 og modsat begrænse mængden af nationale udgifter via søjle 2. Konkurrenceforholdet mellem MVJ og CAP's søjle 1 virker også mod vedvarende græsarealer, men den seneste reform af CAP har mindsket den negative virkning af søjle 1 via afkoblingen af den direkte støtte fra produktionen. CAP-reformen har også åbnet mulighed for, at de lande der prioriterer dette kan øge midlerne til MVJ gennem graduering.

For at landmænd kan modtage MVJ- og LFA-støtte skal kodeks for God landbrugspraksis overholdes, hvilket er en stor barriere for mange østeuropæiske landmænd. En ny mulighed for landdistriktsstøtte til overholdelse af miljønormer kan mindske denne barriere.

MVJ's fremtidige muligheder som et værktøj i landdistriktspolitikken, og mere bredt i samfundsreguleringen af landbrugets naturpraksisser, vil også afhænge af hvilke krav der stilles via den Miljøbetingede direkte. I den Miljøbetingede støtte vil der fremover være krav om God landbrugs- og miljømæssig stand, som vil have indflydelse på arbejdsdelingen til MVJ. Med den nye 2003 CAP-reform er der således taget et markant skridt i den rigtige retning i forhold til at integrere naturen og miljøet i landbrugspolitikken. De nationale implementeringer af reformen vil være afgørende for dens effekt på natur og miljø og opretholdelsen af vedvarende græsarealer. Specielt afkoblingen af den direkte støtte fra produktionen må forventes at få afgørende konsekvenser for arealanvendelsen, idet landbrugerne fremover i højere grad vil orientere sig efter markedsefterspørgslen samt personlige motiver. Et par udtalelser fra engelske bønder fra foråret 2003 illustrerer dette, jvf. nedenstående boks:

#### **Boks 8. To engelske bønders overvejelser om fremtiden efter CAP reformen.**

*"I will convert my 1200 acres of arable to grass and establish an extensive beef system"*  
large, well established Kent farmer, April 2003

*"I will sell most of my sucklers and just ranch and outwinter the few needed to keep receiving the decoupled payment"*  
well briefed Essex Coast ESA farmer, April 2003

Kilde: Gannon (2003).



Ovenstående udtalelser skal ikke tages som udtryk for den mest dominerende retning for landbrugets arealanvendelse fremover. Pointen er fortrinsvist, at der vil ske en revolution, hvor landmændene fremover skal til at genoverveje hvorfor de egentlig driver landbrug. Og dermed bevæge sig væk fra tidligere tiders paradigme, hvor arealanvendelsen var afstemt efter hvor der flest muligheder for at hente tilskud fra EU's hektarstøtteordninger mv. Dette kan dog have effekter både i retning af en intensivering og marginalisering af landbrugsdriften.

Som det ses af ovenstående kan Miljøbetinget landbrugsstøtte i teorien modvirke landbrugsmæssig marginalisering, samtidig med at en landbrugsmæssig intensivering af f.eks. græsgange til agerbrug ikke må finde sted. To af de største naturmæssige problemer i forhold til fastholdelsen af biodiversiteten i Europas kulturlandskaber (intensivering og marginalisering) kan således i til en vis grad elimineres via CAP fremover, når samtidig støtten afkobles produktionen (se tabel nedenfor). Det må dog understreges, at det kun er rent principielt. De faktiske konsekvenser afgøres bl.a. af CAP's implementeringsform, det tilknyttede kontrolsystem og hastigheden af gennemførelsen, og dette vil være forskellig fra region til region afhængig af bonitet og landbrugsstrukturer.

**Tabel 3. Sammenfatning af muligheder og barrierer på EU-niveau for naturintegration i CAP.**

	Barrierer	Muligheder
<b>Søjle 1</b>		
Afkoblingen af støtten	Kan medvirke til marginalisering af husdyrproduktion og græsarealer, hvis ikke dyrepræmierne bibeholdes koblede til produktionen.	Kan modvirke intensiveret landbrugsdrift i marginale områder.
Miljøbetinget støtte	Har et landbrugsmæssigt ressourcaperspektiv. Effekten afhænger stærkt af implementeringsformen.	Kan modvirke intensivering af græsarealer samt bibeholde drift via GLMS.
Graduering	Indføres senest 2010-2013. Brugen af midlerne kræver national medfinansiering.	Kan overføre betydelige midler fra søjle 1 til søjle 2.
<b>Søjle 2</b>		
MVJ-frivillighed	Afhængig af landmandens engagement og villighed. Modarbejder PPP ved miljøvenlige MVJ-aftaler.	Kan give medejerskab af og interesse for plejeindsatsen.
MVJ-støttebetingelser	Udarbejdet efter en vesteuropæisk ekstensiveringsmodel hvor eksisterende ekstensiv drift ikke belønnes.	De polske landbrug er generelt fattige, hvorfor selv små tilskudsbeløb kan medvirke til at bibeholde driften.
God landbrugspraksis	Kan være svært at overholde i forhold til miljønormer, hvorved miljøhensyn og naturhensyn modarbejder hinanden (policy failure). Risiko for at landmænd ikke indgår MVJ.	Kan hæve miljøstandarderne samtidig med en naturplejeindsats. Kan kombineres med støtte til opfyldelse af miljønormer
LFA	Landmænd skal også her overholde God landbrugspraksis.	Kan opretholde ekstensiv produktion. Nemt at få støtte. Kan medføre større villighed til at indgå MVJ-aftale.
Støtte til opfyldelse af normer	Kræver meget af landmanden. Kun støtte i en overgangsperiode for visse EU-regler.	Kan hjælpe landmænd til at overholde God landbrugspraksis og dermed berettige dem til at søge MVJ- og LFA-støtte.

## 4. Naturhensyn via MVJ - erfaringer fra andre lande

De forordningsretlige retningslinjer giver de enkelte medlemslande et stort spillerum for MVJ-programmets implementering. Derfor har vi udvalgt forskellige nationale eksempler på MVJ-programmer, for derigennem at få indblik i forskellige måder at integrere naturhensyn i MVJ. Udover at få indblik i forskellige muligheder for naturvenlige udformninger af MVJ, vil vi også se nærmere på erfaringer med hensyn til landmandens villighed til at deltage i en MVJ-aftale.

Vi har valgt især at fokusere på positive erfaringer, hvorfor de lande som er mest<sup>25</sup> fremtrædende mht. integrationen af naturhensyn i MVJ, er blevet udvalgt. På denne baggrund er de udvalgte lande England, Tyskland, Sverige og Østrig, og derudover har vi også valgt at beskrive de nye danske naturplaner i MVJ regi. IUCN for Central- og Østeuropa i Polen har anbefalet, at Polen burde adoptere erfaringer fra Østrigs MVJ-program, fordi Østrig er frontløber mht. naturintegration og samtidig har visse ligheder med Polen i forhold til landbrugsstruktur (Metera 2003, pers. komm.). Polen har selv samarbejdet med delstaten Brandenburg i Tyskland i forhold til MVJ-programmet (Petersen 2003a). Sverige er valgt som eksempel på et land der har gjort meget ud af efteruddannelse af MVJ-landmænd, hvilket der er et stort behov for i Polens landbrugssektor (ibid.). Danmark er valgt som et land, hvor man er startet med at udarbejde naturplaner, på trods af at både Sverige og England har været foregangslande på disse punkter. Vi har imidlertid stadig valgt Danmark som eksempel på udarbejdelse af naturplaner, hvilket er et praktisk valg, idet litteraturen har været lettere tilgængelig.

Igennem præsentation af landenes erfaringer med MVJ-programmer, og eksperters vurdering heraf, danner vi os et grundlag for at kunne vurdere de potentielle muligheder og barrierer for varetagelse af naturhensyn i det polske MVJ-program. Dog er vi opmærksomme på, at barrierer og muligheder i et givent land ikke ukritisk kan overføres til Polen, idet der er store nationale forskelle i forvaltningen, i landbruget og i naturgrundlaget. Her i dette kapitel tager vi ikke særskilt stilling til hvilke muligheder og barrierer der kan overføres, da vi først senere i kapitlerne om Polen (del 2) undersøger de særlige karakteristika for Polen. Derfor anser vi i første omgang de udvalgte landes MVJ-erfaringer som *potentielle* muligheder og barrierer for Polen, som vi senere vil vurdere i forhold til Polens særlige karakteristika.

Til at belyse de potentielle muligheder og barrierer fokuserer vi primært på udformningen og indholdet af de enkelte elementer i MVJ-programmet, MVJ-planerne og de enkelte ordninger. Til dette har vi benyttet myndighedernes hjemmesider, der har været til stor nytte, da disse bliver løbende opdateret og indeholder informationer, der ikke er til rådighed andetsteds. Derudover har vi benyttet de få ekspertundersøgelser der findes af MVJ. De fleste undersøgelser af MVJ-programmer har haft udgangspunkt i forordning nr. 2078/92, og da denne senere er blevet ændret til Landdistrikts-forordningen i 1999 og med ændringer i 2003, er sammenligningsgrundlaget ikke helt ens. Vi har dog vurderet ændringerne til at være af mindre betydning for kapitlets egentlige formål; nemlig at give læseren indblik i MVJ-

---

<sup>25</sup> Ifølge (Busck et al. 2001) og (Buller 2000a).

programmets udformningsmuligheder. De nyere udgaver, af forordningerne hvor MVJ er formuleret, har ikke indskrænket mulighederne for at inddrage naturhensyn.

Efter en gennemgang af de udvalgte landes MVJ-programmer vil vi undersøge erfaringerne med landmændenes villighed til at deltage i MVJ. Vi vil til sidst i kapitlet koble hensyntagen til naturen i forhold til hensyntagen til landmændenes deltagelsesvillighed i MVJ. Dette skyldes, at en detaljeret specificering og målretning af naturplejen kan give komplicerede aftalevilkår, der kan virke som en barriere for landmændenes villighed til at indgå aftaler.

De enkelte afsnit starter med en kort beskrivelse af naturgrundlaget, landbrugsstrukturen og landenes historiske fokusering på landbrugsrelaterede miljøproblemer. Denne korte beskrivelse skal være med til at sætte den efterfølgende beskrivelse af udformningen og indholdet af MVJ-programmet i perspektiv, og bidrage til kritisk stillingtagen af om omstændighederne er gunstige for erfaringsoverførsel til Polen. Først vil vi her starte med at give et overblik over EU-landenes budgetfordelinger indenfor landdistriktsprogrammet og med hvilken vægt MVJ er blevet integreret heri i forhold til bevillingerne. Den basale forudsætning, for at MVJ kan integrere naturhensyn i CAP, er at der er afsat ressourcer til programmerne så de kan nå ud til så mange landmænd som muligt.

## Landdistriktsprogrammets og MVJ's budget

Budgetfordelingerne er med til at give et indblik i landenes forskellige prioriteringer indenfor landdistriktsprogrammet, og som vi vil vise senere, (jvf. figur 5, s. 54), er der stor forskel på landenes prioriteringer (Dwyer et al. 2002). Nogle anvender landdistriktsprogrammet som et redskab til at beskytte miljøet og landskabet, mens andre primært anvender landdistriktsprogrammet til at modernisere landbruget. Tendensen er at de rige regioner prioriterer MVJ og LFA (se afsnit herom s. 46), mens de fattige regioner prioriterer støtteordninger, såsom investeringer i landbrugsbedrifter, etablering af unge landbrugere og forbedring af forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter (ibid.).

EU-støtten til landdistriktsprogrammet i de enkelte lande er fastlagt for programperioden 2000-2006 (jvf. tabel nedenfor). Danmark fik eksempelvis i 2000 47 mio. € og i 2006 er der afsat 53 mio. €, hvilket viser at den samlede støtte stiger svagt gennem perioden. Ifølge Dwyer et al. (2002) bevirker rammen for EU's samlede landdistriktsbudget, at der kun er begrænsede muligheder for større vægtning af landdistriktspolitikken i programperioden.

**Tabel 4. Landdistriktsstøtte til EU-15 for 2000-2006 i mio. euro.**

År	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
EU-15	6206	6360	6502	6647	6796	6948	7103

Tabellen viser den samlede EU-støtte til landdistriktsordningerne fra EAGGF-fonde i € million.

(Dwyer et al. 2002).

Beløbsstørrelserne står efter vores mening i kontrast til de flotte udmeldinger EU-Kommissionen kommer med i forbindelse med Agenda 2000 reformen i 1999 og igen i forbindelse med midtvejsreformen i 2003 (se f.eks. Fischler 2004), hvor man lægger stor vægt på, at landbrugsstøtten nu i høj grad vægter søjle 2 støtten. Landdistriktsmidlerne udgør dog kun ca. 10,3 % af landbrugsudgifterne i EU og MVJ ca. 4,5 % (Ribbe 2003).

For de nye tiltrædelseslande ser fordelingssituationen imidlertid langt bedre ud (se tabel 5, nedenfor).

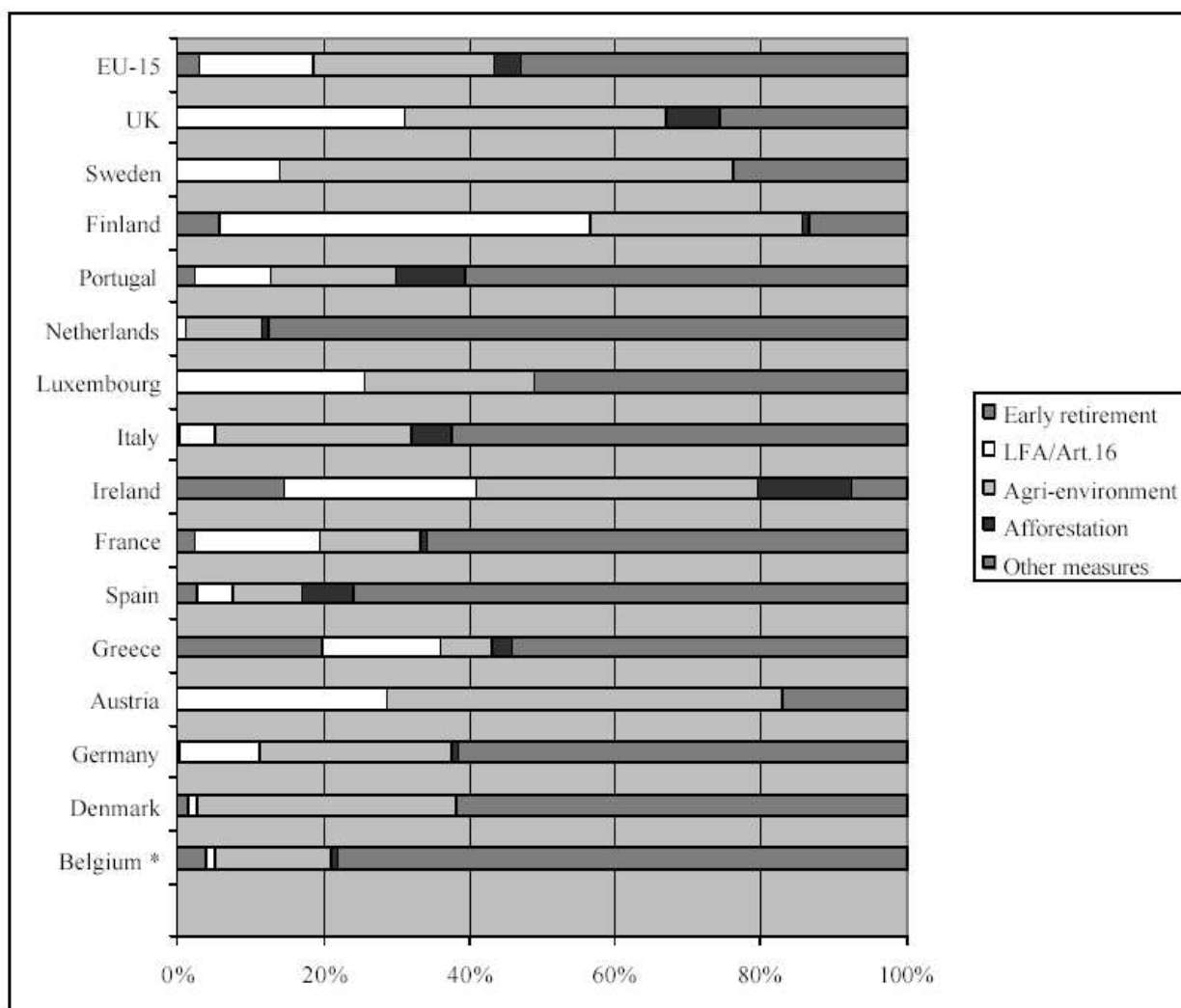
**Tabel 5. EU-udgifter til søjle 1 og søjle 2 for i EU-15 og ACC10 i mio. euro.**

	Søjle 1	Søjle 2	Søjle 1/ha UAA	Søjle 2/ha UAA
ACC10*	1.560	1.703	41	45
EU-15**	38.713	6.855	301	53

Tabellen viser CAP's udgifter til både søjle 1 og søjle 2, samt disse udgifter i forhold til det udnyttede landbrugsareal for henholdsvis de nuværende EU-lande og de tiltrædende. \* Gennemsnitstal for 2004-2006. \*\* Gennemsnitstal for 2000-2002. Kilde: Table 4.2 i European Environment Agency 2004, s. 36.

Fordelingen mellem udgifter til søjle 1 og søjle 2 er stort set ligeværdig, hvilket dog bl.a. skyldes, at landene får indfaset søjle 1 midlerne i løbet af en årrække og dermed starter på et lavt niveau i forhold til EU-15 der får langt større søjle 1 midler per ha landbrugsareal (ca. 7 gange mere). Til gengæld får de nye EU-lande næsten det samme som EU-15 til landdistriktsudvikling per areal landbrugsjord.

**Figur 5. Planlagt budgetfordeling for EU15's Landdistriktsprogrammer i perioden 2000-2006.**



Diagrammet viser de nuværende EU medlemslandes planlagte budgetfordeling på de forskellige programmer under landdistriktsprogrammet. Den sidste og største enkeltpost er "other measures". Den indeholder ordninger til "etablering af unge landmænd", "investeringer i landbrugsbedrifter", "fremme af tilpasningen og udviklingen af landdistrikterne" og "forbedring af forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter". \* Uden 1,7 mio. € i ledsageforanstaltninger til Flandern. Kilde: Dwyer et al. (2002, Fig. 3.2, s. 19).

EU's støtte er baseret på de enkelte landes historiske udgifter, og derfor findes der ingen tydelig forbindelse til størrelsen af landdistrikts- eller landbrugsarealet (Dwyer et al. 2002). Da det er op til de enkelte medlemslande selv at designe og prioritere de forskellige programmer indenfor landdistriktsprogrammet har det resulteret i vidt forskellige programpunkter og prioriteter indenfor landdistriktsprogrammet. Landenes medfinansieringsprocent, i forhold til den samlede støtte (EU's støtte + national støtte), er forskellig og varierer fra 24 % i Portugal til 75 % i Holland. Denne forskel skyldes delvist mål 1-regionerne, som hidtil har fået 75 % i EU-støtte. Disse områder er udpeget i blandt andet dele af det nordlige Finland og Portugal. Mål 1-regionerne bliver primært omfordelt til de nye medlemslande i Østeuropa fremover (ibid.). Polen har fået udpeget alle voivodships til mål 1-regioner ifølge Tiltrædelsestraktaten (Kommissionen 2003b).

Det fremgår af figur 5, ovenfor, at midlerne til landdistriktsprogrammet fordeles forskelligt nationalt. Lande som England, Sverige, Irland og Østrig anvender en forholdsvis stor andel af det samlede budget på MVJ-programmet. I Sverige anvendes ca. 62 % af midlerne til MVJ-programmet, mens Spanien kun anvender ca. 10 procent (Dwyer et al. 2002). Det ses af figuren, at MVJ-programmets budget udgør en mindre del i forhold til budgettet for moderniseringsordningerne (*Other measures*). Gennemsnitligt for EU-15 landene udgør udgifterne til moderniseringsordningerne over dobbelt så meget som udgifterne til MVJ-programmet. Tidligere var denne forskel større. Sammenlignes beløbene anvendt til MVJ-programmet for perioden 1994-99 med 2000-06, er der sket en stor opprioritering af MVJ. I gennemsnit er der, i EU i alt, sket en stigning på 81%<sup>26</sup> i beløbene anvendt til MVJ-programmet (Dwyer et al. 2002). Denne udvikling tyder på en omprioritering af midlerne indenfor landdistriktsprogrammet til fordel for MVJ-programmet. Der er stor forskel på stigningerne i de enkelte lande. De ”nye” EU-medlemslande Sverige, Finland og Østrig, som tilsluttede sig i 1996, har ikke foretaget væsentlige omprioriteringer af landdistriktsbudgettet, mens lande som Belgien og Grækenland, der i starten af 90’erne stort set ikke benyttede MVJ, nu har opprioriteret MVJ væsentligt.

Ved et nærmere blik på MVJ-budgettet fremstår der markante forskelle mellem de enkelte medlemslande se tabel 6, nedenfor.

**Tabel 6. Planlagte MVJ-udgifter (i euro) pr. ha udnyttet landbrugsareal (UAA).**

Sverige*	Tyskland	Frankrig	Østrig*	Spanien	England
580€	160€	80€	1197€	40€	130€

Tabellen viser de forskellige planlagte MVJ-udgifter for perioden 2000-06 hos seks forskellige EU-lande. \*Udgifterne inkluderer ikke EAGGF Guidance Funds midler i mål-1-regioner. Kilde: Egen aflæsning fra figur i Dwyer et al. (2003).

Forskellen mellem MVJ-udgifter pr. hektar landbrugsareal (UAA) er med til at understrege, at prioriteringen af MVJ-programmet er helt op til de enkelte lande selv. Østrig adskiller sig i særdeleshed fra de øvrige medlemslande, og de har i deres landbrugspolitik prioriteret at bevare småbønder og ekstensive landbrug. Spanien anvender modsat langt mindre MVJ-midler pr. ha landbrugsareal. Budgetstørrelsen fortæller noget om de økonomiske rammer for MVJ-programmet, men intet om indholdet og udform-

<sup>26</sup> I perioden 1994-99: 2043 mio. € og i 2000-06: 3696 mio. €.

ningen af MVJ-programmet eller hvilke naturhensyn der er taget. For at finde ud af dette vil vi starte med at se nærmere på de enkelte landes MVJ-programmer og erfaringer startende med England.

## 4.1 Landeerfaringer med udformningen af naturvenlige MVJ-programmer

Vi vil undersøge udvalgte naturvenlige elementer af Englands, Tysklands (Slesvig-Holsten), Sveriges, Østrigs og Danmarks MVJ-program. Vi har valgt at fokusere på elementer, der forsøger at varetage forskellige naturhensyn. Det drejer sig primært om at sikre:

- ekstensiv driftsmæssig kontinuitet.
- forskellige naturtyper via differentiering af plejeforanstaltninger.
- de vedvarende græsarealer mod negativ påvirkning fra omkringliggende arealer (gødskning, pesticider, erosion, dræning mm.).
- værdifulde landskabselementer (stendiger, levende hegn, småbiotoper mm.).

### England - udformning af MVJ-planer

Englands naturgeografi kan groft opdeles i områder med små bjerge (uplands) der findes i nord og i det centrale England, mens den resterende del betegnes som et lavlandsområde (lowlands). Halvnaturarealerne befinder sig fortrinsvist i bjergområderne og i det sydlige England, hvor der bl.a. findes kalkstensoverdrev. Ud af det samlede areal dækker landbrugsarealet ca. 70 %, hvoraf ca. 25 % er arealer med afgrøder (www.defra.gov.uk 2004a). Den resterende del af landbrugsarealet er fortrinsvis forskellige former for græsarealer. I 1990 bestod 13 % af det samlede areal af halvnaturarealer (Busck et al. 2001). Den store andel af græsarealer (og heriblandt halvnaturarealer) antyder et stort potentiale for anvendelsen af MVJ som er målrettet mod disse arealtyper.

I lavlandsområdet er landbruget intensivt og består af meget store bedrifter på gennemsnitlig ca. 70 ha, men i bjergområderne er de traditionelt ekstensive landbrug stadigvæk bibeholdt. Det intensive landbrug har bevirket tab af vådområder og naturværdier på halvnaturarealer, hvilket har medført at miljødebatten primært har drejet sig om beskyttelse af habitater og dyreliv (Hart & Wilson 2000). Denne fokusering på beskyttelse af habitater og dyreliv har betydet, at England er det land i EU, som har gjort mest ud af at integrere naturhensyn i MVJ-programmet ifølge Hart & Wilson (2000). England havde en stor indflydelse på udformningen af forordning nr. 797/85<sup>27</sup> i 1985, som skabte fundamentet for ESA-planerne (ibid.). 797/85 var forgængeren til forordning nr. 2078/92 som var MVJ's retslige forankring før Landdistriktsforordningen i 1999. I dag indeholder landdistriktsprogrammet seks forskellige landbaserede planer: Hill Farm Allowance (HFA), Country Stewardship Scheme (CSS), Environmental Sensitive Areas (ESA), Organic Farming Scheme (OFS), Farm Woodland Premium Scheme (FWPS) og Woodland Grant Scheme (WGS)), hvoraf de fire førstnævnte indeholder elementer som er med til at integrere naturhensyn på vedvarende græsarealer. Udover de ovennævnte planer, som alle er arealbase-

<sup>27</sup> Rådets forordning (EOEF) nr. 797/85 af 12. marts 1985 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet.

rede, findes der også projektbaserede planer, som bl.a. indeholder nogle kurser i beskyttelse af miljøet og landskabet.

I Storbritannien dækker MVJ-aftalerne 9,8 % af landbrugsarealet og 6,6 % af alle bedrifter (www.defra.gov.uk 2004a). Siden MVJ-programmets begyndelse er der sket en gradvis udvikling i antallet af arealer både hos ESA og CSS (se tabel 7, nedenfor).

**Tabel 7. Arealudstrækning af engelske MVJ-planer med naturhensyn (i 1000 ha.).**

	1987	1992	1999	2000	2001	2002
Environmental Sensitive Areas	31.2	129.4	523.5	531.9	579.0	620.0
Countryside Stewardship Scheme	..	..	139.9	192.1	263.3	321.8
Organic Farming	..	..	16.1	95.9	134.5	158.3
Moorland	..	..	15.8	15.8	15.8	2.7

Tabellen viser arealet som er underlagt de forskellige MVJ-planer. Moorland planen er nu under afvikling, men de fleste landmænd har indgået lignende MVJ-aftaler under Countryside Stewardship planen.

Kilde: www.defra.gov.uk 2003.

Environmental Sensitive Areas betegnes som vertikale planer, hvor det kun er landmænd der har arealer indenfor de udpegede områder, som kan deltage. Derimod gælder Countryside Stewardship og Organic Farming planerne for hele landet. I det efterfølgende afsnit har vi valgt af fokusere på ESA og CSS, da de hver især giver indblik i en henholdsvis vertikal og horisontal MVJ-plan, som begge indeholder elementer der har til formål at varetage naturhensyn.

### Udformningen af ESA og CSS

Der er 22 ESA-områder i England, som dækker 10 procent af det samlede landbrugsareal. Formålet med disse områder er at beskytte biologiske, landskabelige og historiske interesser. Områderne overlapper i dag i stort omfang andre nationale beskyttelsesområder. ESA-områderne blev allerede udpeget i 1987, og i 1992 blev de en del af det engelske MVJ-program.

ESA-planen er opbygget på tre niveauer som indeholder forskellige krav. De to første niveauer tager sigte på vedvarende græsarealer og det tredje niveau vedrører konvertering af omdriftsarealer til vedvarende græsarealer. Princippet i opbygningen af ESA-planen er, at der er nogle mindstekrav som skal opfyldes. Derudover eksisterer der forskellige ekstra tiltag, som støttes yderligere f.eks. hævning af vandspejl, dyrkningsfrie bræmmer og offentlig adgang. Det første niveau omfatter færrest krav (mindstekrav), og dermed er tilskuddet også forholdsvist mindre end på de to andre niveauer. På det andet niveau (*Low input grassland / Marshland*) omfatter ordningerne græsarealer som har en betydelig økologisk interesse eller et tilsvarende potentiale, og kravene for ordningerne omfatter både de på første niveau fastsatte samt nogle yderligere restriktive krav. Tredje niveau (*Arable reversion to grassland*) omfatter omdriftsarealer som skal blive konverteret til vedvarende græsarealer, og her gælder kravene på niveau ét også samt nogle forskellige foranstaltninger i forbindelse med konverteringen (www.stat.gov.pl, uden dato l).

Udover de normale ordninger under hvert niveau kan landmanden indgå aftale om to-årige tillægsforanstaltninger som normalt omfatter hegnsplantning, indhegning, gravning af vandhul mm. Samlet set

bevirker denne udformning en forholdsvis fleksibel vertikal MVJ-plan, der først og fremmest sikrer de eksisterende naturværdier. Idet hele 85 pct. af de samlede ESA-aftaler er indgået på det første niveau, antydes det, at landmændene helst vil indgå aftaler med få krav og lavt tilskud, frem for skærpede krav og højt tilskud. ESA-planen er den økonomisk største, både målt i antallet af aftaler og (som det ses i tabel 7, s. 57) det arealmæssigt størst dækkende område (Busck et al. 2001). ESA har været succesfuld med hensyn til at bevare landbrugssystemer og habitater, men den miljømæssige effekt har været begrænset (Hart & Wilson 2000).

Der er lagt vægt på langsigtede resultater. I stedet for de normale femårige aftaler er udgangspunktet 10-årige aftaler med mulighed for opsigelse efter 5 år (Busck et al 2001). At sikre en kontinuerlig ekstensiv drift er en af de vigtigste forudsætninger for at forvalte naturværdierne, og derfor ser vi meget positivt på 10-årige aftaler. Endvidere understøtter en række ordninger forbedringer i beskyttelsen af halvnaturarealer, såsom forbedringer af indhegninger af tidligere og nye græsningsarealer, ekstensive randområder på omdriftsarealer m.fl.

En anden naturvenlig MVJ-plan er Countryside Stewardship Scheme (CSS), der er horisontal i den forstand at alle landmænd udenfor ESA-områderne kan ansøge om deltagelse. Men ikke alle ansøgninger resulterer i deltagelse, da de bliver prioriteret og valgt efter natur- og landskabsværdier. Udpegede områder, som f.eks. SSSI (Site of Special Scientific Interest), som er udpeget for at beskytte biologiske, geologiske og topografiske værdier samt andre regionale og nationale beskyttelsesområder har første prioritet, men i princippet er CSS rettet mod det almindelige landbrugsland (Busck et al. 2001). CSS har til formål at bevare æstetiske og biologiske værdier i landskabet, forbedre og forøge habitater for dyr og planter, samt at bevare arkæologiske og historiske træk og steder (Landboforeningerne & Landbrugsraadet 2002). Der er CSS-planer for hver region som bliver opdelt i forskellige landskabstyper og geografiske områder, hvor der er opstillet specifikke prioriteter og mål (Busck et al 2001). På internettet kan landmanden se hvor disse områder er placeret.

**Tabel 8. Countryside-Stewardship planens kategorier af ordninger.**

Årlig støtte	Enkeltvis støtte
Managing grassland	Field boundaries
Managing fen and reedbeds	Tree planting and management
Recreating grassland on cultivated land	Water levels and features
Managing lowland heath	Scrub and bracken control
Managing upland moorland	Access
Managing historic landscapes	Stock management
Managing arable fields margins	Payments for advice
Managing of field margins in intensive grassland	Special projects
Managing coastal and inter-tidal habitats	
Access items	

Under hver af de i tabellen viste kategorier findes der forskellige konkrete ordninger. Tabellen giver et indblik i den brede vifte af støttemuligheder under Countryside Stewardship planen (Busck et al 2001).

Landmanden skal i ansøgningen udarbejde en pleje- og forbedringsplan, inklusiv kortlægning af arealer, beskrivelse af specifikke mål for landskabet, vildtet, historiske værdier og adgangsforhold. Der er altså tale om specifikke målsætninger for hver enkelt aftale. Aftaleperioden er ligesom ESA-planen som ud-



gangspunkt en ti-årig periode, men med mulighed for at forkorte perioden til fem år. I 1999 blev der indgået fem-årige aftaler med 50 - 60 % af ansøgerne, det vil sige at over 1/2 af landmændene benytter muligheden for at forkorte aftaleperioden.

Indenfor CSS-planen er der over 100 forskellige støttemuligheder, men uanset hvilken type aftale der er indgået, så skal eksisterende læhegn beskyttes gennem udlæg af dyrkningsfrie bræmmer (Busck et al. 2001).

CSS-planens store mangfoldighed på forskellige ordninger (se også tabel 8, ovenfor) giver systemet en stor fleksibilitet i forhold til den enkelte landmands valgmuligheder. Denne individuelle udformning giver som udgangspunkt mulighed for at varetage de specifikke naturhensyn på de enkelte arealer. Endvidere er det positivt, at udgangspunktet er ansøgerens udspil, for på denne måde får landmanden stor indflydelse og kommer derved måske til at føle et større medansvar. CSS-planen har udviklet sig meget over de sidste 10 år, og i dag bliver CSS støttet via MVJ-programmet og til dels via graduering (se afsnittet om dette på s. 36). Tidligere planer fokuserede på enkeltelementer, adgangskrav, høslæt m.fl., hvorimod planerne nu er mere orienterede mod bedriften som helhed (Colborne 2001).

CSS systemet har vist sig at være succesfuldt. Målt i antallet af ansøgere, i en nylig undersøgelse, viser det sig at over 440,000 ha landbrugsland er dækket, hvilket er næsten fire gange så meget som i 1995. Derudover inkluderer CSS aftaler også 45,000 km med bræmmer og 21,000 km læhegn og stendiger (www.defra.gov.uk 2004c). En overvågningsrapport over CSS har konkluderet, at ordningerne er gode som gulerod, og at de er med til at øge miljøbevidstheden. Men manglende økonomiske midler har betydet afslag til mange ansøgere (Hart & Wilson 2000). Der har dog været kritik af, at de økonomiske rammer for det engelske MVJ-program er for utilstrækkeligt (Hart & Wilson 2000). Hart & Wilson antyder, at grunden til at England ikke vægter MVJ-budgettet særlig højt skyldes, at politikerne og embedsmændene ser MVJ mere som en indkomststøtte end et instrument til landskabsbevarelse (Hart & Wilson 2000). En vurdering af Countryside Stewardship og det tidligere Moorland Scheme fra "House of Commons Select Committee report" udtaler bl.a., at grunden til manglende deltagelse skyldes dårligt formulerede planer og ordninger samt skamfulde budgetstørrelser, som på ingen måde kommer i nærheden af støtten til de konventionelle landbrug (Hart & Wilson 2000). Støttebeløbene er meget små, og godtgør ikke fuldt ud for produktionstab, hvilket bevirker, at det hovedsageligt er de arealer med det landbrugsmæssigt dårligste potentiale der bliver omfattet. Derfor vælger landmændene kun at omfatte minimumsarealer (Colborne 2001).

Et andet kritikpunkt er, at kravene til MVJ-støtten er for ubetydelige, fordi landmanden modtager MVJ-støtte for at foretage meget små ændringer i landbrugsdriften. Denne kritik er især møntet på at den miljømæssige gevinst har været begrænset (Hart & Wilson 2000). Til trods for over ti års erfaringer med MVJ, er landmænd, NGO'ere og embedsmænd stadigvæk på et eksperimenterende stade (Hart & Wilson 2000). Det er dog vigtigt at gøre opmærksom på, at der findes ikke megen viden om ordningernes miljø- og naturmæssige effekt, hvorfor det er vanskeligt at udtale sig om disse.

Med hensyn til de økonomiske ressourcer til MVJ ser fremtiden måske lidt lysere ud. England benytter sig som sagt af graduering, overføring af midler fra sølje 1; den direkte landbrugsstøtte - til sølje 2; landdistriktsprogrammet. I perioden 2000-2006 vil ressourcerne via graduering forøge landdistriktsbudgettet med 60 % i forhold til sidste programperiode hvilket medfører en fordobling af ressourcerne til MVJ-ordningerne (Dwyer et al 2002).

Når vi ser bort fra de dårlige økonomiske rammer, og i stedet fokuserer på den tekniske programmering, så er der efter vores mening mange naturvenlige elementer i ESA-planen og CSS-planen. For det første så muliggør disse to MVJ-planer, at et hvilket som helst græsareal eller halvnaturareal kan blive dækket af MVJ-ordninger som varetager naturhensyn. Dette sikres ved en arbejdsdeling mellem den områdeudpegede ESA-plan, som bl.a. indeholder værdifulde naturarealer, og den horisontale og meget fleksible CCS-plan, som dækker det resterende landbrugsareal. Det er dog lidt bemærkelsesværdigt at den vertikale ESA-plan, der er udpeget på værdifulde naturområder, i de fleste tilfælde (første niveau), kun medfører generelle krav og dermed ikke sikrer specifikke naturhensyn. Derimod indeholder den horisontale CSS-plan, som er tilgængelig i det mere almindelige landbrugslandskab, meget målrettede og specifikke plejekrav.

I øjeblikket er man i England i gang med at designe et nyt MVJ-program (Environmental Stewardship Scheme), som skal erstatte ESA og CSS. Da programmet endnu er under forberedelse er det kun den overordnede struktur og indhold som er fastlagt. Environmental Stewardship Scheme vil bestå af to MVJ-planer, den første er Entry Level Scheme og den anden er Higher Level Scheme. Entry Level Scheme vil blive en 5-årig horisontal plan med få betingelser, som sigter mod at få mange landmænd til at deltage og løfte landbrugspraksissen et miljømæssigt niveau over Kodeks for God landbrugspraksis. Med Entry Level Scheme bliver det muligt at vælge mellem forskellige foranstaltninger, der hver især giver et bestemt antal point. Det er altså ingen bestemte foranstaltninger som landmanden skal indgå, han kan frit vælge, men som betingelse skal han opnå et bestemt antal point pr. ha ([www.defra.gov.uk](http://www.defra.gov.uk) 2004 d).

Den anden MVJ-plan, Higher Level Scheme, består af 10-årige<sup>28</sup> aftaler og er målrettet mod højt prioriterede områder (f.eks. SSSI). Som udgangspunkt skal landmanden også deltage i Entry Level Scheme, men i visse tilfælde er det muligt kun at deltage i enkelte foranstaltninger under Higher Level Scheme, som er målrettet mod bestemte arealer. Foranstaltningerne under Higher Level Scheme er opdelt i tre kategorier, genskabelse / nyskabelse, genopretning og bevaring. Genskabelse / nyskabelse er foranstaltninger, som er målrettet mod områder, der har et stort potentiale for at blive et værdifuldt naturområde. Genopretningsforanstaltningerne sigter mod landskaber eller habitater, hvor der er behov for genopretning. Landmanden skal udarbejde en vurdering af bedriftens og produktionens miljøtrusler (fx for lavt græsningstryk) og muligheder (fx læhegnsplantning), disse kortlægges på et kort over bedriftens arealer. Ved at inddrage landmanden i udarbejdelsen af vurderingen og målsætningen, er det tanken at landmanden bliver mere ansvarsbevidst og der igennem mere villig til at udføre foranstaltningerne kor-

---

<sup>28</sup> Udgangspunktet er 10-årige aftaler, men der er en klausulmulighed for at trække sig ud efter 5 år.

rekt (DEFRA 2003). Der er opstillet bestemte retningslinjer og mål for en sådan vurdering og der er mulighed for rådgivning. Med udgangspunkt i denne vurdering skal landmanden vælge fra en liste af forskellige foranstaltninger, der skal afhjælpe truslerne. For hver foranstaltning er der udviklet indikatorer for opfyldelsen af målsætningerne. Det er indenfor dette område der er sket en stor udvikling i forhold til de nuværende MVJ-planer (ibid.). Opfyldelsesindikatorerne skal hjælpe med til, at fokus er på de miljømæssige resultater og evalueringer af foranstaltningernes miljø og naturmæssige formåen. Der bliver opstillet et acceptabelt spillerum for hver af indikatorerne. Dette kan eksempelvis være, at græshøjden gennemsnitligt skulle være mellem 3 og 10 cm indenfor en bestemt periode af året, at 5 - 50 % af græsarealet skal være vanddækket mellem 1. April og 30. Juni eller at der højst må være 5 % uønskede plantearter (ibid.). Ved hjælp af indikatorerne skal der løbende, over de 10 år, foretages vurderinger af MVJ-ordningerne. Såfremt at målsætningerne ikke nås, skal det vurderes hvilke andre foranstaltninger der kan benyttes. Hvis målsætningerne indenfor genskabelses- / nyskabelses- eller genopretningsområderne er nået, så skal det vurderes om disse områder kan overgå til bevaringsforanstaltningerne. Vi vurderer, at denne opdeling af ordningerne, med skellen mellem bevarelse, genskabelse og nyskabelse, er i overensstemmelse med Brandmandens lov, jvf. afsnit herom s. 21.

## **Tyskland – MVJ-ordninger der er målrettede mod naturhensyn**

Tyskland er opdelt i 16 delstater (Länder), som er vidt forskellige i størrelse, befolkningstæthed, naturgeografiske forhold, landbrugsstruktur mv. Nogle MVJ-elementer i Landdistriktsforordningen bliver implementeret og administreret på statsniveau, mens andre suverænt bliver foretaget af de enkelte delstater. Institutionen GAK<sup>29</sup> blev i 1973 oprettet som bindeled mellem statens landbrugsstrukturpolitik og delstaternes. I forbindelse med Landdistriktsforordningen varetager GAK bl.a. MVJ-støtten under et såkaldt basis-program, som alle delstater skal implementere. Programmet indeholder tre elementer: 1) ekstensivering af permanente afgrøder og omdriftsafgrøder, 2) ekstensivering af græsarealer og 3) økologisk landbrug. Hver delstat forhandler med staten om den specifikke udformning og finansiering af basis-programmet. Det vil sige at delstaternes MVJ-program kommer til at indeholde en integration af basis-programmet samt nogle individuelle MVJ-planer om natur- og landskabsbeskyttelse (Bruckmeier & Riegert 2002). MVJ-aftalerne udformes og administreres af delstaterne, mens staten kun har indirekte indflydelse via nationale naturbeskyttelseslove mm. (Busck et al 2001). Derfor er MVJ-programmerne forskellige fra delstat til delstat, men dette har også skabt problemer i grænseområderne, hvor bedrifter har arealer på begge sider af grænsen (Grafen & Schramek 2000).

Overordnet kan Tysklands MVJ-program opdeles i to dele. Den ene del omhandler normalt horisontale MVJ-planer, som støtter generelle ændringer af landbrugspraksis, såsom konvertering af konventionel landbrugsdrift til økologisk landbrugsdrift, ekstensivering af arealer i omdrift og ekstensivering af intensive græsarealer. Den anden del indeholder specifikke natur- og landskabsplaner, som er målrettet mod bestemte biotoper eller bestemte dyre- og plantearter (Grafen & Schramek 2000). De natur- og landskabsspecifikke planer er mindre end de horisontale planer både i form af budget størrelse og målt i antallet af deltagere. En af grundene til de forholdsvis små budgetter til de naturspecifikke planer er, at

---

<sup>29</sup> Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

GAK ikke medfinansierer MVJ-planer, som er målrettet mod naturbeskyttelse (Grafen & Schramek 2000). MVJ-planer indenfor basis-programmet bliver medfinansieret med 50 % af EU, 30 % af staten og 20 % af delstaten, mens MVJ-planer udenfor basis-programmet kun bliver finansieret af EU og delstaten (Grafen & Schramek 2000). Det økonomiske design af ordningerne har således afgørende betydning for hvor vellykkede ordningerne vurderes til at være.

I næsten alle delstater er der MVJ-planer, som omhandler ekstensivering af græsarealer. Enten konvertering af intensive græsarealer til mere ekstensive driftsformer eller bevarelse af ekstensive græsarealer, som er de mest succesfulde med hensyn til antal deltagere siden implementeringen i 1992. På landsplan er ca. 1/4 af alle vedvarende græsarealer under en eller anden form for ekstensiveringsplan. Grunden til disse MVJ-planers succes, skyldes hovedsageligt at støtten er relativ høj set i forhold til de mindre driftsmæssige ændringer, såsom højest 1,4 dyreenheder pr. ha (Grafen & Schramek 2000).

### **Udformningen af Slesvig-Holstens MVJ-program**

MVJ-programmet i Slesvig-Holsten omfatter 6 MVJ-planer; Grünland<sup>30</sup>, Vertrags-Naturschutz<sup>31</sup>, Hallig<sup>32</sup>, økologisk landbrug, vandløbsbredder og braklægning. De fire førstnævnte er de væsentlige set i forhold til antallet af aftaler. Vertrags-Naturschutz bliver administreret af miljøministeriet, mens de resterende bliver administreret af landbrugsministeriet (www.umwelt.schleswig-holstein.de 2003 a). Vi har valgt at fokusere på Vertrags-Naturschutz, da denne plan, som navnet antyder, indeholder elementer der har til sigte at varetage naturhensyn.

Forløberen for Vertrags-Naturschutz var "Ekstensiveringsstøtte til landbrug"<sup>33</sup> som startede i 1986, så delstaten har 17 års erfaring med denne naturvenlige MVJ-plan (www.umwelt.schleswig-holstein.de 2003 b). "Ekstensiveringsstøtte til landbrug" var et frivilligt støtteprogram som var møntet på udpegede vådområder i marsken. Landmanden fik ligeledes her støtte som kompensation for at fortsætte ekstensiv drift uden dræning, gødskning mm., og formålet var at beskytte og pleje halvnaturarealerne og deres naturværdier. Succesen var stor og efterfølgende tilbød man lignende ordninger i en række specielt udpegede områder (Busck et al 2001). I 1998 blev programmet revideret og omdøbt til Vertrags-Naturschutz som var mere fleksibel, da der nu også var en mulighed for en mere individuel driftsmæssig tilpasning af græsningstryk, græsningsperiode og tidspunkt for høslæt. Det overordnede formål med Vertrags-Naturschutz er at bevare og forøge antallet af halvnaturarealer. MVJ-planen er særlig målrettet mod de halvnaturarealer, som er levesteder for padder og engfugle, fourageringsområde for gæs og ænder eller engkabelleje- og star-prægede enge, samt tørre og næringsfattige vedvarende græsarealer (www.umwelt.schleswig-holstein.de 2003 b).

---

<sup>30</sup> Ekstensivering af vedvarende græsarealer.

<sup>31</sup> Naturbeskyttelseskontrakt.

<sup>32</sup> Integreret landbrugs- og naturbeskyttelsesprogram målrettet mod ekstensiv drift af marskenge i Vadehavet. Hallig betyder uinddiget marskområde.

<sup>33</sup> Extensivierungsförderung der Landbewirtschaftung.

Vertrags-Naturschutz-planen tilbydes i udpegede områder, bestemt ud fra kortlægning af halvnaturler og deres naturværdi. Dog kan ordninger som er målrettet mod fourageringsområder oprettes langs hele vadehavskysten i et bælte på 10 km ind i landet. Udenfor de udpegede områder kan landmanden ansøge, såfremt han har et biologisk interessant område, og derefter vil myndighederne tage stilling til, om der kan indgås en Vertrags-Naturschutz aftale. En enkelt ordning, 20-årige brakaftaler, under Vertrags-Naturschutz planen er horisontal, og kan anvendes af landmænd i hele Slesvig-Holsten (Busck et al 2001).

På alle arealer dækket af Vertrags-Naturschutz, er det ikke tilladt at gødske, dog undtaget arealer som ligger i fourageringsområder for gæs og ænder. Anvendelse af pesticider er ikke tilladt, og ved høslæt må randområderne ikke høstes. Som et særligt element skal mindst to procent af aftalearealet udtages i 20 år til biotopetablering f.eks. plantning af læhegn, gravning af nye vandhuller, udvidelser af eksisterende biotoper eller etablering af udyrkede bræmmer. Disse biotoper kan ikke senere inddrages til landbrugsdrift igen, da de er beskyttede af den Slesvig-holstenske Naturbeskyttelseslov, som sikrer arealerne mod omlægning efter fem år uden omlægning (Busck et al 2001). Denne nationale lov gælder ikke for det resterende aftaleareal. Biotopetableringen skal godkendes af myndighederne (Staatliches Umweltamt), som samtidigt også er kontrollanter af de andre MVJ-krav. Staatliches Umweltamt udfører og betaler de konkrete biotopetableringer, der således ikke økonomisk indgår i MVJ.

Kravet om mindst to procent biotopetablering af aftalearealet er et meget positivt og interessant element i en MVJ-plan. Selv om der er tale om et meget rigtigt kvantitativt krav uden sammenhæng med landskabets dyrkningsintensitet, giver det et mindsteniveau for nyetableringer af biotoper. Biotopetableringen er med til at beskytte arealet yderligere, eller endog at forbedre naturforholdene i og omkring aftalearealet. Den engelske Country Stewardship plan har enkelte lignende foranstaltninger, såsom etablering af dyrkningsfrie bræmmer. Men disse elementer er ikke et krav til en CSS-aftale. Foranstaltningerne som hører under biotopetableringen løfter derved planen fra det normale niveau der beskytter det eksisterende, til en plan som forsøger at genoprette eller på anden vis forbedre naturindholdet på aftalearealet.

De Slesvig-holstenske MVJ-aftaler er 5-årige, men belønnes med en særskilt støtte ved en yderligere 5-årig forlængelse. Støtten varierer efter græsningstryk og græsningsperiode, samt tidligste tidspunkt for høslæt, og andel af aftalearealet som udtages til biotopetablering (se tabel 9, nedenfor).

Tilsvarende mange støttemuligheder er der for hver af de andre syv ordninger med vedvarende græsarealer under Vertrags-Naturschutz: 1) levesteder for engfugle 2) engområder med Eng-Kabbeleje 3) engområder med star (*Carex conica*) 4) tørre og næringsfattige vedvarende græsarealer 5) fourageringsområder for gæs og ænder 6) sortterneområder og 7) 20-årig udtagning af jord<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> 1) Wiesenvogelschutz 2) Sumpfdotterblumenwiesen 3) Kleinseggenwiesen 4) Trockenes Magergrünland 5) Nahrungsgebiete für Gänse und Enten 6) Trauerseeschwalben 7) Stilllegung.

**Tabel 9. Eksempel på støttemuligheder under ordningen 'paddebeskyttelse i yngleområder for engfugle'.**

	Grund beløb	Forlængelse 5 år ekstra	Omlægning	Andel af arealet til biotopetablering			
				3-4%	4-6%	6-8%	>8%
...	...	...	...	...	...	...	...
01.05 til Høslæt: 2 dyr Høslæt: fra 15.06 Høslæt til 31.10: 4 dyr	280 €	305 €	150 €	25 €	50 €	75 €	100 €
...	...	...	...	...	...	...	...
10.05 til Høslæt: 2 dyr Høslæt: fra 05.07 Høslæt til 31.10: 4 dyr	320 €	345 €	150 €	25 €	50 €	75 €	100 €
...	...	...	...	...	...	...	...

Tabellen viser to eksempler på støttebeløb under ordningen 'paddebeskyttelse i yngleområder for engfugle' (Amphibien-schutz in Wiesenvogelbrutgebieten). I alt er der seks forskellige støttemuligheder som varierer alt efter høslætstidspunkt, græsningstryk og -periode. Eksempel på den første støttemulighed under ordningen: En landmand der forlænger sin MVJ-aftale med yderligere 5 år og har udlagt 4-6 % af arealet til biotopetablering kan få 355 euro (305 euro + 50 euro) i støtte. Hans driftsbetingelser er, at der i perioden 1. maj til 15. Juni må græsse to dyr pr. ha, og den 15. juni må der tidligst høslættes. Derefter må der græsses med 4 dyr pr. ha. til 31 oktober. Beløbene er vist i euro pr. ha pr. år.

(www.umwelt.schlewig-holstein.de 2003 c)

Plejeforanstaltningerne og aftalevilkårene varierer fra ordning til ordning. De enkelte ordninger er opbygget således, at støtten bliver differentieret ud fra ekstensiveringsgraden af græsningstrykket, græsningsperiode, høslætstidspunkt og biotopetablering. Støtten forøges når ekstensiveringsgraden forøges. Dermed er det muligt for den enkelte landmand, indenfor bestemte rammer, selv at bestemme græsningstrykket, græsningsperioden, høslætstidspunktet og størrelsen af biotopetableringen.

I starten (1985) var aftalerne en stor succes set i forhold til at aftalearealet hurtigt voksede, men efter 1992 faldt omfanget af aftaler. Den succesfulde start menes til dels at kunne føres tilbage til, at kravene på daværende tidspunkt ikke medførte væsentlige driftsmæssige forandringer (Busck et al. 2001). Det var så at sige bevaringsforanstaltninger af eksisterende ekstensive arealer, modsat omlægnings- og forbedringsforanstaltninger. Efter 1992 blev kravene skærpet; antallet af dyreenheder faldt fra 3 til 1½ pr. ha, tidspunkt for høslæt blev indført, og ligeledes blev min. to procent biotopetablering indført. Over en periode på 5 år (1993-98) har arealudviklingen under Vertrags-Naturschutz været negativ, men samlet set har MVJ-arealerne været stigende. Før i tiden blev alle de afsatte penge anvendt og flere ansøgere måtte på den bekostning se sig forbigået. Men i de senere år er billedet vendt og de afsatte økonomiske midler bliver ikke fuldt ud udnyttet på grund af manglende ansøgere. Årsagen til den negative udvikling hos Vertrags-Naturschutz vurderes at være det konkurrerende forhold mellem Vertrags-Naturschutz og Grünland MVJ-planerne (ibid.). MVJ-aftaler under Grünland-planen, der omhandler ekstensivering af vedvarende græsarealer, gør det nemlig ikke muligt at indgå aftaler under Vertrags-Naturschutz, selvom der er tale om forskellige arealer (ibid.). Yderligere favoriserer opbygningen af det tyske støttefinansieringssystem ikke natur- og landskabsplaner, da disse skal medfinansieres med 50 % af delstaten, hvorimod MVJ-planerne under basis-programmet kun skal medfinansieres med 20 % af delstaten.

En landmand fra Nordfrisland, som opfeder tyrekalve, begrundet hans deltagelse i Vertrags-Naturschutz-planen med dels ideologiske grunde og dels økonomiske grunde. Han ønsker at beskytte naturen, men det skal hænge økonomisk sammen. Det hænger for ham kun økonomisk sammen, fordi

han også får maksimal tyrepræmie-støtte. Han vurderer, at det ikke er økonomisk fornuftigt for heltidsbedrifter, som også har lidt malkekvæg, at indgå Vertrags-Naturschutz aftaler (ibid.). Som beskrevet i kapitlet om effekterne af CAP's direkte støtte kan dyrepræmierne således i kombination med MVJ være en forudsætning for opretholdelse af vedvarende græsarealer og behøver derfor ikke nødvendigvis at modarbejde hinanden.

## **Sverige – uddannelse og kurser en del af MVJ-programmet**

Sveriges altdominerende arealanvendelse er skov (ca. 50 %) mens kun ca. 7 % er landbrugsareal, hvoraf ca. 12 % bestod af vedvarende græsareal i 1998. Størstedelen af det resterende areal er fjelde og søer. Så samlet set udgør landbrugsarealet en lille del og indgår ofte i et rumligt samspil med skoven. Det åbne landskab og de der tilhørende naturværdier har været, og er stadig højt prioriteret i Sverige, da de åbne landskaber altid har været begrænset i forhold til de skovbevoksede (Busck et al. 2001).

I Sverige har landbrugets strukturudvikling ligeledes ført til færre og større landbrugsbedrifter (Carlsen & Hasund 2000). De større og specialiserede bedrifter findes primært i lavlandet i Syd- og Centralsverige, mens i Nordsverige er bedrifterne mindre og mere ekstensive. Landbrugets strukturudvikling sammen med et forøget input af kunstgødning og isåning af kulturgræsser har også i Sverige givet sig udslag i en stor arealnedgang af de vedvarende græsarealer (Carlsen & Hasund 2000). Over 60 % af de svenske landmænd er deltidslandmænd, hvor den anden indtægtskilde oftest er skovbrug (Landboforeningerne & Landbrugsraadet 2002).

Inden indtrædelsen i EU havde Sverige MVJ-lignende foranstaltninger - NOLA programmet. Programmet havde til hensigt at bevare værdifulde halvnaturarealer og kulturhistoriske elementer gennem bl.a. information og kurser for at øge landmandens viden om disse forhold. På baggrund af erfaringerne med de hidtidige foranstaltninger blev Sveriges MVJ-program udformet og iværksat ved indtrædelsen i EU i 1995 (Busck et al. 2001). Der bliver løbende foretaget evalueringer af ordningerne, og som et resultat heraf er MVJ-programmet også blevet ændret løbende. I dag har Sverige inddelt landdistriktsstøtten efter to formål. Første prioritet er at sikre økologisk bæredygtig udvikling af landdistrikterne, - hele 58 % af landdistriktsmidlerne går til MVJ-støtte, og derudover er der stor fokus på uddannelse i miljøvenligt jordbrug. Anden prioritet er at sikre økonomisk og social bæredygtig udvikling i landdistrikterne (Landboforeningerne & Landbrugsraadet 2002).

Formålet med det svenske MVJ-program er bl.a. at opretholde halvnaturarealerne og bevare traditionelle driftsmetoder. Inden 2010 har Sverige som målsætning, at alle enge og overdrev skal være bevaret og plejet på en sådan måde, at der ikke sker en forringelse af arealernes naturværdier. Samtidig opererer svenskerne med kvantitative målsætninger i form af aftalearealstørrelse for bestemte ordninger (www.internat.viron.se uden dato). MVJ-programmet indeholder 11 forskellige ordninger, som kan anvendes de fleste steder i Sverige, og hovedparten af disse er 5-årige aftaler (Landboforeningerne & Landbrugsraadet 2002). De forskellige ordninger kan kombineres på samme bedrift, og for visse ordninger er det også muligt at indgå flere aftaler på samme areal. Støttebeløbene og aftalevilkårene er fastlagt for de enkelte ordninger. For ordningen ”bevarelse af græsmarker og høenge” gives der et basistil-

skud på 800 Dkk pr. ha pr. år, på forudsætning af årlig græsning eller høslæt samt ingen anvendelse af gødskning, pesticider, kalkning, markvanding mv. Disse aftalevilkår er efter vores mening almindelige og fornuftige i forhold til varetagelse af naturhensyn. Det interessante ved denne svenske ordning er, at der foreligger en mulighed for at få et yderligere tilskud på 1120 Dkk pr. ha pr. år, såfremt arealet er af særlig høj biologisk og kulturhistorisk værdi. Aftalevilkårene er så også yderligere skærpede, der må f.eks. ikke gives tilskudsfoder, der er regler vedrørende græsningsperiode og høslættidspunkt og der skal udarbejdes en plejeplan for bedriften (Busck et al. 2001). Med dette supplerende tilskud belønnes arealer med særlig høj biologisk værdi. Denne væsentlige forøgelse af tilskuddet, er således en differentiering i forhold til arealernes naturværdier. Dette eksempel viser, at det er muligt at udforme MVJ-ordningerne således, at man belønner arealer med særlig høj naturværdi. Dog er belønningen stadigvæk betinget af skærpede aftalevilkår. Derfor er den svenske ordning i princippet udformet ligesom den engelske ESA-plan, hvor landmanden også bliver belønnet, hvis han indgår en aftale på niveau 2, hvor aftalevilkårene er skærpede i forhold til basisniveauet.

Sideløbende med MVJ-programmet har Sverige et uddannelsesprogram, der henvender sig til alle landmænd eller personer i tilknytning til landbruget. Uddannelsesprogrammet startede ligeledes i 1995 og hører under landdistriktsprogrammet. Ca. 7 procent af støttemidlerne i landdistriktsprogrammet bliver anvendt til efteruddannelse (Landboforeningerne & Landbrugsraadet 2002). Det grundlæggende formål med efteruddannelsen er, at landbrugerne får en øget forståelse og indsigt i landbrugsproduktions indvirkning på naturen og miljøet, og denne viden giver forhåbentlig anledning til en mere natur- og miljøvenlig landbrugspraksis. Målsætningen for programmet er, at alle landmænd i perioden 2000-2005 har deltaget i mindst et kursus eller fået individuel rådgivning. Uddannelsesprogrammet indeholder tre delprogrammer:

- 1) Bevarelse af biologisk mangfoldighed og kulturhistoriske værdier.
- 2) Beskyttelse af miljøfølsomme områder – med fokus på næringsstoffer og bekæmpelsesmidler.
- 3) Fremme af økologisk produktion.

De tre delprogrammer er prioriteret nogenlunde ens og får tildelt henholdsvis 41 mio. SEK, 45 mio. SEK, 43 mio. SEK (Busck et al 2001). Uddannelsesprogrammet indeholder forskellige aktiviteter (se tekstboksen til højre). Indholdsmæssigt spænder tilbuddet bredt og en lang række af kurserne bliver også oprettet efter landmændenes ønsker og behov (Busck et al. 2001). Delprogram 1 har til formål at tilføre landbrugeren viden og motivation, som det kræves for at bevare og forbedre den biologiske mangfoldighed. Via indsigt og forståelse, for årsags-virknings samspillet mellem naturværdierne på halvnaturarealerne, øges potentialet for en større motivation hos den enkelte landmand til at anvende naturvenlige plejemetoder og dermed også i mange tilfælde driftmæssige ændringer. På denne måde er det forhåbningen, at det ikke kun er den

**Boks 9. Svenske uddannelsesaktiviteter.**

- ◆ Hel- og halvdagskurser
- ◆ Udarbejdelse af plejeplaner
- ◆ Anden individuel rådgivning
- ◆ Nyhedsinformation
- ◆ Studiekredse og studierejser
- ◆ Demonstrationsgårde
- ◆ Mark- og gårdvandring
- ◆ Efteruddannelse af rådgivere



økonomiske støttestørrelse, som har betydning for landmændenes deltagelse i MVJ-ordningerne (Carlson & Hasund 2000).

Ud fra 5000 besvarede spørgeskemaer fremgår det, at 70 % af landmændene mener, at de efter deltagelse i et eller flere uddannelsesstilbud har ændret adfærd i større eller mindre grad. 23 % mener at de ikke har ændret adfærd, og de sidste 7 % mener, at de har ændret adfærd i meget stor grad. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at det især er den individuelle rådgivning, som har stor betydning for den ændrede landbrugsadfærd (Busck et al. 2001). En del af den individuelle rådgivning består bl.a. i udarbejdelsen af plejeplaner for den enkelte bedrift. Plejeplanerne er meget forskellige og det tilskrives forskelle i rådgivernes uddannelse (Busck et al. 2001). Eksemplet illustrerer, at vidensniveauet i høj grad er udslagsgivende for udformningen af de konkrete plejeplaner. Endvidere påpeger eksemplet, at det selvfølgelig er væsentligt, at landbrugsrådgiverne og andre undervisere har et godt kendskab til det de skal undervise i eller rådgive om. Dette er selvsagt fundamentet for rådgivningen. Grunden til, at vi her understreger landbrugsrådgivningens væsentlighed og landmændenes forståelse for natur og miljøproblemstillinger er, at Polen i endnu højere grad har et sådant behov. Dette vil vi vise senere.

Deltagelse i mindst et af uddannelsesstilbudene var i perioden 1995 til 2000 obligatorisk, hvis landmanden ville indgå en MVJ-aftale. Denne forpligtigelse bortfaldt dog primært pga. det meget store administrative arbejde, såsom kontrol af landmændenes deltagelse i af kurserne (Busck et al. 2001). I Slovenien har man dog også et ambitiøst MVJ-program, hvor uddannelsen af landbrugere er obligatorisk men også gratis for landmanden (Barbic 2003).

## **Østrig – fleksible ordninger**

Østrig er på mange områder enestående i forhold til andre EU-lande både med hensyn til MVJ-programmets økonomiske omfang og landets landbrugsstruktur. Over 40 procent af befolkningen er bosat i landdistrikterne, hvorfor landdistriktspolitikken i Østrig har stor betydning. Topografisk kan Østrig groft blive opdelt i bjergområderne (Alperne) og lavlandet. Landbrugsdriften i bjergområderne har gennem tiden været ekstensiv, og bedriftsstørrelsen er i dag gennemsnitlig på 29 ha. i de østrigske Alper, hvorimod landbrugsdriften i lavlandet er mere intensiv. De landbrugsrelaterede miljøproblemer i lavlandet og bjergområderne har derfor også været af forskellig karakter; henholdsvis intensivisering og ophør af landbrugsdrift (Peco et al. 2000). Landbrugsbedrifterne er ofte kombinerede land- og skovbrug, og størstedelen af bedrifterne er familiebrug og deltidsbrug (Landboforeningerne & Landbrugsraadet 2002).

Allerede i 70'erne, inden Østrig blev medlem af EU i 1995, havde Østrig MVJ-lignende foranstaltninger. Det var specielle programmer for bjergbønderne, der havde til formål at bevare landbruget i bjergområderne og beskytte landskabet. Siden starten af 1980 har Østrig haft en horisontal miljøvenlig landbrugspolitik som har til formål at omlægge til økologisk produktion. Men på trods af en meget bevidst miljøvenlig landbrugspolitik fortsatte intensiveringen af de intensive områder og marginaliseringen af bjergområderne. Det medførte, at Østrig begyndte at støtte miljøvenlige landbrugsprogrammer (Peco et al. 2000). Argumenterne for den miljøvenlige landbrugspolitik var bl.a. et ønske om at sikre langsigtede

løsninger, som kunne garantere en vedvarende ekstensiv landbrugsproduktion, der også er afgørende for turistindustrien (ibid.).

Det nuværende østrigske MVJ-program, ÖPUL 2000<sup>35</sup>, er det største i EU både hvad angår antallet af deltagere og MVJ-budgettet (Peco et al. 2000). Østrig modtager ca. 10 procent af EU's samlede landdistriktsbudget, og i Østrig udgør landdistriktsbudgettet hele 65 procent af den samlede landbrugsstøtte. Med til forklaringen af størrelsen på landdistriktsbudgettet hører, at 70 procent af det dyrkede areal er udpeget som LFA-område (jvf. afsnit herom s. 46), samt at Burgenland-regionen<sup>36</sup> er udpeget som mål 1-region.

I 2001 deltog 72 procent af de østrigske landbrugsbedrifter i en eller flere ordninger under ÖPUL og ca. 88 procent af det samlede landbrugsareal var dækket heraf (www.umweltbundesamt.at uden dato). På et afgørende punkt er ÖPUL forskellig fra andre MVJ-programmer; der er ingen krav om at landmanden skal overholde God landbrugspraksis. Til gengæld skal landmanden i størstedelen af ordningerne deltage i den østrigske basisordning som indholdsmæssigt ligner God landbrugspraksis. Dette er en undtagelse fra de forordningsretlige regler, som Østrig har forhandlet sig frem til (Landboforeningerne & Landbrugsraadet 2002). ÖPUL indeholder 5 forskellige MVJ-planer; 1) basisplan 2) ekstensiverings-plan 3) bevarelse af landskab og traditionelle landbrugssystemer 4) beskyttelse af jord og vand og til sidst 5) projektrelaterede planer (Bundesministerium für land- und forstwirtschaft umwelt und wasserwirtschaft 2000).

Vi har valgt at se nærmere på en af de projektrelaterede planer, et regionalt projekt ved navn Ökopunkte. Regionalprojektet er kun gældende for Niederösterreich, der er Østrigs arealmæssigt største region, og er beliggende i NØ Østrig, i et forholdsvist fladt og lettere bakket landskab med få bjerge. Da de topografiske forhold for denne region minder mere om de polske end alpeområderne, taler dette også til fordel for vores valg af en nærmere gennemgang af regionalprojektet Ökopunkte. Ökopunkte kan ikke kombineres med andre ordninger under ÖPUL. Det er derfor et selvstændigt MVJ-program (Landboforeningerne & Landbrugsraadet 2002).

Det overordnede formål med Ökopunkte er at give støtte til indførelsen eller bibeholdelsen af særlig miljøvenlig og ekstensiv landbrugsproduktion. Ökopunkte er et system hvor den enkelte landmand får tildelt plus- eller minuspoint pr. ha, alt efter driftens ekstensiveringsgrad og landskabshensyn. Ökopunkte gælder for alle arealer med få undtagelser såsom fiskedamme og bjergområder. Grundforudsætningerne for bedømmelsen er, at der gives nul point for en driftspraksis der kan tolereres ud fra et miljøhensyn og henholdsvis plus eller minus point for en positiv eller negativ indvirkning på miljøet. For hvert pluspoint for ager og græsarealer er støtten ca. 13 € og det dobbelte (26 €) for hvert point på vedvarende arealer (over 5 år). Såfremt driften er økologisk gives der tre bonuspoint pr. ha (ÖPUL 2000, Bilag 16).

<sup>35</sup> Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL).

<sup>36</sup> Region der grænser op til den ungarske grænse.

I det efterfølgende vil vi gennemgå eksempler på pointsystemet for at give et indblik i hvilke parametre der bliver vægtet positivt eller negativt. For hver parameter er der en pointramme. For anvendelser af pesticider på agerjord/græsarealer er pointrammen eksempelvis minus 7 point til max. 0 point (svarer ca. til – 91 € til 0 €). Hvis landmanden anvender pesticider på vedvarende arealer tildeles denne fra minus 14 og op til 0 point.

En af driftsparametrene er arealets størrelse, hvor der tildeles flest point for små arealer, se tabel 10, nedenfor. Begrundelsen for den positive vægtning af små arealer er, at småfragmenteringen betyder mere ekstensiv drift og økologisk mangfoldighed. Værdien består i, at der er større sandsynlighed for et biologisk samspil mellem arealerne og en større chance for en vedvarende stabil landbrugsbedrift på små arealer (ÖPUL 2000, Bilag 16).

**Tabel 10. Ökopunkte kriterier for tildeling af point.**

Driftsparametre	Pointramme
Sædskifte	0 til +7
Overflade dækning	0 til +7
Areal størrelse	0 til +5
Gødningsmængde	-9 til +8
Gødningstype og udbringningsmetode	-6 til +7
Høslæt hyppighed	0 til +6
Dyreenheder	0 til +6
Plantesamfundets alder	0 til +3,5
Pesticider	-7 til 0
Landskabselementers parametre	Pointramme
Procentdel landskabselement	0 til +25

Arealstørrelse (ha)	Point pr. ha
0,00-0,50	5
0,51-1,00	4
1,01-1,50	3
1,51-2,00	2
2,01-2,50	1
>2,50	0

Procentdel landskabselement	Point pr. ha
1%	1,2
2% - 28%	2,4-24,5
≥ 29%	25

Tabellen til venstre viser pointrammen for de enkelte parametre inden for driftspraksis og landskabselementer. Den viste pointramme er ikke dækkende for alle parametre, da visse pointrammer varierer alt efter om det er for ager, græs eller vedvarende kulturer. Tabellen øverst til højre viser pointtildelingen efter arealstørrelse. Jo mindre arealet er, jo flere point tildeles det. Arealer over 2,50 ha tildeles ingen point, heller ikke minus point. Tabellen nederst til højre viser pointtildelingen efter procentdelen af landskabselementer på arealet (ÖPUL 2000, bilag 16).

Argumenterne for støtte til landskabselementerne er, at elementer beslaglægger et areal og derved bevirker at driften bliver ”dyrere” og mere miljøvenlig. Jo flere landskabselementer som er tilknyttet et areal, jo mere ekstensiv er driften. Derfor gives der point efter hvor stor en procentdel af arealet landskabselementerne dækker. Der tages hensyn til alle landskabselementer på eller ved siden af arealet. De landskabselementer som er beliggende ved siden af et areal medregnes til det nærmeste areal. Landskabselementer er opdelt i punktformede, linjeformede og arealformede landskabselementer, eksempelvis et enkeltstående træ, stendiger og halvnaturarealer.

Et halvnaturareal er et selvstændigt areal og tildeles derfor 25 point, idet halvnaturarealet dækker sig selv 100 %, mens f.eks. et stendige der udgør 2 procent af et nærliggende agerareal får 2,4 point/ha. Halvnaturarealer bliver bestemt ud fra plantesamfundet. Der må ikke være kvælstof-indikatorer eller en mindre artsdiversitet pga. kvælstof påvirkning og der skal være bestemte indikatorarter for den givne halvnaturtype. Endvidere er der bestemte plejekrav, som er afstemt efter plantesamfundet og de øvrige

naturværdier for halvnaturarealerne, eksempelvis må urte-zonen højst høslættes én gang årligt (ÖPUL 2000, Bilag 16). Kvaliteten af landskabselementerne bliver betragtet som afgørende for kvaliteten af landskabet i sin helhed. Her indgår alderen på elementerne også; jo ældre jo bedre.

Driftspointene kobles til landskabspointene. I gennemsnit pr. ha skal bedriften mindst havde tildelt 13 driftspoint i alt, for at opnå flest mulige landskabspoint. Såfremt driftspointene i gennemsnit er mindre end 13 pr. ha trækkes 17 procent fra landskabspointene, og hvis de er mindre end 6 driftspoint trækkes 33 procent fra landskabspointene (ÖPUL 2000, Bilag 16). Denne kobling af driftspraksis og landskabets naturindhold (heriblandt også halvnaturarealer) favoriserer værdien af landskabselementer i og omkring ekstensive omgivelser, modsat har landskabselementer mindre værdi i et intensiv dyrket landskab (ÖPUL 2000, Bilag 16).

En fordel ved typer af pointsystem som det østrigske er, at det giver et meget fleksibelt system, hvor landmanden bliver henholdsvis økonomisk belønnet eller straffet for bestemte driftsmæssige handlinger samt belønnet for mængden af landskabselementer. Der er således en klar sammenhæng mellem på den ene side antal og udstrækning af naturelementer samt driftspraksis og naturværdi og på den anden side udregningen af støttebeløbene. Østrig har på denne måde fået integreret naturhensynene i landbrugspolitikken på en måde der kobler støtten til naturens kvantitet og kvalitet.

## Danmark – Naturplaner

Danmark er et af de mest intensivt dyrkede lande i verden, hvilket bl.a. skyldes de gunstige naturgivne betingelser i form af klima og jordbund. Det danske MVJ-program er i de senere år blevet mere målrettet mod varetægelse af naturbeskyttelseshensyn, hvor det i starten havde fokus på miljørelaterede problemstillinger; beskyttelse af overfladevand og grundvand. De danske amter har forskellig praksis hvad angår udpegningen af SFL-områder<sup>37</sup>. Flere danske amter har således inden for de seneste år udvidet arealet med SFL-udpegningerne<sup>38</sup> til at omfatte alle §3 arealer efter Naturbeskyttelsesloven, således at f.eks. alle enge og overdrev i princippet vil kunne få MVJ-tilskud til afgræsning/høslæt uanset deres placering. Nordjyllands Amt har f.eks. også udpeget lokaliteter med udrydningstruede arter og deres nærområder (f.eks. for Mygblomst, Engsnarre og Fruesko), økologiske forbindelseslinjer og landbrugsarealer i nærheden af ammoniakfølsomme habitatområder (Nordjyllands Amt 2002). Desuden vurderer vi, at de fleste amter er villige til at inkludere et areal i et nyt SFL-område, under deres revisioner af udpegningerne, hvis der fra en lodsejer, der gerne vil have sit areal udpeget, kommer en konkret, naturmæssigt begrundet, henvendelse.

Fokus i beskyttelsen af landskabets biodiversitet er i Danmark gået fra det simple og fragmenterede til det komplekse og helhedsorienterede. Hvor MVJ-ordningerne i starten fokuserede på enkeltelementer, har der de sidste år været forsket og eksperimenteret med dels helhedsorienterede natur- og kulturplaner på bedriftsniveau (Vestsjællands Amt 1999b, 2001a, 2001b, 2001c), kollektive naturplaner med in-

---

<sup>37</sup> SLF: Særligt Følsomme Landbrugsområder. Kun inden for disse kan der modtages MVJ-tilskud til f.eks. afgræsning.

spiration fra den danske læplantningsbevægelse (Jørgensen, Primdahl & Stahlschmidt 2004), (f.eks. på sogneniveau; Vestsjællands Amt (1994)) og i 2003 er pilotprojekter for naturplaner via en forsøgsordning blevet integreret i MVJ-ordningerne sammen med en ordning med græsningsselskaber (www.dffe.dk uden dato). Der har været store forskelle i de udarbejdede naturplaner, hvilket bl.a. skyldes at de ikke bygger på samme koncept, organisering mv. (Olsen 2002). Alle naturplanskoncepter bygger dog på frivillighed og indeholder ikke tvungne elementer idet indholdet aftales via en dialog mellem rådgiveren og landmanden med udgangspunkt i *landmandens ønsker*. Selv om naturplaner i Danmark først for nylig er blevet udbudt under MVJ-ordningerne og oprindeligt er udviklet i f.eks. England, Sverige og Irland, har vi valgt at inddrage erfaringerne fra Danmark med naturplaner alligevel, idet det væsentligste ved naturplanskonceptet er, at der er tale om en individuel rådgivning på bedriftsniveau. Vi vil i det følgende kort beskrive forløbet af en naturplan, som en overordnet ide til helhedsplanlægning på bedriftsniveau. Bagefter vil vi skitsere hvilke muligheder og barrierer der er, for at naturplaner kan integrere naturhensyn i landbrugspolitikken via sikring og forbedring af naturindholdet.

### Naturplanskonceptet

Udarbejdelsen af en naturplan vil skulle ske med udgangspunkt i lodsejerens ønsker og interesser for derved at skabe varig sikring via motivation og lodsejerens aktive medvirken.

Naturplanens indhold forventes at bestå af følgende hovedafsnit ifølge DMU's udformning af konceptet:

- Generel beskrivelse af bedriften både historisk og nutidigt, inklusiv en kort beskrivelse af naturgrundlag og kulturhistorie, samt en kort beskrivelse af bedriften set i et større landskabeligt perspektiv. Desuden bør landmandsfamiliens ønsker for fremtidig produktion og natur på bedriften fremgå af naturplanen.
- Centralt skema med beskrivelse af de enkelte naturelementer og forslag til naturtiltag. Skemaerne udfyldes i detaljer med beskrivelse af den nuværende status, samt mål og planer for nuværende og fremtidige naturelementer der bliver aftalt under gårdbesøget.
- Kortbilag hvor de enkelte naturelementer i naturplanen er indtegnede.
- Relevante kortbilag med eventuelle regionale udpegninger (kun de væsentligste kort).

(Holbeck & Tybirk 2002)

Tiltagens tidsmæssige gennemførelse i naturplanen bør opdeles i tiltag på kort og på langt sigt og der bør følges op på om planens tiltag er iværksat (ibid.). Eet vigtigt potentiale ved en naturplan er, som det ses af boks 10, s. 72, at landmændenes holdninger og viden kan påvirkes i en postproduktivistisk retning og deres funktion dermed ændres i retning af at være naturforvaltere. En evalueringsrapport over 10 pilotprojekter fremdrog således at: ”*fokus kunne flyttes hen mod den gamle natur, når landmanden fik mere at vide om naturen*” Citat fra en af de medvirkende landbrugskonsulenter (Holbeck 2002). Herved kunne en hensigtsmæssig prioritering af naturhensynene bedre tilgodeses i forhold til beskyttelse af eksisterende naturområder jvf. Brandmandens lov i afsnittet herom på s. 21.

<sup>38</sup> Denne udvidelse er sket på baggrund af en ny vejledning i udpegning af SFL-områder hvor der lægges mere vægt på naturområder end tidligere.

## Boks 10. Potentialer ved en natur – og kulturplan\*.

### - I forhold til natur og landskab:

- At sikre eksisterende naturområder og småbiotoper, deres pleje samt eliminering af driftsmæssige trusler.
- At sikre egnskarakteristiske træk (biologisk/landskabeligt/landbrugsmæssigt/kulturhistorisk).
- At sikre strukturel og dyrkningsmæssig variation på og mellem bedrifter i overensstemmelse med naturgrundlaget (alsidighed).
- At sikre og udbygge lokale og regionale landskabelige sammenhænge (f.eks. korridorer), ådale, ejendomsskel, sogne-skel, tidligere veje).
- Mere og bedre natur i agerlandet samt evt. reducere miljøeffekter (f.eks. gennem kobling til kommunalt miljølitsyn).

### - I forhold til lodsejere:

- Skabelse af kendskab, motivation og indblik hos lodsejere til natursammenhænge og lovgivningsbestemte bindinger og dermed kompetenceudvikling og holdningsændringer i forhold til bredere varetagelse af natur- og miljøforhold på bedriftsniveau (postproduktivistisk multifunktionalitet).
- Kan bidrage til integration af naturhensyn i produktionen, idet naturindsatsen sammentænkes i en helhed med produktionsmidler, bedrifts-karakteristika og landskab gennem køkkenbordsdialog mellem landmanden og en naturkyndig faglighed.
- Synliggøre muligheder/begrænsninger/problemer på bedriftsniveau og herigennem starte en proces i lokalområdet via naboeffekt og ”det gode eksempel”.
- Bedre muligheder for at få gennemført tiltag med faglig rådgivning f.eks. i forhold til støttemuligheder og regler.
- Bedre bedrift (herlighedsværdi, produktion, jagt, ejendomsværdi).
- Kan sammenkoble enkelte MVJ-aftaler til en helhed.

### - I forhold til planlægning, borgere og stat:

- At målrette den primære landskabsforvalters handlinger i forhold til de samfundsmæssige mål og ønsker, f.eks. som de fremtræder via regionplanlægningens zoneringsprincipper, og således f.eks. forstærke beskyttelsen i nærheden af el-ler i særlige beskyttelsesområder (f.eks. habitatområder, eller regionplanernes naturområder).
- At prioritere og målrette den energi og kraft som lodsejerne har, således at et givent overskud og interesse hos disse får den største natur- og miljømæssige effekt (Brandmandens lov).
- Etablering af dialog og forståelse mellem lodsejere og myndigheder, land- og bybefolkning f.eks. ved at udbygge og genoprette de rekreative muligheder i landskabet og således etablere dialog mellem land og by.
- At skabe en detaljeret naturplanlægning der i øjeblikket ikke findes mere detaljeret end i regionplanerne for det åbne land (skalaproblematik mellem offentlig og primær landskabsforvaltning).
- At revitalisere ”landmanden som naturforvalter”, øge den folkelige forankring i naturbeskyttelsen samt delagtiggøre civilsamfundet og kvalificere dets evne til ”selvforvaltning” gennem kompetenceudvikling.

\*Det skal stærkt understreges, at fordelene ikke alle er validerede men må betegnes som potentialer der måske i en given sammenhæng (nationalt, regionalt, lokalt) vil kunne indfries. Bygger på: (Jørgensen 2000), (Andreasen et al. 2001), (Brink 2001), (Holbeck 2002), (Tybirk 2002), Tybirk & Haugaard (u.å.) samt én af forfatterens egne erfaringer fra udarbejdelse af naturplaner i Vestsjællands Amt i år 2001 (Vestsjællands Amt 2001a, 2001b, 2001c). Det skal understreges, at de fleste af erfaringerne med naturplaner i Danmark bygger på pilotprojekter, der ikke på dette tidspunkt var støttet direkte under MVJ-ordningerne. Der er således kun lavet få evalueringer af naturplanernes effekt f.eks. Brink (2001), Holbeck (2002). Først i 2003 og 2004 har der kunnet søges tilskud via MVJ på baggrund af en årrække med udvikling af et koncept for udarbejdelse af naturplaner lavet af DMU og SNS (jvf. Tybirk & Haugaard u.å.).

Denne holdningsændring må betegnes som særdeles vigtig at initiere i et land som Polen hvor samfundsopfattelsen, landbrugstankegangen og natursynet stadig må vurderes som værende udpræget produktivistisk. Her vil man kunne påvirke natursynet med en massiv rådgivningsindsats direkte på landmandens køkkenbord, angående hans produktion og ejendommens naturværdier. Herved kunne man hjælpe med til, at indførelsen af EU's landbrugsstøtte i Polen blev igangsat på en måde, hvorved de polske landbrugere fra starten af blev klar over, at samfundet påskønnede dem mindst lige så meget i deres rolle som multifunktionelle landskabsforvaltere som traditionelle produktivistiske fødevarereprodu-

center, hvilket specielt Peppiette (2001) fremhæver som vigtigt. Som det ses af boks 10, ovenfor, vil der også være potentiale for at en naturplan kan informere om de lovgivningsbestemte minimumskrav, man som landmand skal overholde i forhold til miljølovgivning og naturbeskyttelse. Mange landbrugere har ukendskab hertil (Holbeck 2002), hvorfor det kan have stor betydning at konkretisere denne beskyttelse på bedriftsniveau, i et land som Polen hvor den lovgivningsbestemte minimumsbeskyttelse (i kombination med lavt uddannelsesniveau hos landbrugerne) må forventes at udvikle sig i årene fremover, bl.a. til også at omfatte naturbeskyttelse på privatejede arealer, jvf. kapitel 5, s. 85).

Der vil dog også være en række mulige barrierer mod at frivillige naturplaner kan få en større natureffekt. Der skal her opregnes en række eksempler:

- Som modstilling til ovenstående positive informative værdi af rådgivningen om lovgivningsbestemte minimumskrav kan dette også være en barriere for landmandens deltagelse i ordningerne. Den meget detaljerede gennemgang, som der med en naturplan forventes foretaget af ejendommens naturforhold og drift (af myndighederne/naturplankonsulenten) kan medføre *lovliggørelsessager*, hvis landmændene ikke overholder eksisterende lovgivning. Landmænd kunne derfor være modvillige i forhold til at deltage i en MVJ-naturplan, idet deres bedrift bliver ”kigget efter i krogene”.

- *Strukturudviklingen* i landbruget stopper ikke nødvendigvis som følge af en naturplan i intensivt dyrkede områder. Det kan således være svært at imødegå marksammenlægninger ved udarbejdelsen af naturplaner. Rationalitetsideologien står derved over for naturværdien; og naturen får de uregulære hjørner og de små rester der ikke anses for rationelle i driften. Heller ikke dyrkningsfladen inddrages i planerne, bl.a. fordi det er her at landbrugets værditilvækst skabes. Landmanden kan derved have for store reserver og bekymringer, idet konflikten til rationalitetsideologien er mere åbenlys for dyrkningsfladen end for småbiotoperne, der kun sjældent har større økonomisk betydning for bedriften.

- *Afgræsningspotentialet* for den enkelte ejendom kan være lav eller fraværende, hvilket ikke nødvendigvis afhjælpes med en naturplan. En evt. opretholdelse af ekstensiv afgræsning er således noget nær en umulighed for halvnaturarealer på f.eks. planteavlsbedrifter eller andre specialiseringer. Mulighederne mindskes endnu mere hvis der tilmed er et regionalt underskud af græssende husdyr.

- *Grænseflader til naboer* bliver der ikke nødvendigvis skabt samarbejde om ved udarbejdelse af en individuel naturplan for det enkelte landbrug. I vådområder; enge og moser, hvor positive ændringer af hydrologien forudsætter samarbejde på tværs af nabomatrikler, kan dette være begrænsende for mulighederne for naturforbedringer. På tørre, veldrænede arealer med overdrev, hede, eller græsmarksvegetation kan det også være en forudsætning for bevarelsen af bæredygtige populationer, at der er tale om større sammenhængende arealer, idet planterne her ofte spredes via græssende dyr. Dette er der dog modsat blevet forbedrede muligheder for via de nye MVJ-pilot- og demonstrationsprojekter for græsningsselskaber, men også kollektive naturplaner kan løse disse problemer, modsat de individuelle naturplaners begrænsninger.

- *Konflikter* som følge af *forskelle i natursyn* mellem rådgiver og landmand kan give problemer i forhold til prioriteringer og overholdelse af Brandmandens lov. F.eks. kan jagtinteresser og såkaldt ”vildtpleje” være meget dominerende i forhold til andre interesser i landskabsudnyttelsen. Botanik og insekter kan

således være *ubrugelig natur* for landmandens til tider nytteorienterede natursyn, hvor landmanden evt. hellere så en pleje af jagtbart vildt.

- *Areal konkurrence* på specielt intensive husdyrbrug kan mindske landmandens incitament til at sløjfe produktionsjord og udlægge mere natur ved en naturplan. Dette skyldes f.eks. miljøbestemte harmonikrav og jordpriser. Med den nye CAP midtvejsreform må denne barriere dog forventes at mindskes, idet den direkte støtte i tiltagende grad vil blive afkoblet både produktion og jordtilliggende.

Flere af anbefalingerne i en naturplan kunne man desuden regulere landbruget med gennem *anvendelse af generelle regler*, f.eks. regler om anvendelse af kantspredningsudstyr til kunstgødning, tvangsmæssig placering af brak via Miljøbetings støtte, f.eks. som udlæg af bræmmer i dyrkningsfladen der kan virke som beskyttende buffer mod diverse naturtyper osv.

Centralt i naturplanskonceptet er også at der i højere grad skal ske en *afbalancering af enkeltinteresser* (f.eks. natur-, kultur-, miljø-, landskabs- og landbrugshensyn) gennem en dialogorienteret forhandlingsproces hvor idealet er en helhedsplanlægning (Olsen 2002). Herved er der flere frihedsgrader, fleksibilitet og lodsejerindflydelse i forhold til modstykket; et planlagt resultat med udgangspunkt i udelukkende en naturbeskyttelsesinteresse. Forhandlingsresultatet er dermed ikke nødvendigvis optimalt vurderet ud fra ekspertens ønske i forhold til naturbeskyttelsesinteressen (ibid.), idet planlæggeren har sluppet beslutningsprocessen fri, og der er indgået et kompromis mellem enkeltinteresser gennem øget landmandsindflydelse.

Samlet er vurderingen dog, at der vil være betydelige naturmæssige gevinster ved en udarbejdelse af naturplaner gennem MVJ-ordningerne, idet naturen kan komme i fokus i en bedriftsmæssig sammenhæng og under kyndig og tæt rådgivning. Det konkrete design under udarbejdelsen af en sådan MVJ-ordning for naturplaner vil kunne overflødiggøre nogle af de ovenstående barrierer. For enge og overdrev kan det dog være svært at modvirke en landbrugsmæssig marginalisering af naturtyperne, hvis bedriften er blevet specialiseret i planteavl uden husdyr. Og modsat kan det være svært at afsætte jord til naturformål på en intensivt dyrket bedrift. Naturplanernes effekt vil derfor også være afhængige af hvorledes resten af MVJ-programmet (og CAP) er designet, idet de øvrige foranstaltninger bestemmer, hvilke virkemidler der er til rådighed til at implementere målsætningerne. MVJ's konkurrencesituation med den dyrkede jord (i forhold til søjle 1 midlerne i CAP) er dog reduceret med den nye CAP reform i 2003, hvorved det må forventes at være nemmere at udlægge jord til vedvarende græsområder. Naturplaner under MVJ-ordningerne kan endvidere være afhængige af hvorledes de øvrige MVJ-ordninger er udformet, idet disse bruges som midler til indfrielsen af naturplanens målsætninger. Der kunne i denne sammenhæng trækkes på Østrigs erfaringer med udformning af naturvenlige MVJ-planer, ved at kæde støttebeløbene til eksisterende landskabelementer og landmandens driftspraksis. I de foreløbige danske koncepter for naturplaner bygger hele naturplanen på frivillighed og der er ikke tanker om at indbygge økonomiske incitamenter. Vi vurderer at det er der vil være en tvivlsom effekt hvis naturplanen udelukkende bygger på frivillighed. Hvis derimod landmanden bliver kompenseret/støttet for bevarelsen/nyskabelsen af naturelementer på ejendommen, er der større sandsynlighed for at naturplanerne kan integrere naturhensyn i landbrugsdriften.



## 4.2 MVJ set fra landmanden

I den første del af kapitlet så vi primært på udvalgte landes forskellige typer af MVJ-programmer og her inde under enkeltelementers muligheder for at varetage naturhensyn, med naturplaner dog i en bedrifts- og landskabelig helhedsplanlægning. I denne del tager vi udgangspunkt i erfaringerne med landmændenes villighed til at indgå en MVJ-aftale. Vi vil belyse de parametre som spiller ind på landmandens deltagelse udfra hidtidige MVJ-undersøgelser samt undersøgelser af vesteuropæiske landmænds beslutningsgrundlag. Dog skal læseren være opmærksom på, at undersøgelsesgrundlaget er begrænset, da vi ikke har fundet mange undersøgelser af landmænds beslutningsgrundlag.

Mange parametre har indflydelse på landmænds beslutninger, og vægtningen af disse er individuelle hos hver landmand. Selvom omstændighederne er tilnærmelsesvis ens for to landmænd så er udfaldet dermed ikke givet ens. Derfor er det med et vist forbehold vi i dette afsnit opstiller parametre, som er udvalgt på baggrund af interview med vesteuropæiske landmænd. Men vi vil senere i rapporten, i Polens delen, forsøge løbende at belyse de særlige karakteristika ved polske landmænd, så de opstillede parametre kan blive sat i et polsk perspektiv.

Vi har erfaret, at der på afgørende punkter er væsentlig forskel mellem polske og vesteuropæiske landmænd. Det drejer sig især om polske småbønder i forhold til f.eks. danske småbønder. Danske små-, deltids- og fritidsbønder har selv valgt at være landmænd og er ikke nødtvungne dertil pga. fattigdom. I Danmark er småbedrifterne ofte hobbybedrifter, i den forstand at de ikke har til formål at skabe større profit. Smålandbrugsdriften er ofte valgt pga. andre værdier såsom sociale og naturmæssige værdier, hvorfor de kan have et potentiale som naturforvaltere. Bedrifternes hobbybetonede karakter kan dog også være en ulempe i forhold til at sikre kontinuert, ekstensiv drift, idet driften kan være mere tilfældig og variere<sup>39</sup> fra år til år (Friis et al 2000), f.eks. afhængig af om børnene vil ride på kameler eller heste det pågældende år. Mange polske småbønder derimod er bønder pga. at der ingen alternativ indkomst er, de er lavt uddannede, kan ikke få andet deltidsarbejde og derved er de nødt til at være selvforsynende med fødevarer. De polske bønders situation bliver senere belyst i kapitlet om Polens landbrug. Men med dette gør vi læseren opmærksom på, at i den følgende teoretiske gennemgang af erfaringer fra andre vesteuropæiske lande skal læseren have in mente, at polske småbønder driver landbrug udfra helt andre forudsætninger og begrundelser. Den polske landmand som driver et større, moderne, intensivt landbrug og sælger sine produkter til markedet, har derimod flere fælles forudsætninger med de vesteuropæiske landmænd, da de begge er veluddannede, benytter landbrugsrådgiver og driver landbrugsproduktionen for at få en økonomisk profit.

---

<sup>39</sup> F.eks. pga. færre investeringer i et bestemt produktionsapparat og fordi landbruget drives som en rekreativ fritidsinteresse.

## Forudsætninger og aftalevilkår

Selvom der er mange forskelligheder mellem polske landmænd og vesteuropæiske så er de overordnede rammer for deltagelsen i en MVJ-ordning ens. Vi vil her med udgangspunkt i MVJ's overordnede rammer opstille forskellige parametre, som spiller ind på landmandens villighed til deltagelse i MVJ:

*Information om MVJ:* Først og fremmest kræver en mulig deltagelse i MVJ, at landmanden kender til MVJ's eksistens og indhold. Det kan virke banalt, men ikke desto mindre viser undersøgelser, at forskellen mellem deltagere og ikke-deltagere i Tyskland til en vis grad kan tilskrives manglende adgang til information om de enkelte ordninger (Bruckmeier & Ehlert 2002). Ligeledes viser en anden spørgeskemaundersøgelse<sup>40</sup>, at manglende viden om MVJ's eksistens, eller manglende kendskab til MVJ's indhold og konsekvens, i 1/4 af tilfældene var grunden til at landmanden ikke deltog i MVJ (Buller 1999). Dette er på trods af, at MVJ har eksisteret i flere år i EU-15, så problemet kunne tænkes især at være relevant i Polen, hvor MVJ er en ny mulighed for landmændene.

*Uddannelse og viden:* En anden væsentlig forudsætning for deltagelse er, at landmanden magter og er villig til at udføre det påkrævede administrative arbejde, da en MVJ-aftale medfører ekstra administrationsarbejde i form af udfyldning af ansøgningskema og løbende dokumentation af produktionen<sup>41</sup>. Det er vores klare opfattelse, at den administrative byrdes størrelse spiller en rolle i forbindelse med landmandens beslutning om deltagelse i MVJ. Vores erfaring fra et tidligere studie-projekt, hvor vi interviewede 20 landmænd omkring Tystrup Bavelse søerne i Vestsjælland, er at mange landmænd anser øget administrationsarbejde som en stor byrde (Friis et al. 2000). Vi vurderer de enkeltes MVJ-ordningers administrative byrde til at spille en rolle, især for de lavtuddannede polske småbønder, se nærmere afsnittet herom s.132. Det kan derfor have en betydning om MVJ-ordningen medfører få eller store administrative opgaver og om der er mulighed for hjælp fra en landbrugsrådgiver.

I en undersøgelse af danske landmænds økonomiske beslutningsadfærd viste det sig, at alderen og uddannelsesniveaut havde betydning for villigheden til at foretage større ændringer i produktionen. Ændringer i produktionsmetoder sker langsommere med stigende alder og faldende uddannelsesniveau (Jacobsen 1994). Hvis ældre og lavt uddannede landmænd er mindre villige til at foretage ændringer i den hidtidige landbrugspraksis, så må det anses for at være positivt for en stor del af de polske halv-naturarealer, der bare kræver videreførelse af eksisterende praksis, da størstedelen af de polske landmænd er lavt uddannede.

Som det fremgik af det svenske MVJ-program, vægtede man her landmandens indsigt og forståelse for plejeforanstaltningernes indvirkning på arealet og dets naturværdier meget højt, hvorfor MVJ-programmet indeholdt en bred vifte af uddannelsesaktiviteter (jvf. boks 9, s. 66). De foreløbige undersøgelser af uddannelsens effekt viste da også, at flertallet af de deltagende landmænd ændrede adfærd, især de landmænd som fik individuel rådgivning.

---

<sup>40</sup> En undersøgelse af 1000 landmænd fordelt på 22 case-områder i ni EU-15 lande samt Schweiz.

<sup>41</sup> F.eks. dokumentation af gødningsmængder, pesticidforbrug og antal husdyr på græsningsarealer.

*Holdninger / natursyn:* Landmænds måde hvorpå de tænker og opfatter naturen, bunder i en række værdier, som den enkelte ofte ikke er bevidst om, hvorfor de tages for givet. Disse opfattelser og forståelser af naturen betegnes som natursynet. Det er natursynet, som afgør, hvad der er naturligt eller unaturligt, smukt eller grimt (Hansen 1989).

En MVJ-aftale har til formål at beskytte eller forbedre miljø- og naturhensyn og vil givetvis også opfylde målet. Spørgsmålet er for det første i hvilket omfang den enkelte landmand kender til de positive miljø- og natureffekter, og for det andet i hvilken grad landmanden værdsætter de positive miljø- og naturværdier i forhold til andre interesser. Et areals naturværdier og jagtværdier er ofte ikke i modstrid med hinanden, hvilket betyder at naturplejen ofte også fremmer jagtværdierne på arealet (men ikke nødvendigvis modsat). Jagttrettighederne på et landbrugsareal kan i visse tilfælde have større økonomisk betydning end MVJ-tilskuddet. Derudover er der også andre rekreative værdier såsom ornitologi og friluftsliv, som kan gå godt i spænd med naturpleje, såfremt der bliver taget de fornødne hensyn. Naturoplevelsen af et ekstensivt græsset areal med stor flora- og faunadiversitet, er alt andet lige større end naturoplevelsen af et intensivt dyrket areal. Landskabsoplevelsen set fra landmandens synspunkt er dog ikke nødvendigvis større ved et ekstensivt drevet areal, der kan opfattes som unødigt ressourcespild, underudnyttelse af produktionsmidlerne og dårligt landmandsskab, idet idealet kan være det (intensivt og rationelt) dyrkede landskab. Halvnaturarealer holder landskabet åbent og anses generelt for at have stor æstetisk værdi. I de engelske MVJ-planer var der også muligheder for støtte til etablering af adgangforhold. Endvidere har ekstensiv græsning et potentiale i forhold til god dyrevelfærd, idet husdyrene kan tilbringe meget tid ude i det fri.

Prioriteringen af disse fire nævnte værdier (natur, jagt, rekreation og æstetik) kan være meget individuelle. Afhængig af landmandens natursyn vil værdierne spille en mere eller mindre rolle, som modvægt imod eventuelle opfattelser af ulemper ved indgåelse af en MVJ-aftale. Af denne grund er det vigtigt, at informere landmanden om MVJ og dets betydning for disse værdier, hvorfor landbrugsrådgiverne spiller en væsentlig rolle, da de på bedste vis må informere landmanden om formålet og indholdet i MVJ-ordningerne.

*Støtteniveauet:* Ifølge Jacobsen (1994) spiller faktorer som involverer adfærd og følelser en væsentlig rolle, men som enkeltfaktor er økonomien en af de vigtigste parametre, når landmanden træffer et valg. I perioden 1994-1996 blev 445 landmænd fra Frankrig, Tyskland og Portugal interviewet om deres motivation for at deltage i MVJ-programmet. Sammenligninger af de forskellige svar viste, at der ingen entydige begrundelser var for deltagelsen i MVJ. Men hvis svarene bliver grupperet i to motiver, henholdsvis økonomi og miljø, var den dominerende motivation for landmændenes deltagelse begrundet i økonomiske fordele (Bruckmeier & Ehlert 2002). Ligeledes, bare omvendt, var fravalget hos ikke-deltagerne i mange tilfælde økonomisk begrundet. Disse ikke-deltagere mente, at MVJ-støtten var alt for lav i forhold til omkostningerne og den kompenserede ikke for indkomsttabet hvilket især var begrundelsen i de områder, hvor der skulle ske store ændringer i landbrugspraksissen (Buller 1999).

*Længden på aftaleperioden:* En MVJ-aftale medfører mindst en aftaleperiode på 5 år, og i det tidsrum er landmanden forpligtet til at drive aftalearealet efter de fastlagte aftalevilkår. Dette har dels indflydelse på den del af produktionen som direkte er involveret, f.eks. ekstensiv græsning på halvsnaturarealerne. Men også andre dele af landbrugsproduktionen kan blive indirekte påvirket heraf; idet aftalearealerne er fastlåste, kan arealet f.eks. ikke inddrages og anvendes til intensivt græsningsareal indenfor MVJ-aftaleperioden. Da driften på aftalearealet, i mindst 5 år, er fastlagt efter bestemte aftalevilkår vil en MVJ-aftale medføre en indskrænkelse i bedriftens handlefrihed.

Ifølge Pedersen (1991), der foretog 11 interviews med danske landmænd i 1990, som havde omlagt fra konventionel landbrug til økologisk landbrug, fremgik det, at omlægningsperioden var det største og det mest nervespilende problem pga. usikkerheden om de nye produktionsmetoders virke. Endvidere konkluderer Hansen og Helsing (1997), at usikkerheden er den største barriere i forhold til at omlægge til økologisk produktion. Konklusionen er foretaget på baggrund af interviews med 14 landmænd og fem eksperter og konsulenter (Hansen og Helsing 1997). Usikkerhed spiller altså ind ved beslutninger om ændringer i den hidtidige produktionsmetode, og jo længere aftaleperioden er, jo større bliver usikkerheden om hvad fremtiden vil bringe. Derfor kan en lang aftaleperiode resultere i, at landmænd i mindre grad er villige til at indgå en MVJ-aftale. Dette er i direkte konflikt med naturhensynet, hvor det er vigtigt at sikre en kontinuerlig drift af arealerne, hvorfor en længere aftaleperiode er bedre end en kortere. Længden af aftaleperioden må derfor være en balancegang mellem landmændenes villighed og naturhensynene. Her synes vi, at forslaget til det nye engelske MVJ-program, virker meget fornuftigt. Den brede og miljøorienterede MVJ-plan (Entry Level Scheme) er på fem år, mens den målrettede og naturorienterede MVJ-plan (Higher Level Scheme) har en aftaleperiode på 10 år. Da en længere aftaleperiode har en stor værdi, i form af at sikre en kontinuerlig drift, mener vi også det er rimeligt at belønne en længere aftaleperiode, ligesom eksemplet fra den Slesvig-holstenske Vertrags-Naturschutz –plan, hvor landmanden fik tildelt et ekstra støttebeløb, såfremt han forlængede aftaleperioden. Aftaleperiodens længde burde differentieres yderligere ved gradvist at øge støtten for: 1) endnu længere aftaleperioder (15 til 20-årige) samt for 2) ordningernes målrettethed (Peppiette 2001).

*Ordningens karakter:* Det fremgik af gennemgangen af forskellige MVJ-programmer, at ordningerne varierede meget både i indhold og i udformning, lige fra simple horisontale ordninger, til fleksible horisontale ordninger, til naturtype-målrettede ordninger og arealspecifikke naturplaner (se tabel 11, nedenfor). Da en MVJ-aftale skal indgå i en eksisterende bedrift, er det vigtigt at ordningerne kan flettes ind i bedriftens andre foretagender. De horisontale miljøordninger har haft en relativ stor succes målt i antal deltagere, og grunden hertil skyldes de lempelige aftalevilkår som kun resulterede i få ændringer af den hidtidige landbrugsdrift. Fordelen ved de horisontale ordninger er altså; at de er simple hvilket betyder, at de er lettere at administrere og overskue både for landmanden og myndighederne, og at ordningerne har en generel stor tilslutning. Kritik i England og Tyskland af de horisontale ordninger har især været møntet på, at miljø- og naturgevinsten ”kun” består i at bevare det eksisterende. Dette kan i sig selv være godt nok, hvis alternativet er at den ekstensive drift enten intensiveres eller helt ophører, men værdien skal vurderes i forhold til den konkrete nationale arbejdsdeling mellem MVJ-programmet og den øvrige natur- og miljøbeskyttelse.

De vertikale MVJ-planer er derimod ofte målrettet mod eksisterende værdifulde halvnaturområder, og plejekravene er mere detaljerede og ofte udformet således, at de tager hensyn til de specifikke naturforudsætninger, se figur og tabel nedenfor.

Umiddelbart kan man spørge sig selv om, hvorfor de detaljerede og naturtypemålrettede planer (vertikale planer) ikke er tilgængelige på alle halvnaturområder (horisontale). Årsagen, i eksemplerne fra Tyskland (Vertrags-Naturshutz) og England (Country Stewardship), til naturvenlige MVJ-planers begrænsede udbredelse, er manglende økonomiske ressourcer. Pga. manglende økonomiske ressourcer, har ikke alle landmænd mulighed for at indgå en naturvenlig, detaljeret og målrettet MVJ-ordning. De biodiversitetsorienterede MVJ-planer bliver ofte ikke prioriteret lige så højt som de abiotisk (jord og vand) orienterede MVJ-planer (Choudhury et al. 2003). Ud fra hensyn til monitoring og kontrol vurderer Choudhury et al. (2003), at en kombination af vertikale og specifikke planer med horisontale og brede planer er mest effektiv.

**Tablet 11. Oversigt over sammenhængen mellem forskellige MVJ-ordningers udformning og landmandens interesse.**

Naturhensyn	Landmandens interesse for ordningen
Simple horisontale ordninger:	
F.eks. Grünland-ordningen eller Entry Level Scheme. Kravene til gødsugning og antal dyreenheder er lidt skærpet i forhold til God landbrugspraksis. Deres primære formål er ofte at mindske miljøbelastningen gennem ekstensivering samt at bevare de i forvejen ekstensive bedrifter. Ordningen kan omfatte hele bedriften.	Ordningerne er simple og der er få krav til driften. Det bevirker at ordningerne har en stor tilslutning.
Fleksible horisontale ordninger:	
F.eks. Countryside Stewardship Scheme eller Ökopunkte. Der er mange forskellige plejeforanstaltninger og enkelte elementer som hver især bliver støttet. Landmanden kan selv vælge fra eller til. Da ordningens indhold er valgfri er ordningen ikke direkte målrettet mod bestemte halvnatuertyper.	Det store udvalg af valgfrie enkeltelementer giver landmanden mulighed for at fravælge og tilpasse ordningen efter eget ønske. Landmanden bliver belønnet for hvert enkelt positivt tiltag og straffet for negative tiltag.
Målrettede ordninger:	
F.eks. Vertrags-Naturschutz. Plejeforanstaltningerne er målrettet mod bestemte halvnatuertyper eller bestemte naturværdier (fourageringsområder, padde-habitat mm.). ESA-planer i England er målrettet mod større værdifulde nationale landskaber.	Vertrags-Naturschutz-aftaler er ikke særlig fleksible, stor detaljeringsgrad og derved måske mindre interessant for landmanden. ESA-aftaler der bevarer ekstensiv drift er attraktive i England.
Areal specifikke ordninger:	
Naturplaner	Kræver brug af landbrugsrådgiver/naturplanlægger. Kan være administrativt tung og økonomisk dyr, men kan i stedet sammenkoble mange af de eksisterende støtteordninger til en helhed.



Tabellen viser sammenhængen mellem forskellige MVJ-ordningers udformning og landmandens interesse for at indgå en aftale. Af figuren til højre ses ordningernes karakter i form af aftalevilkårenes detaljeringsgrad og ordningernes målrettethed. Ordningernes detaljeringsgrad og målrettethed øges ned gennem tabellen (egen tabel).

### 4.3 Sammenfatning af MVJ-erfaringer fra andre lande

Det afgørende element i forbindelse med landmændenes villighed til at indgå en MVJ-aftale er, at det økonomisk skal kunne hænge sammen, svarende til at landmanden handler som en økonomisk rationel aktør. Det vil sige at der, som et minimumskrav, ikke må være væsentlige tab i forhold til en anden form for landbrugsdrift på arealerne. Dette krav til økonomien kan dog mindskes hos landmanden gennem udvikling af et mere postproduktivistisk natursyn med vægt på naturindhold og rekreative værdier, se tabel 12, nedenfor.

**Tabel 12. Fordele og ulemper set fra landmanden ved indgåelse af en MVJ-aftale.**

Fordele	Ulemper
Beskyttelse af miljøet	Mindre fleksibilitet i driften
Sikring af natur	Uønskede forpligtelser
Dyrevelfærd	Lang aftaleperiode
Rekreative-/Landskabelige værdier	Øget kontrol → Lovliggørelsessager
Kulturværdier	Øget administration
Jagt værdier	Lav støtte
Høj støtte	Høj detaljeringsgrad i krav
Generelle, lave krav	

Dette kan f.eks. ske gennem efteruddannelseskurser for landmænd, hvilket vi har vist med eksempler fra Sverige. En række andre regler kan også fremdrages ud fra ovenstående gennemgang af landmandens villighed til indgåelse af aftaler: Jo mindre tilskud der gives, jo færre landbrugsarealer bliver inddraget. Jo større landbrugsmæssigt potentiale

arealerne har, jo flere støttekroner skal der til, før end det kan betale sig for landmanden at overgå til en MVJ-ordning grundet transaktionsomkostningerne (Choudhury et al 2003). Erfaringen både fra England og Tyskland peger på, at budgetstørrelserne til MVJ-programmet, og dermed støtten til de enkelte ordninger, bevirker, at det primært kun er rentabelt at indgå en MVJ-aftale på de dårligste landbrugsarealer. Nemlig dem med mindst landbrugs-mæssigt potentiale. Også med den nye afkoblede produktionsstøtte via søjle 1 i CAP må denne mekanisme forventes at være bibeholdt om end med mindre udtalt intensitet. Lave, ensartede betalinger kombineret med horisontale ordninger med få og generelle aftalevilkår kan formodentligt bevare mange eksisterende græsningssystemer i de mest marginaliserede landbrugsområder (Choudhury et al. 2003). Ved meget følsomme naturområder med høj landbrugsmæssig intensitet forventes MVJ-ordningerne normalt ikke at være effektive. Dette skyldes enten manglende villighed fra landmændene til at indgå i ordningerne, eller manglende målretning af ordningerne (ibid.). I Polen må der samlet set vurderes at være rimelige muligheder for at bevare eksisterende vedvarende græsarealer, på de landbrugsmæssigt dårligste jorde, vurderet i forhold til erfaringerne fra landmænd i EU-15. Men det forudsætter først, at

**Billede 1. Får som græsser ved Trælleborg Vikingeborg i Vestsjællands Amt. Eksempel på integration af natur- og kulturpleje i Danmark. Fotograf: Ole Malling, juli 1992. Kilde: www.naturnet.dk uden dato.**



MVJ-programmet bliver udbudt til landmændene så horisontalt som muligt (f.eks. i stil med Entry Level Scheme) for at de overhovedet kan få lejlighed til at udnytte muligheden. De horisontale MVJ-planer kan også kombineres med mere målrettede MVJ-planer. Generelt må det dog anbefales, at ordningerne holdes på så simpelt et niveau som muligt af hensyn til landmændenes deltagelse. I områder hvor den traditionelle landbrugsdrift ligger meget tæt på et naturplejemæssigt ideal, er der heller ikke nogen grund til at komplicere ordningerne unødigt, idet eksisterende landbrugsdrift ”bare” skal søges videreført. Komplexiteten og målrettetheden kan dog øges, hvis den følges af en tilsvarende rådgivningsindsats, der specielt i Polen vurderes at være nødvendig. MVJ-ordningerne har, som nævnt, haft en rimelig succes i EU-15, i forhold til at midlerne i praksis er gået mest til at bibeholde eksisterende, traditionelle driftspraksisser.

For at kunne beskytte eksisterende vedvarende græsarealer i Polen er kriterierne for udregning af støttebeløb en specielt kritisk barriere, idet kriterierne bygger på en ekstensiveringsmodel fra et intensivt drevet EU-15 område, hvor landmændene betales for driftsændringer og kun i mindre grad for bibeholdelse af ekstensiv, naturnær drift. Udfordringen for Polen bliver derfor at lære af f.eks. Østrig, der formår at være opfindsomme og knytte graduerede betalinger til eksisterende naturelementer på arealerne. Herved belønnes landmændene i højere grad for den natur de har og driver på ejendommen, frem for en støtteudregning der er baseret på transaktionsomkostninger ved en ekstensivering af produktionen fra et relativt intensivt stade, som fremhævet af Peppiette (2001). MVJ-støtteudregningsmetoden skal dog vrides for at tilgodese disse hensyn, idet støtteudregningen i f.eks. Østrig bliver udregnet efter hvad det f.eks. koster landmanden *ikke* at fjerne et naturelement. Støtteudregningsmetoden skal herved vendes uhensigtsmæssigt på hovedet i den nationale implementering, fordi EU’s landdistriksregler ikke er målrettede mod bibeholdelse af eksisterende ekstensiv landbrugsdrift. Hvis Polen benytter denne fremgangsmåde, kan ordningerne også blive mere økonomisk attraktive for de polske landmænd. Som fremhævet ovenfor, kan landmandens krav, til rentabiliteten af ordningerne, dog også sænkes gennem udvikling af hans natursyn i en postproduktivistisk retning med øget vægt på natur- og rekreative værdier. Af tabel 13, s. 82 ses en sammenfatning af MVJ-erfaringer fra andre lande.

Den nationale implementering af MVJ-programmet i Polen vil vi se nærmere på i de følgende kapitler om Polen. Først vil vi dog give en beskrivelse af Polens natur- og landbrugsforhold, deres implementering af den resterende del af CAP og deres eksisterende samt fremtidige naturbeskyttelse (Natura 2000).

**Tabel 13. Andre landes MVJ-erfaringer.**

	<b>Barrierer</b>	<b>Muligheder</b>
<b>England</b> -Entry level (EL) -Higher level (HL)	EL: Ingen specifikke krav, lav målretning af naturbeskyttelsen. Kort aftaleperiode.	EL: Meget fleksibel MVJ-plan, landmanden bliver ikke påtvunget bestemte driftspraksisser. Den enkelte landmand har stor medindflydelse på udformningen. Forventet stor tilslutning. HL: Inddragelsen af den enkelte landmand skaber stor ansvarsbevidsthed. Meget målrettet mod naturbeskyttelse. Anvendelse af Brandmandens lov og opfyldelsesindikatorer.
<b>Slesvig-holsten</b> -Vertrags-Naturschutz	Skærpede krav har medført negativ udvikling i landmændenes deltagelse. Dette skyldes stor konkurrence med andre MVJ-ordninger som har meget lempelige aftalevilkår f.eks. i forhold til anvendelsen af kg. N/ha.	Mange fleksible valgmuligheder indenfor græsningsstryk, græsningsperiode, høslætstidspunkt som belønnes herefter økonomisk. De enkelte ordninger er målrettede mod forskellige naturtyper. Obligatorisk biotopetablering.
<b>Sverige</b> - Uddannelse	Kræver gode landbrugsrådgivere.	Forholdsvis stor fokusering på miljø og naturuddannelse af landmænd. Meget bred vifte af uddannelses tilbud. Den individuelle rådgiver betyder mest i forhold til at ændre på landmandens hidtidige landbrugspraksis
<b>Østrig</b> - Ökopunkte	Systemet er ikke målrettet mod bestemte naturtyper.	Meget fleksibelt system, der samtidig sammenkæder miljø- og naturbeskyttelse. Ökopunkte belønner naturindholdet på bedriften og kontinuiteten af en ekstensiv drift. Dette bevirker, at i forvejen ekstensive landbrug bliver belønnet med øget støtte
<b>Danmark</b> - Naturplaner	Nedprioritering af naturhensyn gennem helhedsorienteret tilgang der afbalancerer enkeltinteresser.	Naturplaner kan målrette aftalevilkårene og plejeforanstaltningerne efter de lokale natur- og plejeforhold.



## DEL 2. POLEN

### Indledning til case om Polen

I det følgende vil resultaterne af analysen af Polens implementering af MVJ-programmet blive fremstillet i relation til det naturmæssige grundlag og landbrugsstrukturen. Vores metodiske tilgang til analysen vil først blive beskrevet, sammen med begrundelsen for valget af fokus samt hvilke data der er blevet indsamlet og hvordan.

Projektets samlede kvalitet kompromitteres væsentligt af de manglende muligheder der har været for at ajourføre projektet i takt med problemfeltets hastige udvikling jvf. boks 11, nedenfor. Specielt hvad angår kapitel 6. ”Polens landbrugsdrift på enge og overdrev” samt kapitel 7 ”Polens MVJ-program” kan de være behæftet med ikke-ajourførte data.

#### Boks 11. Kvaliteten af casen Polen i relation til analysefeltets udvikling.

Idet projektets analysefelt under hele dataindsamlingsprocessen og projektskrivningen har været i rivende udvikling, vil der være en vis sandsynlighed for at der vil være afvigelser mellem de i dette projekt præsenterede beskrivelser og Polens faktiske og endelige implementering af CAP og MVJ. Der er løbende sket ændringer i forslagene til landdistriktsprogram og MVJ-program, med en hastighed der har overgået selv polske programunderviseres evne til at holde sig ajourført. Således præsenterede vi, på en felttur til en træningssession i Torzym for polske MVJ-rådgivere, selve underviserne for nye MVJ-programforslag som de ikke engang selv var bekendt med. Feltets hastige udvikling har således gjort, at vi i starten så os nødsaget til at bygge hovedparten af vores skriftlige kilder omkring MVJ-programmet på et udkast som det forelå d. 4/6 2003 (jvf. Anonymous 2003) men som i dec. 2003 blev annulleret. Vi har dog fået fat i det seneste landdistriktsprogram i marts 2004. Men idet vi har foretaget vores interview før denne er blevet offentliggjort, og dermed ikke har kunnet få interviewpersonernes kommentarer herpå, er ikke alle vurderinger lige ajourførte. Projektets tidsmæssige begrænsninger har dog gjort, at vi ikke kunnet nå at lave en kontinuerlig ajourføring af alle projektets data. Der tages således forbehold for de præcise resultater i kapitlerne om Polen.

### Hvorfor Polen?

Polen indtrådte i EU fra maj 2004, lig de andre central- og østeuropæiske lande, som beskrevet i problemfeltet. Vi har valgt at fokusere på Polens implementering af MVJ-programmet i landbrugspolitikken, fordi landet har en række særligt interessante karakteristika. Polens landbrugssektor er, grundet historiske omstændigheder, præget af mange små landbrug med en ekstensiv udveksling af stoffer med det omgivende miljø, der har resulteret i værdifulde vedvarende græsarealer. Polen er det ubetinget største land af de nye EU-medlemslande fra Østeuropa og har også i en dansk sammenhæng relevans som en af vore største naboer. I forbindelse med optagelsesforhandlingerne med EU, op til Københavnstopmødet i december 2002, har Polen været i en central position i forhold til at sætte dagsordenen. Specielt på landbrugsområdet har dette resulteret i en række konflikter mellem Polen og EU - særligt hvad angår niveauet for den direkte støtte i CAP. En påtænkt reformering af hele den polske landbrugssektor, samt en forventelig strukturudvikling som følge af indlemmelsen i CAP, aktualiserer spørgsmålet om hvilke muligheder og barrierer der eksisterer, for at MVJ-programmet kan bidrage til at

bevare en række værdifulde landbrugsmæssigt driftsbetingede naturtyper, såsom enge og overdrev, i de polske landskaber.

### Valg af fokus

Fokus i analysen af Polens implementering af MVJ-programmet er således, at se på hvilke muligheder og barrierer der eksisterer, for at disse kan bidrage til integration af naturhensyn i CAP. Det overordnede mål er at bevare enge og overdrev i Polen. Ambitionen med casen er at forstå MVJ som et reguleringsinstrument i landbrugspolitikken, samt et ønske om at bruge erfaringerne fra de vesteuropæiske landes brug af MVJ ved implementeringen af dette instrument i Østeuropa. Derved håber vi, at bl.a. Polen kan undgå at skulle begå de samme landbrugs-/naturpolitiske fejl som vi har begået i Vesteuropa. I det følgende har vi beskrevet hvilke parametre vi har udvalgt i vores analyse af casen samt de rammer den indgår i.

### Analyseparametre af betydning for bevarelsen af enge og overdrev

I vurderingen af muligheder og barrierer for bevaringen af enge og overdrev er en række parametre opstillet der er brugt i analysen af Polens implementering af CAP jvf. tabel 14, nedenfor.

**Tabel 14. Parametre af betydning for bevarelsen af enge og overdrev.**

Parametre	Undersøgt via elementerne:
Den juridiske og faktiske beskyttelse af naturtyperne mod intensivering og marginalisering (er undersøgt i kapitel 5, Enge og overdrev i Polen, s. 85).	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) eksisterende samfundstrusler mod natur-typerne</li> <li>b) national naturbeskyttelses-lovgivning samt håndhævelse</li> <li>c) fremtidigt Natura 2000 netværk</li> <li>d) turisme og bebyggelse af naturtyperne</li> </ul>
Bibeholdelse af driften på naturtyperne via hensynet ved design i implementeringen af CAP (er undersøgt i kapitel 3; EU's fælles landbrugspolitik, s. 25 og i kapitel 6; Polens landbrugsdrift på enge og overdrev- nu og fremover, s. 94).	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) CAP's muligheder/barrierer via:</li> <li>b) produktionskvoter</li> <li>c) direkte støtte</li> <li>d) afkobling af støtte</li> <li>e) graduering</li> <li>f) miljøbetinget støtte</li> <li>g) God landbrugspraksis</li> <li>h) national strategi for udviklingen af landområder</li> <li>i) landdistriktsprogrammet</li> </ul>
Naturtypernes økonomiske og produktionsmæssige betydning i landbruget samt bøndernes vidensniveau (er undersøgt i kapitel 6 +7).	Landbrugets: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) strukturudvikling</li> <li>b) naturgrundlag</li> <li>c) græsnings- og høslætpotentiale</li> <li>d) intensivering</li> <li>e) ekstensivering</li> <li>f) polske bønders vidensniveau samt deres rådgivningssystem</li> </ul>
Landbrugernes muligheder for indgåelse af MVJ-aftaler (er undersøgt i afsnittet om MVJ set fra landmanden, s. 75 og kobles til det polske niveau i Del 2 og Del 3.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) information om MVJ</li> <li>b) uddannelse og viden</li> <li>c) holdninger og natursyn</li> <li>d) støtteniveau</li> <li>e) længde på aftaleperioden</li> <li>f) ordningernes karakter</li> </ul>
Den formulerede og handlede politiske vilje til at bevare naturtyperne via MVJ-programmet (er undersøgt dels i kapitel 4; Naturhensyn via MVJ - erfaringer fra andre lande, s. 52, samt i kapitlet Polens MVJ-program, s. 117).	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) målsætninger, udbredelse og udgifter</li> <li>b) udformning og indhold af MVJ-planer og -ordninger</li> <li>c) rådgivning og ansøgning</li> <li>d) støtte og kontrol</li> </ul>

Tabellen skal give et overblik, over de enkeltelementer som projektet undersøger i relation til integration af naturhensyn via MVJ og den resterende del af CAP, for naturtyperne enge og overdrev. Bemærk at der er tale om en oversigtlig opstilling af betydende elementer der alle vil kunne specificeres mere detaljeret (egen tabel).

## 5. Enge og overdrev i Polen – værdier, beskyttelse og trusler

Undersøgelsen i kapitlet vil være rettet mod kendetegnene ved den polske natur, truslerne herimod og en vurdering af den nuværende naturbeskyttelsesindsats rækkevidde i forhold til beskyttelse af enge og overdrev nu såvel som i fremtiden under implementering af EU-direktiverne om naturbeskyttelse. Dette skal bidrage til en vurdering af, hvorledes mulighederne er via MVJ-programmet for at fastholde biodiversiteten for enge og overdrev i det generelle biologisk righoldige jordbrugslandskab i Polen, også uden for de beskyttede og udpegede områder efter f.eks. Habitat- og Fuglebeskyttelsesdirektivet.

*”One may risk the statement, that Poland, with its beauty, uniqueness, its rare specimens of fauna and flora and of its inanimate nature, is a treasure house of nature of European, and even of universal significance.” (MEPNRF 1991, s. 29)*

De polske landskaber er generelt varierede og biologisk righoldige. Der er flere årsager til dette. Polen er klimatisk placeret i en overgangszone mellem det vesteuropæiske kystklima og det østeuropæiske fastlandsklima samt i en overgangszone på en nord-sydgående gradient (Ceeweb 2003). Kombineret med en varieret geologi og landskabsdannelse, begrænsede indgreb i ådalssystemers naturlige forløb og meget betydelige historiske forskelle i arealanvendelse og driftspåvirkning i de forskellige regioner af landet, har det resulteret i varierede landskaber. En traditionel lav-intensiv landbrugspraksis på fortrinsvis privatejede, små landbrug og en stor andel af offentligt ejede skove har resulteret i en høj kvalitet af økosystemer (OECD 2003), (MEPNRF 1997).

Til gengæld har den store rumlige kontinuitet og manglende naturlige geografiske barrierer medført, at Polen ikke har mange endemiske arter, på nær i de sydlige bjergområder (Ceeweb 2003).

Polen er fortrinsvis et lavland beliggende gennemsnitligt 173 meter over havets overflade. Bjerge udgør kun 2,9 % i landet. Afvandingsmæssigt ligger Polen således, at stort set alle vandmasserne (99,7 %) ledes ud i Østersøen via enten Vistula (Wisla) eller Odra (Oder) (Starzewska 1987).

### 5.1 Naturtyper/økosystemer og arter

I det følgende fokuseres der på de landbrugsmæssigt driftsafhængige naturtyper, enge og overdrev, henholdsvis våde og tørre vedvarende græsarealer. Disse naturtyper har været i fokus i undersøgelsen af problemstillingen, idet de dels har en stor udstrækning og unik kvalitet i Polen, og dels fordi medlemslandenes implementering af landdistriktsprogrammerne i Vesteuropa har haft en relativ succes i anvendelsen af MVJ på disse naturtyper (Schramek 1999), mens dog samtidig at naturtypernes areal og kvalitet er gået tilbage. Der må således kunne formodes at være potentialer for Polen i anvendelsen af disse ordninger. Det første pilotprojekt i Polen, der undersøgte MVJ's muligheder for at bevare ekstensiv landbrugspraksis, viste også, at landmænd fortrinsvis var interesserede i at indgå aftaler til beskyttelse af vedvarende græsarealer og generelt indgik aftaler der ikke ændrede væsentligt på deres eksisterende måde at drive landbrug på (Dotlacil & Roudna 2002).

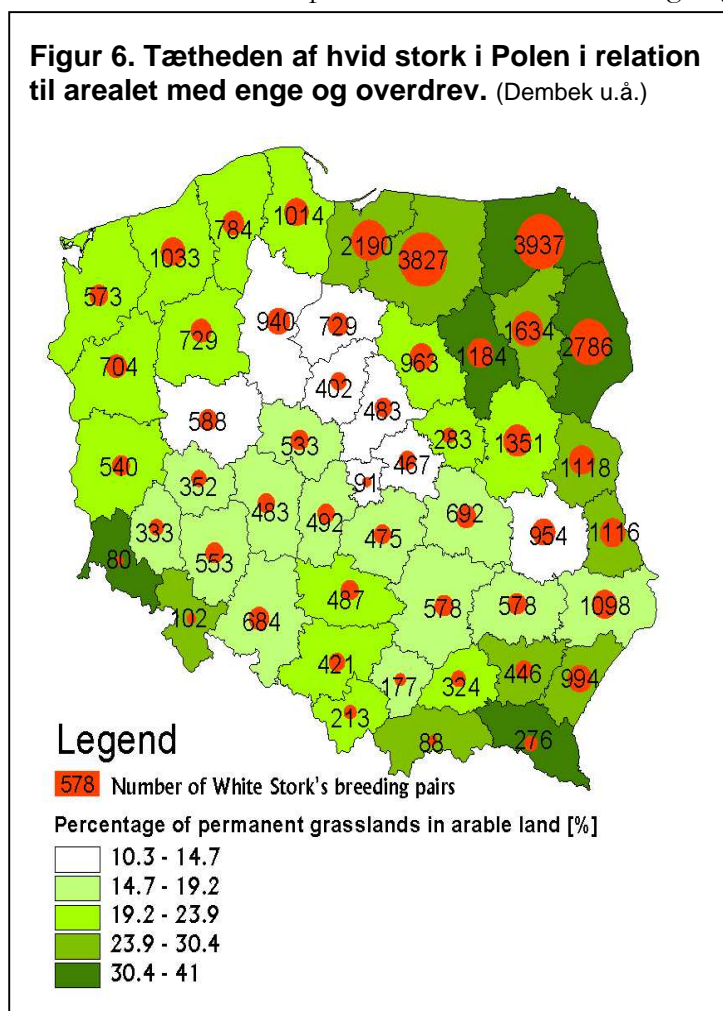
Skove udgør ca. 30 % af Polen og huser 75-80 % af biodiversiteten (OECD 2003), mens enge og overdrev udgør 12,9 % (se tabel 15). 48,4 % af engene har en semi-naturlig karakter<sup>42</sup> svarende til 10,5 % af landbrugslandet. Af det samlede græsareal ligger ca. 90 % i lavlandet og en stor del i ådalene (Nurzynska et al 2002). Udviklingen i arealet af enge og overdrev siden 1990 har været stagnerende (se tabel 15) ifølge den polske officielle statistik (www.stat.gov.pl, uden dato a).

Den arealmæssige stagnation er dog ikke ensbetydende med, at der ikke har været en kvalitativ tilbagegang for arealernes biodiversitet, jvf. nedenstående afsnit om trusler mod enge og overdrev. Polen huser flere spektakulære arter der samtidig er gode

**Tabel 15. Udviklingen i arealet af enge og overdrev.**

År	Tusinde hektar	% af Polen
1990	4060,0	12,99
1995	4046,8	12,94
1996	4027,3	12,89
1997	4136,7	13,23
1998	4063,4	13,00
1999	4034,0	12,90
2000	4082,9	13,06
2001	4078,2	13,04
2002	4119,0	13,17

**Figur 6. Tætheden af hvid stork i Polen i relation til arealet med enge og overdrev.** (Dembek u.å.)



indikatorer for naturkvalitet i landbrugslandet, f.eks. Hvid stork og Engsnarre. Hvid stork har en populationsstørrelse på 40000 par, (hvor der i 15 EU lande samlet kun er 30000 par), og hvor bestanden har haft en tilvækst på 40 % siden 1984 (Nurzynska et al 2002). Af figur 6 kan man se den regionale fordeling af Hvid stork i relation til arealet med enge og overdrev. Det ses her at ekstensivt landbrug i det nordøstlige Polen giver særligt gode ynglemuligheder for Hvid stork. Også Engsnarre, der er sjælden i Vesteuropa og resten af verden, har gode betingelser i Polen, specielt pga. de seneste års stigning i arealet af tilgroningshabitater på opgiven landbrugsjord. Vurderinger lyder på, at antallet af syngende hanner er steget fra ca. 7000 for få år siden til et sted imellem 34000-53300 i 1998 (Forest and Nature Agency 2000).

<sup>42</sup> Semi-naturlig karakter betegner et vist naturindhold der afhænger af ekstensiv landbrugsmæssig drift. Bjergområder med vedvarende græsarealer der modsat betegnes som *naturlige* udgør i Polen 413.600 ha svarende til ca. 10,3 % af det vedvarende græsareal i Polen ifølge Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries (2004).

Vedvarende græsarealer er den mest værdifulde habitat i landbrugslandskabet der understøtter det højeste antal af truede og sårbare arter (Dembek u.å.). Der er ca. 45 typer af plantesamfund tilknyttet enge og overdrev ud af i alt ca. 366 plantesamfund i alle Polens naturtyper. De artsrige græsarealer inkluderer varmeelskende tørre (xerothermic) græsarealer, enge og overdrev i bjergene og lavlandet samt lavtliggende moseområder (Paradowski 2002). Af boks 12, kan man se hvilke landbrugslandskaber der, ud fra et biodiversitetssynspunkt, er mest værdifulde ifølge Paradowski (2002).

### Boks 12. Polens mest biodiverse landbrugslandskaber.

- ☼ Kystzonen til Østersøen med saltpåvirkede græsarealer.
  - ☼ Lavland med småkornet mosaik af dyrkede marker, enge og skovarealer.
  - ☼ Ådale.
  - ☼ Kalkholdigt land og højland.
  - ☼ Bjergområder rige på endemiske arter.
- Kilde: Paradowski (2002).

## 5.2 Trusler mod naturtyperne

En række trusler mod vedvarende græsarealers biodiversitet er identificeret og opdelt i henholdsvis direkte trusler på arealniveau samt vores vurdering af oprindelsen af denne trussel i en samfundsmæssig aktivitet, altså truslens antropogene bagvedliggende årsager (se tabel 16, nedenfor).

**Tabel 16. Nuværende og fremtidige landbrugsmæssige trusler mod biodiversiteten på vedvarende græsarealer i Polen.**

Trusler <sup>(1)</sup>	Landbrugsmæssig handling	Samfundsmæssig årsag
<b>Tilgroning pga. marginalisering</b>	Opgiven landbrugsdrift. Fald i dyrebesætningerne især inden for kvæg- og fåreavl.	Landbrugsmæssig marginalisering, indtægter falder, ældre landmænd stopper driften, yngre vil ikke videreføre et lavindkomst landbrugsliv, overgang til specialiseret, industrialiseret landbrug uden græsning og med højtproducerende ikke-hjemmehørende husdyrracer der er dårligt tilpassede ekstensive naturtypers foderressourcer. Naturtyper knyttet og udviklet i samspil med en landbrugsstruktur der, efter vestlig målestok, er forældet og under stærkt pres.
<b>Intensivering.</b>	Nedlæggelse af småbiotoper, enge og overdrev i landbrugslandskabet via introduktion af monokulturer over store markflader, habitatfragmentering, bygning af veje og hydrokraftanlæg, udretning af vandløb, opførsel af spredt bebyggelse f.eks. på overdrev på ådalsskrænter. Intensivering på græsarealer i form af fremrykket høslæts tidspunkt, overgræsning, gødsning og dræning <sup>(1)</sup> .	Samfundsmæssig udvikling, stordriftsfordele, teknologiudvikling, infrastrukturudbygning, troen på at Polen bør ”indhente” Vesteuropa landbrugsmæssigt og dermed replikere udviklingen her, utilstrækkelige ressourcer afsat til biodiversitetsbeskyttelse, manglende juridisk håndhævelse og beskyttelse af naturtyper. Manglende eller dårlig integration af naturbeskyttelseshensyn i den fysiske planlægning. Lav grad af miljømæssig sensibilitet og kultur i samfundet, mangel på økonomiske instrumenter der giver tilskyndelse til naturbeskyttelse, øget tilgængelighed af gødning, dog højere priser de sidste år, flere udenlandske landmænd der overfører rationaliseringsideal fra Vesteuropa. Privatisering af tidligere statslandbrug.
<b>Afbrænding <sup>(2)</sup></b>	Traditionel landbrugspraksis.	Manglende uddannelse af landmænd, især mange småbønder, og dårlig håndhævelse af lovgivningen.
<b>Luftforurening</b>	Deposition af luftbåret kvælstof fra landbruget.	Emission af kvælstof fra stalde, gyllebeholdere og udbringning af gødning.

(1) I kombination med langvarig tørke gennem de sidste 16 år har dette forværret problemet (2) Afbrænding kan dog også være en forudsætning for opretholdelsen af visse vedvarende græsarealer men er en overtrædelse af lov mod afbrænding af græs. Kilder: Blincoe (1999), Ceeweb (2003), Dembek (u.å.), ECOTEC (2001), European Environment Agency (2004), OECD (2003), Paradowski (2002), Nurzynska et al (2002), Ministry of Environment (2001a og 2001b).

En række kilder er gennemgået for identificering af trusler mod enge og overdrev i Polen, heraf har flere opstillet et mere generelt trusselsbillede, der ikke er målrettet mod disse naturtyper. Uenighed om

klassificering og prioritering af truslerne hos kilderne har gjort at nedenstående trusler ikke står oplyst efter deres vigtighed, hvis denne i en tænkt situation kunne defineres objektivt. Formålet med beskrivelsen af trusler mod naturtyperne er senere at vurdere disse i forhold til den nationale naturbeskyttelse, karakteristikaene ved den polske landbrugssektor, implementeringen af CAP og det polske MVJ-program. I kapitel 6 om Polens landbrug har vi lavet en mere detaljeret analyse af udviklingstendenser for de vigtigste trusler, marginalisering og intensivering. Heri indgår også en vurdering af udviklingen i de bagvedliggende årsager til strukturudviklingen; gennem en analyse af Polens implementering af CAP.

På trods af Polens righoldige biologiske mangfoldighed udøves der således et pres på naturtyper og arter i form af trusler, hvilket resulterer i degradering af den biologiske mangfoldighed. Listen over truede plantearter for Polen viser, at 3 ud af 280 plantesamfund er forsvundet inden for de sidste årtier, mens 55 er i tilbagegang og ca. 130 er truet i større eller mindre omfang (Ministry of Environment 2001a). I Anonymous (2003, s. 10-12) er MVJ-pilotprogrammets pilotområders trusler mod naturen beskrevet samt de tilhørende MVJ-pakker der skulle modvirke disse. I kapitel 7. Polens MVJ-program, s. 117 vil vi analysere, om MVJ-programmet har taget højde for de væsentligste trusler i form af intensivering og marginalisering.

### **5.3 Naturbeskyttelse og lovgivning**

Polen har en historisk tradition for naturbeskyttelse der går så langt tilbage som det 11. århundrede, hvor Beleslaw Chrobry satte bæveren under beskyttelse.

I det 15. århundrede blev der oprettet den første egentlige juridiske beskyttelse via lov, der forbød fældning af takstræer og jagt på visse dyr (MEPNRF 1991). I 1868 initierede polske videnskabsmænd, at der blev vedtaget en lov der forbød jagt, drab og salg af alpine dyr i Tatra bjergene (Starzewska 1987).

De første 2 nationalparker blev oprettet i 1932, den ene i Bialowieza skoven på grænsen til Hviderusland. Bialowieza skoven, der er Europas største urskovsområde, er i dag udnævnt til Verdensarvsområde (MEPNRF 1997) og huser en enestående biodiversitet i form af planter, dyr og svampe. Af enge og overdrev er specielt Biebrza Nationalpark af international betydning. Et område på 1400 km<sup>2</sup>, med 900 arter af karplanter, 270 dokumenterede fuglearter og mange andre imponerende statistikker. De driftsafhængige naturtyper trues også her af ophøret af traditionelle landbrugsmæssige aktiviteter i form af afgræsning og høslæt (pers. komm. Sienko 2003).

Polen har et omfattende system af beskyttede områder, der med forskellige midler skal beskytte de udpegede områder. Det nuværende system er et resultat af længerevarende aktiviteter gjort på forskellige tidspunkter og med varierende rationaler (Ministry of the Environment 2003). Nationalparkerne yder den største form for beskyttelse (MEPNRF 1991, 1997), mens beskyttede landskaber yder den laveste.

**Tabel 17. Beskyttede områder i Polen.**

	1990 (km <sup>2</sup> )	2000 (km <sup>2</sup> )	1990-2000 (1990 = 100)	% af landet	% af UAA (b)
<b>Nationalparker</b>	1659	3065	185	1.0	13,4
<b>Naturresevater</b>	1170	1487	127	0.5	
<b>Landskabsparker</b>	12154	24469	201	7.8	35,7
<b>Beskyttede landskaber</b>	45748	71377	156	22.8	44,2
<b>Andre (a)</b>		124		0.4	
<b>Ialt (uden overlappende områder)</b>	60731	101638	167	32.5	

Tabellen viser forskellige udpegninger af beskyttede områder i Polen, deres arealmæssige udstrækning, udviklingen fra 1990 til 2000 samt deres andel af henholdsvis hele landet og landbrugsarealet. a) Inklusiv natur-monumenter, dokumentationssteder og natur-landskabs komplekser. b) Udnyttede landbrugsareal (UAA)

Kilder: (OECD 2003, s. 99), (Nurzynska et al 2002, s. 88).

Rumligt kan Nationalparkerne i en region beskytte kernen af naturværdier, mens f.eks. bufferzoner og landskabsparker kan omgive dem (Thomsen et al 1993). Således vil beskyttelsesregimernes restriktive karakter aftage væk fra kerneområderne. Af tabellen ovenfor ses den mest restriktive form for beskyttelse (nationalparker) øverst, og den laveste form (beskyttede landskaber) nederst. Beskyttelseskategoriernes størrelse og udvikling inden for en 10 års periode (indeks 100 = 1990) samt procentdelen af det udnyttede landbrugsareal fremgår også af tabellen. Det ses heraf, at langt størstedelen af de beskyttede områder er udpegningen af beskyttede landskabsområder (22,8 %), mens den stærkeste form for beskyttelse; nationalparkerne, kun udgør 1 % af landet. I kategorien ”andre” er der en række af beskyttede områder af mindre udstrækning som kan variere mellem regionerne. Forbudsrestriktionerne i beskyttede landskabsområder er minimale og effektiviteten i beskyttelsen meget svag (Ceeweb 2003). For nylig blev anerkendelsen af behovet for at beskytte vedvarende græsarealer i ådale vist gennem oprettelsen af Biebrza (1993), Narew (1996) og Warta (2001) nationalparker (Nurzynska et al 2002).

Polen har en meget omfattende naturbeskyttelseslovgivning, der bygger på specielle love der beskytter specifikt udpegede områder som har en særlig naturrigdom (Thomsen et al 1993). Man har således ingen generel beskyttelse af naturtyper i lighed med den danske naturbeskyttelseslovs § 3 (se dog nedenstående om beskyttelse af naturtyper). Naturbeskyttelsesloven gælder ikke private arealer i Polen, hvilket giver store vanskeligheder i beskyttelsen, idet statslige opkøb, som det mest radikale værktøj til at sikre driftspraksis i forvaltningsplanen for f.eks. nationalparker, kun er en begrænset mulighed pga. manglende økonomiske midler (Nielsen, 2002). Nationalparksmyndighederne kan derfor f.eks. ikke forhindre en privat lodsejer i at sprede kunstgødning på sin eng i nationalparken men må opkøbe den for at sikre korrekt driftsmæssig praksis (pers. komm. Metera 2003). For statsejede områder, f.eks. regionale skovdistrikter og forvaltning af enge, gælder det ligeledes, at disse ikke er omfattet af nogen generel beskyttelse, men først bliver omfattet af beskyttelse hvis der oprettes specifik beskyttelse for et kon-

kret område efter naturbeskyttelsesloven (pers. komm. Janyszek 2003). Polen har dog en lovgivning meget lig beskyttelsen af naturtyper efter EF-Habitatdirektivet, men implementeringen er ikke blevet ordentligt reguleret, hvorfor ingen i praksis implementerer den, ifølge en vurdering af en grøn NGO i Polen der har været en meget aktiv og fagligt seriøs medspiller ved implementeringen af Habitatdirektivet (pers. komm. Janyszek 2003). Én side er dog den juridiske beskyttelse af områderne, en anden den faktiske beskyttelse mod driftsmæssige aktiviteter eller udefrakommende trusler mod naturtyper og arter på arealerne. Med en fyldestgørende håndhævelse af en restriktiv lovgivning ville dette kunne klares, men ingen af disse dele ser ud til at eksistere i Polen.

### **Håndhævelse af lovgivningen**

Anvendelsen og håndhævelsen af lovgivningen ser knap så god ud i Polen (MEPNRF 1991), (Thomsen et al 1993). Luftforurening er et problem i Nationalparkerne hvor der f.eks. i nogle berettes om økologiske katastrofer med døende grantræer dækkende 50 % af parkens areal (MEPNRF 1991). I de beskyttede områder (f.eks. landskabsparker) har man også visse steder problemer med at lokalbefolkningen ikke respekterer restriktionerne for området, og beskyttelsen kan således være af mere formel karakter, idet håndhævelsen ikke forfølges af myndighederne (Thomsen et al 1993). Og nationalparkerne og landskabsparkerne er faktisk undtagelser i forhold til overhovedet at have kontrolmyndigheder i forhold til naturbeskyttelsen. Der eksisterer stort set ingen mekanismer eller services, der sørger for overholdelse af Naturbeskyttelsesloven, ud over politiet, som ikke har ressourcer, kompetencer eller giver prioritet til opgaven. Chefkonservatoren og hans 3-6 medarbejdere per region<sup>43</sup> er de eneste der ifølge loven skal beskæftige sig med naturbeskyttelse (Ceeweb 2003).

Et gennemgående tema i EU-evalueringsrapporterne for Polen (og de andre nye EU-lande) har ligeledes været den meget udtalte bekymring som Kommissionen har i forhold til den manglende administrative kapacitet. Den administrative kapacitet er en helt uomgængelig succesfaktor ved en overtagelse af EU-retten, og der er kun sket få fremskridt med denne i de senere år (Kommissionen 2001a), (Commission of the European Communities 2002).

### **Fremtidig beskyttelse**

Polens indtræden i EU vil givetvis medføre store ændringer i karakteren og omfanget af naturbeskyttelsen. Den Europæiske Union har inden for de sidste årtier fokuseret mere på natur- og miljøbeskyttelse. I 1979 trådte EF-fuglebeskyttelsesdirektivet i kraft (Rådets direktiv 79/409/EØF). Sammen med EF-habitatdirektivet fra 1992 (Rådets direktiv 92/43/EØF), der mere generelt beskytter arter og levesteder der er truet på EU-niveau, har Unionen igangsat et visionært arbejde for oprettelsen af et stort fælleseuropæisk netværk af naturområder kaldet Natura 2000. Natura 2000 direktiverne vil sammen med Vandrammedirektivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF) udgøre grundstammen i de natur- og miljødirektiver, der fremover skal være fællesskabets bidrag til en fastholdelse og udvikling af biodiversiteten for truede arter og levesteder, samt for Vandrammedirektivets vedkommende god øko-

---

<sup>43</sup> Region (Voivodship), Amt (Poviat), Kommune (Gmina). Bemærk at den nye administrative struktur efter 1999 har ændret ”Voivodship-betegnelsen fra at være et amt til at være en region.



logisk kvalitet af grundvand og overfladevand. EU-direktiverne om naturbeskyttelse har en meget restriktiv karakter hvilket principielle domme ved EU-domstolen har understreget. En dom mod Irland fra 2002 (C-117/00) ([www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int) uden dato) fastslår, at igangværende aktiviteter, som i dette tilfælde var fuldt lovlige i henhold til den nationale lovgivning, ikke er i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, hvis de pågældende aktiviteter indebærer en negativ påvirkning af udpegningsgrundlaget for habitatområdet. Alle eksisterende aktiviteter der negativt påvirker udpegningsgrundlaget vil således, ud fra Habitatdirektivets ressourceperspektiv, skulle elimineres, idet prioriteten er at bevare områderne for eftertiden. Med Natura 2000 er der ikke bare fokus på et bestemt aktivitetsniveau eller formel juridisk beskyttelse. Med Natura 2000 direktiverne er der i stedet tale om bindende resultatforpligtelser (European Commission 2000), altså en forpligtelse til at udpegede naturtyper og arter er bevaret i praksis. Denne resultatforpligtelse indebærer, at medlemsstatens forpligtelse ikke anses for opfyldt, hvis resultatet ikke opnås - uanset forklaringen herpå (Pagh 2001). Habitatdirektivet giver således stort set ikke mulighed for at kunne foretage andre samfundsmæssige prioriteringer i arealanvendelsen (af social eller økonomisk art), andet end beskyttelsen af de udpegede lokaliteter jf. direktivets artikel 6.4 (Rådets direktiv 92/43/EØF) og vil således udfordre det eksisterende polske naturbeskyttelsesregime, lige såvel som det har udfordret de eksisterende medlemslandes.

Kommissionen har i sin forhandlingsstrategi for kandidatlandene understreget, at der ikke vil kunne opnås overgangsordninger inden for f.eks. naturbeskyttelse (habitater og fugle) samt rammelovgivning (luft, affald, vand, VVM og adgang til informationer) (European Commission 2002a), (Demeter 2003). Kommissionen følger i øjeblikket, ifølge sin egen vurdering, meget opmærksomt med i tiltrædelseslandenes implementering af landdistriktsprogrammerne, for herved at vurdere om Natura 2000 netværket bliver korrekt varetaget og de rigtige myndighedsmekanismer eksisterer (Demeter 2003).

Fra polsk side er man også opmærksom på evt. manglende overensstemmelse med EU's lovgivning. De polske myndigheder har siden 1991 haft det som en højt prioriteret opgave at tjekke ny lovgivning for overensstemmelse med EU's samlede lovgivning (Kommissionen 1997). Afhængig af tidsperspektivet kan vi derfor forvente at EU's miljøret vil få en gennemgribende betydning for Polens naturbeskyttelse og tilhørende regulering. De begrænsede økonomiske midler, samt menneskelige og institutionelle ressourcer, til naturbeskyttelse er dog for øjeblikket ikke tilstrækkelige til implementering og drift af Polens nationale netværk af beskyttede områder, og også Natura 2000 har behov for økonomisk og organisatorisk støtte for at kunne fungere fremover (Ministry of the Environment 2003).

### **Supplerende national beskyttelse**

Kontinuerligt foregår der en evaluering af behovet for yderligere beskyttelse af naturområder i Polen (pers. komm. Makomaska-Juchiewicz 2003), (MEPNRF 1991), (Ministry of the Environment 2003), hvilket bl.a. afspejles i at arealet under formel beskyttelse er steget 2/3 siden 1990 (OECD 2003). I forbindelse med den igangværende udpegning af habitatområder efter EU's habitatdirektiv, er der også planer fra polsk side om at inkludere visse områder med Natura 2000 naturtyper, som ikke vil blive udpeget til habitatområder, i det nationale netværk. Således vil man kunne adoptere nogle af de ikke udpegede Natura 2000 naturtyper under national polsk lovgivning, selv om de ikke bliver udpeget til

habitatområder (pers. komm. Makomaska-Juchiewicz 2003). Modsat vil udpegede Natura 2000 områder også blive indkorporeret i systemet af beskyttede områder i Polen (Ministry of the Environment 2003). Således er antallet af nationalparker planlagt til at øges fra 23 til 26, landskabsparker fra 93 til 107 og antallet af naturreservater fra 579 til 609 som følge af implementeringen af Habitatdirektivet (Makomaska-Juchiewicz et al 2003). I øjeblikket er der forslag om 420 Natura 2000 områder (ibid), så mange områder vil ikke blive omfattet af det nationale system af beskyttede områder. Det vil ikke være nationalparker eller opkøb fra statens side der i væsentlig grad inkluderer Natura 2000 områderne i det nationale system af beskyttede områder (OECD 2003).

## **5.4 Sammenfatning af værdier, beskyttelse og trusler for enge og overdrev**

Oprindelsen af Polens biodiversitet på enge og overdrev kan tilskrives en kombination af naturgeografiske samt samfundsmæssige årsager og en lavintensiv landbrugspraksis. Disse naturtyper vurderes som værende den mest værdifulde habitat i landbrugslandskabet, der understøtter det højeste antal af truede og sårbare arter. De nuværende såvel som fremtidige trusler mod enge og overdrev kan overordnet opdeles i henholdsvis landbrugsmæssig marginalisering (opgivelse af drift) eller intensivering. Truslernes aktualitet og sammensætning vil være geografisk forskellig for forskellige områder i Polen. Således vil ekstensivering fortrinsvist være en trussel i det østlige Polen, i bjergområderne samt ådale med tørvemoser og engområder, mens intensivering måske vil være dominerende i det vestlige Polen, hvor der har været flere statslandbrug.

MVJ-programmet vil være et potentielt instrument mod den landbrugsmæssige marginalisering af de ekstensivt drevne græsarealer, ved at tilføre landmændene økonomiske ressourcer i driften af disse. Polens eksisterende naturbeskyttelseslovgivning samt dets system af beskyttede områder og nationalparker, er i princippet ret veludviklet men mangler ordentlig håndhævelse og kontrol. Naturbeskyttelsesloven beskytter da stadig kun en lille del af enge og overdrev mod landbrugsmæssig intensivering af driften. Private arealer er endvidere ikke omfattet af Naturbeskyttelsesloven, hvilket udgør en særlig barriere i forhold til opretholdelse af enge og overdrev. På den anden side ligger der, af samme grund, en mulighed for her at bruge MVJ-ordningerne til at bibeholde en ekstensiv landbrugsdrift på disse naturtyper. Staten har ikke mulighed for at søge MVJ-tilskud for de statsejede arealer.

En meget væsentlig drivkraft i udformningen af den fremtidige polske naturbeskyttelse er EU's direktiver om naturtyper, arter og fugle, som Polen er påbegyndt implementeringen af under hensyntagen til Kommissionens nøjeregnende overvågning af disse vigtige instrumenter. Direktiverne er meget restriktive og må forventes at få vidtrækkende konsekvenser for det polske naturbeskyttelsesregime. Natura 2000 områder med vedvarende græsarealer af særlig stor værdi er et af udpegningskriterierne for prioritetszoner under MVJ-programmet. Kun inden for prioritetszonerne kan der indgås MVJ-aftaler om f.eks. græsning og høslæt (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003). Overlappende udpegninger af Natura 2000 områder og MVJ-ordningernes prioritetszoner, vil have store muligheder for at kunne kanalisere pengestrømmene i retning af Natura 2000 områder og muligvis bidrage til en polarisering af landskabets naturværdier. Dette skyldes, at enge og overdrev uden for beskyttede områder vil

mangle muligheder for finansiel støtte. Over 50 % af Polens foreløbige liste over Natura 2000 områder ligger dog uden for eksisterende beskyttede områder, og de fleste vil heller ikke blive omfattet gennem en udvidelse af det nationale system af beskyttede områder (OECD 2003). Polens tilgang til beskyttelsen af disse vil være at lave driftsaftaler med landmænd hvor det måtte være nødvendigt, bl.a. gennem MVJ-ordningerne eller kompensation via LFA-støtte (ibid.). Kriterierne for udpegning af prioritetszoner vil således have stor betydning for muligheden for at bevare enge og overdrev. I marts 2004 har Polen dog fremlagt et forslag om at halvere antallet af Natura 2000 områder i forhold til det oprindelige forslag, hvilket vil mindske antallet af områder drastisk, hvis Polen får dette godkendt af Kommissionen. I tabellen nedenfor er der lavet en opsummering af de forskellige muligheder for kombinationer af forskellige områdeudpegninger, der vurderes at have størst betydning for bevarelsen af enge og overdrev i fremtiden.

**Tabel 18. Opsummering af skøn over muligheder og barrierer for enge og overdrevs bevarelse i kombinationer af forskellige områdeudpegninger i Polen.**

<b>Vedvarende græsarealer inden for:</b>	<b>Prioritetszonerne</b> (forventet dækning 1.000.000 ha vil kunne for MVJ-støtte i prioritetszonerne)	<b>Områder udenfor prioritetszonerne.</b> (Mulighed for MVJ-støtte til økologisk landbrug og lokale husdyr racer)
<b>Natura 2000 områder</b> (udpegede områder) (heraf ca. 720.938 ha enge og overdrev) <sup>(1)</sup>	Prioritetszonerne vil i et vist omfang blive forsøgt integreret i udpegningen af Natura 2000 områderne.	Muligheden for artikel 16 støtte <sup>(2)</sup> bliver ikke brugt i Polens første landdistriktsprogram
<b>Natura 2000 naturtyper + bilag 4-arter</b> (ikke udpegede områder)	Bilag 4-arter er omfattet af streng beskyttelse uanset deres placering, hvorfor der i disse tilfælde kunne være villighed fra myndighedernes side, til at forsøge at få landmænd til at indgå en MVJ-aftale.	Visse naturtyper adopteres under det nationale system af beskyttede områder (nationalparker, landskabsparker mm.)  Private arealer er ikke beskyttet
<b>Nationalparker</b> (Dækker ca.1% af hele landet = 31.269 ha)	Hvis der i parkens regelsæt indgår restriktioner, som svarer til dem i MVJ's aftalevilkår, er MVJ-støtten ikke mulig.	Statsejede arealer er beskyttet under nationalparkens regler, private er ikke beskyttet. Parkens egne prioriteter og økonomi er afgørende for beskyttelsen
<b>LFA-områder</b> (forventes at dække 51% af UAA = 9.380.124 ha)	P.g.a. krav om opfyldelse af God landbrugspraksis for LFA- støtte vil LFA-bønder lettere kunne indgå en MVJ-aftale.	LFA-støtte stiller krav om fortsat landbrugsdrift. LFA-støtte kan dermed mindske marginaliseringsproblemerne.
<b>Vedvarende græsarealer i øvrigt</b> <sup>(3)</sup>	I det almindelige landbrugsland vil landmandens villighed til MVJ-deltagelse især afhænge af information og rådgivning om MVJ samt MVJ-ordningernes udformning og støttetørrelse.	En fortsat drift på vedvarende græsarealer udenfor prioritetszonerne er bl.a. afhængig af tilgængeligheden af græsningsdyr og markedsøkonomien i produktionen heraf. Støttetilgængelighed til økologiske landbrug.

1) Dette er udregnet ud fra Polens samlede areal på 31.269.000 ha (i 2001) heraf er ca. 17,6% udpeget til Natura 2000 områder, hvoraf igen ca. 13,1% af disse udgøres af enge og overdrev. Beregningen er ikke foretaget ud fra den eventuelle halvering af Natura 2000 områderne.

2) Ifølge Landdistriktsforordningen (Rådets Forordning (EF) Nr. 1783/2003).

3) Vedvarende græsarealer i øvrigt dækker over arealer der ikke er udpeget til Natura 2000, Nationalparker og LFA-zoner eller indeholder Natura 2000 naturtyper og bilag 4-arter.

## 6. Polens landbrugsdrift på enge og overdrev – nu og fremover

### 6.1 Metode

I dette kapitel vil vi give vores bud på mulighederne og barriererne for bevaring af de polske vedvarende græsarealer, under landets indtræden i CAP, med særlig vægt på effekterne af søjle 1 og det polske landbrugs karakteristika. I det efterfølgende kapitel er der en selvstændig analyse af MVJ-programmet.

Kapitlets første del har til formål at analysere på konsekvenserne af CAP, som vil blive brugt til at vurdere i hvor høj grad den direkte støtte og indførelsen af søjle 1 modarbejder MVJ-ordningernes beskyttelsespotentialer. Der analyseres således konkret på resultaterne af CAP-reformen i sammenhæng med resultaterne af optagelsesforhandlingerne, og hvorledes Polen foreløbigt har tilkendegivet at de vil implementere disse. Analysen bruges dermed i en vurdering af hvor substantielt naturhensynene er blevet integreret i CAP's søjle 1-udformning, og skal senere i analysen af MVJ-programmet bruges til at vurdere, hvor stor natureffekt dette kan få i forhold til designet af de øvrige elementer i CAP. Den fremtidige udvikling i antallet af de vedvarende græsarealer og naturværdierne herpå afhænger bl.a. af landbrugets kommende udvikling, og dermed også udviklingen i truslernes aktualitet og størrelse. Kapitlet skal derfor også bruges til at vurdere karakteristika ved den nuværende polske landbrugssektor i form af naturgrundlag, bedriftsstruktur, afgrænsningspotentialer samt udviklingstendenser i form af intensivering og marginalisering (jvf. også tabel 14, s. 84).

Beskrivelsen af den hidtidige udvikling bliver primært foretaget på baggrund af analyser og statistikker fra det polske landbrugsministerium, og analysen af Polens implementering af CAP bygger fortrinsvist på dokumenter fra EU-Kommissionen samt polske forskere. De enkeltfaktorer vi har udvalgt i analysen er ikke enkeltvis udslagsgivende for en kommende landbrugsdrift, men antyder tilsammen et udvalg af udviklingstendenser. Samtidig er det vigtigt at erindre, at de nationale udviklingstendenser, som bliver præsenteret her, dækker over store regionale forskelle. En regional forskellighed vi kun til dels forsøger at indfange i vores analyse via regionale tendenser i strukturudviklingen og marginaliseringen/intensiveringen. De polske landbrug er meget forskellige, både når det gælder størrelse, driftsform, intensiverings- og teknologiseringsgrad samt naturværdier på ejendommen (pers. komm. Liro 2003), (pers. komm. Metera 2003).

Af denne grund har vi haft en særlig opmærksomhed på det metodiske grundlag for at kunne lave sådanne vurderinger. Det metodiske udgangspunkt for flere af de eksisterende analyser er opstilling af kvantificerede og avancerede økonomiske modeller med fokus på markedsstøtteordninger, landbrugsøkonomi og efterspørgsel (se f.eks. Frandsen & Jensen 2003).

Vi har ikke opstillet tilsvarende økonomiske modeller, men baserer analysen på kvalitative vurderinger med udgangspunkt i:

- 1) en teoretisk forståelse af parametre (årsags-virkningsforhold) af betydning for bevarelsen af vedvarende græsarealer (jvf. også tabel 14, s. 84) samt

- 2) en litteraturanalyse af forskeres vurdering af CAP's konsekvenser med fokus på henholdsvis:
  - a. en generel tilgang hvor viden om de historiske miljøeffekter af f.eks. den direkte støtte analyseres med udgangspunkt i erfaringer fra andre lande (se afsnittet Den direkte støttes effekter for natur og miljø, s. 26)
  - b. en specifik tilgang hvor konsekvenserne er analyseret specifikt for:
    - i. Polens landbrugssektor samt
    - ii. naturtyperne enge og overdrev.

Det har ikke været meningen at lave et basisscenarie (status quo) i forhold til Polens indtræden i CAP og EU. Vi har således ikke vurderet CAP's specifikke effekter frafiltreret konsekvenserne af den strukturudvikling der alligevel ville have fundet sted i Polen, selv hvis landet ikke indtrådte i EU. I noget af den litteratur vi bygger vores vurderinger på, har forskellige avancerede modelleringstilgange dog forsøgt at frafiltrere andre politikeffekter end ændringerne i midtvejsreformen, se f.eks. European Commission (2003). Målet i denne rapport har dog været at vurdere og analysere udviklingen, samt muligheder og barrierer for integration af naturhensyn via MVJ-ordningerne, ud fra den givne konstellation af præmisser der er vedtaget politisk på nuværende tidspunkt og som vil være en realitet i fremtiden.

## 6.2 Polens implementering af CAP

*“CEE is an ecological disaster area in some respects. However, in other ways it has the potential to provide a reservoir of biodiversity that has long been destroyed in most Western European countries. It is therefore important that the assistance coming from the West does not destroy the good while trying to correct things that are wrong.” (Nesterov, 2003, s. 6) (vores understregning)*

Polens optagelse i den europæiske union er en proces der startede i 1994 og formelt sluttede i december 2002 i København under det Europæiske Råds topmøde. På landbrugsområdet startede forhandlingerne 14/6 2000 og sluttede 13/12 2002 i København (Nosal 2003). På det politiske plan var der store taktiske overvejelser forbundet med optagelsesforhandlingerne i den afsluttende fase op til Københavnstopmødet. En blanding af nationalt mindreværd, en presset polsk regering og et ufravigeligt krav om succes og ligeværdighed i ”genforeningen af Europa” fra henholdsvis EU's og polsk side havde afgørende konsekvenser for forløbet af slutforhandlingerne. Den politiske side af forhandlingerne vil ikke blive berørt her. Det vil derimod resultatet af forhandlingerne i sammenhæng med resultatet af midtvejsreformen af CAP.

De finansielle overførsler af penge via CAP vil få en betydelig indflydelse på de makroøkonomiske parametre i Polen såsom økonomisk vækst, investeringer mv. Den makroøkonomiske effekt afhænger af landbrugets bidrag til bruttonationalproduktet, udviklingen af CAP når Polen indtræder i EU, samt den måde hvor på CAP introduceres i Polen (Krawczyk 2003). Vi har analyseret den seneste udvikling i CAP, i sammenhæng med de forhandlingsresultater som Polen særskilt har opnået indtil dato, for herved at give et opdateret bud på udviklingen i polsk landbrug i fremtiden i forhold til via MVJ at integrere naturhensyn for vedvarende græsarealer i CAP.

## Polens forhandlinger om produktionslofter

Ved Polens optagelsesforhandlinger var der en række særligt vigtige parametre som var genstand for opmærksomhed, fordi de konstituerer en stor del af landbrugssektorens fremtidige konkurrencedygtighed og rentabilitet. Det drejer sig bl.a. om *referenceudbytter*, *produktionskvoter* og *direkte betalinger* (Rowinski 2003). De overordnede træk vil kort blive beskrevet her. Vi har udvalgt en række parametre som må forventes at få stor betydning for de afledede natur- og miljøeffekter.

Det lykkedes ikke for Polen at opnå de resultater man havde lagt op til i forhandlingerne angående produktionskvoter, referenceudbytter og direkte støtte. EU-kommissionen ville have, at produktionskvoterne skulle referere til produktionen i slutningen af 90'erne hvor den polske produktion havde et forholdsvist lavt niveau i forhold til slutningen af 80'erne (se også Bilag 2. Forhandlingsresultater for Polens landbrugssektor, s. 184). Specielt de forhandlede lave udbytter i forhold til de parametre inden for kød- og mælkesektoren, der har betydning i forhold til bevaringen af de driftsafhængige græsarealer, må betegnes som ugunstige. Oksekøds- og fåresektoren samt mælkekvoterne fik pålagt betydelige produktionsrestriktioner i fremtiden. Mens det polske forhandlingsoplæg for antallet af får var 720.000 stk., blev det halveret af Kommissionen til 335.880 stk. Det Europæiske Miljøagentur vurderer, at produktionslofterne for får og geder, vil få en stor effekt, og den faktiske produktion fremover vil ligge på eller under de lave produktionslofter (European Environment Agency 2004). To udvalgte citater, fra det meget velforberedte og detaljerede forhandlingsoplæg fra polsk side, skal illustrere den polske forhandlingsposition på landbrugsområdet, inden for henholdsvis ammekopræmier og oksekødspræmier. I det første citat argumenterer Polen med et produktionsloft for ammekøer på 1,5 mio. stk.:

*"Apart from the economic dimension, the premium scheme is also linked with limited headage and fosters extensive methods of cattle husbandry, which are traditional in Polish conditions. Poland is well equipped for the extensive system of cattle production based on large resources of meadows and pastures. Following the introduction of milk quotas and anticipated growth in milk yields, the number of cows used for drinking milk production shall be reduced. Given the already low headage and large permanent grassland resources, it is necessary to provide opportunities for cattle fattening, linked with the maintenance of suckler cow population. The application for granting a national ceiling for individual premiums rights for suckler cows at a level of 1.5 million heads is based on the intention of maintaining this natural, sustainable method of cattle husbandry."* (Polsk forhandlingsoplæg; forhandlingsproblem nr. 38 om individuelle rettigheder til ammekopræmier, Czyszek & Drop (2000, s. 180)

For antallet af ammekøer var det polske udspil således 1.500.000 stk., mens Kommissionens udspil på 325.581 stk. i stedet blev det aftalte produktionsloft (Rowinski 2003) svarende til 21,7 % af Polens krav. Også i forhold til regionale lofter for oksekødspræmier argumenterede Polen med opretholdelse af sine vidt udbredte græsningsressourcer:

*"Poland expects granting of the special beef premium at a regional ceiling of about 50 – 60 % of dairy cattle population. The presently small cattle population is not a natural phenomenon since it results from the on-going process of market transformation and very low prices for beef livestock. On the other hand the large potential for feed production from permanent grasslands allows development of extensive beef livestock production incorporating proper environment management and protection principles. Lack of support may result in extensive areas of meadows and pastures turning barren and in their gradual degradation."* (Polsk forhandlingsoplæg; forhandlingsproblem nr. 39 om regionale lofter for specielle oksekødspræmier, Czyszek & Drop (2000, s. 181)

Den polske forhandlingspositions officielle argumentationslogik, i forhold til produktionslofter, bar således præg af hensynet til vedvarende græsarealer. Som det ses af Bilag 2. Forhandlingsresultater for Polens landbrugssektor, s. 184, lykkedes det dog kun i meget begrænset omfang for Polen at få succes i forhandlingerne om de vigtigste produktionslofter. Ud fra en vurdering, der ikke bygger på yderligere detaljer i forhandlingspositionerne, endsigte EU-Kommissionens argumenter for fastholdelsen af meget lave produktionslofter, er naturhensyn således kun i ringe grad blevet integreret i CAP ved designet af betingelserne for den direkte støttes indførsel i Polen. Dette synspunkt støttes af Siciliano (2001), der kritiserer EU for ikke at integrere miljøhensyn i forhandlingerne med Polen om landbrugskapitlet. Denne bekymring blev allerede fremlagt i 2001, som en generel trussel mod alle kandidatlandenes græsarealer ifølge Choudhury et al. (2003):

*“The considerable decline of livestock in all Candidate Countries since 1990 has resulted in significant undergrazing or outright abandonment of valuable grasslands. This effect will be stressed, if quota allocations in the Candidate Countries are based on the low reference herds of the last years (Petersen 2001), as proposed by the European Commission (30 January 2002).”*

(Choudhury et al. 2003, s. 21)

CAP's produktionslofter sætter imidlertid ikke en absolut grænse for størrelsen af produktionen i Polen eller andre nye EU-medlemslande, idet der er tale om lofter for den støttede produktion. Hvis polske landmænd således kan få en økonomi, i opfedning af ungkreaturer på vedvarende græsarealer uden støtte fra CAP, sætter produktionslofterne ikke grænser herfor. Men så skyldes evt. muligheder, for alligevel at bevare en græsningsdrift i Polen, ikke integration af naturhensyn i CAP, men i stedet ”tilfældige” markedsforhold i form af konkurrenceevne, omkostningsniveau og priser frem for bevidst politisk styring via landbrugspolitikken. Hensigten med CAP's støttede produktionslofter og grænser for antal husdyr er netop at begrænse produktionen og mindske CAP's udgifter (European Environment Agency 2004). Så grundlæggende må begrænsningerne forventes at få en stor effekt på produktionen i de enkelte lande. Forskellige scenarier, på baggrund af modelstudier over landbrugsproduktionens udvikling, bekræfter også dette for tiltrædelseslandene generelt (ibid.). Vi vil dog senere kort vurdere udviklingen i Polens husdyrproduktion, for derved at se om der alligevel er mulighed for at udvide produktionen på markedsvilkår ud over CAP's produktionslofter.

## MVJ-finansiering

En metode til at støtte økonomien i husdyrdrift uden om den direkte støtte er som omtalt MVJ-ordningerne, der dog modsat de ovenstående husdyrpræmier kræver national medfinansiering, hvilket må betegnes som en meget begrænsende parameter for deres udbredelse.

Fremover vil MVJ-ordningerne i mål 1-regioner kunne blive medfinansieret af EU med 85 % mod de nuværende 75 % (European Environment Agency 2004), således at det nationale medfinansieringskrav nedsættes ifølge tiltrædelsestraktaten (Kommissionen 2003b). De øvrige instrumenter i landdistriktspolitikken (f.eks. LFA) vil blive medfinansieret af EU med 80 % (European Environment Agency 2004), hvorfor medfinansieringen af MVJ principielt er mere attraktiv for landene, idet den er 5 % lavere. Studehandlen ved topmødet i København, hvor det blev gjort muligt for landene at forhøje de direkte betalinger via overførsel af midler fra landdistriktsbudgettet, fik fastsat en øvre grænse. Således vil højst

25 % af landdistriktsmidlerne kunne overføres til direkte støtte (Kommissionen 2003b), jvf. også tabel 19, s. 99.

## Graduering

Modsat giver graduering sinstrumentet mulighed for at forhøje midlerne til MVJ-programmet via overførsler den modsatte vej, altså fra søjle 1 til søjle 2 (se også afsnittet om Gradueret landbrugsstøtte, s. 36). Desværre har Kommissionen, som en del af optagelsesforhandlingerne, forpligtet sig til ikke at indføre dette instrument i de nye medlemslande, før end indfasningen af de direkte betalinger har nået niveauet i de eksisterende medlemslande (Council of the European Union 2003). Polen vil derfor først blive forpligtet på denne obligatoriske graduering tidligst i 2010 og senest i 2013 jvf. tabel 19, s. 99. Dette er også resultatet af det forslag fra efteråret 2003, til ændringer i den indgåede aftale om midtvejsreformen af CAP, som følge af konsekvensrettelser på baggrund af Tiltrædelsesakten<sup>44</sup>. Idet kriterierne for allokation af finansielle ressourcer til landdistriktsudvikling er mere gunstige for Polen end midler fra den direkte støtte<sup>45</sup>, vil en overførsel af finansielle midler fra direkte betalinger til landdistriktsudvikling være en fordel for Polen (sammenlignet med andre lande), forudsat at landet selv kan medfinansiere disse instrumenter fra det nationale budget (Nowak et al 2003). Kommissionens budgetter for de næste år giver dog ikke mulighed for udvidelse af de afsatte beløb efter objektive kriterier inden 2007. Et fast beløb på ca. 2,9 mia. euro er afsat til Polen fra 2004-2006 til landdistriktsudvikling (Kommissionen 2004). Polen har ikke planer om at indføre graduering sinstrumentet ifølge IUCN og der har ikke været diskussioner herom. Der ville ellers være gode muligheder for at nedsætte specielt den direkte støtte til de store, tidligere statslandbrug. Her er det meget ofte de tidligere bestyrere af brugene der har privatiseret dem til sig selv (pers. komm. Metera 2003).

## Direkte betalinger

Niveauet for den direkte støtte blev aftalt under Københavnstopmødet og var et af de vigtigste forhandlingsemner, idet polakkerne opfattede sig som mindreværdige og stillet i en unfair konkurrencesituation, hvis de ikke fik det samme i støtte som landmændene i de nuværende EU-lande, nu hvor de skulle leve op til de samme krav. Aftalen giver Polen mulighed for at 1) overføre penge fra EU's landdistriktsudviklingsmidler over til direkte støtte samt 2) supplere den direkte støtte yderligere med national medfinansiering (se tabel 19, nedenfor) i den indfasning af støtten der vil finde sted i løbet af 6-9 år. Den direkte støtte vil udgøre ca. 4,7 mia. euro mod ca. 328 mio. euro til Landdistriktsprogrammets MVJ-program i perioden 2004-2006 (svarende til 7 % af den direkte støtte). Den polske medfinansiering af MVJ-programmet er budgetteret til 49,3 mio. euro svarende til 15 %, mens medfinansieringen af den supplerende direkte støtte (sidste kolonne i nedenstående tabel) udgør ca. 39 % (Rowinski, 2003), (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003). Heri er inkluderet Københavnsaftalens punkt om overførsel af strukturfondsmidler til at lægge oven i den direkte støtte<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Jvf. forslag til ændring af forordning om direkte støtte (Kommissionen 2003c).

<sup>45</sup> Idet førstnævnte tildeles på baggrund af strukturproblemer, mens sidstnævnte tildeles efter produktionsintensitet.

<sup>46</sup> Der blev åbnet mulighed herfor på december-topmødet i København i 2002 under det danske EU-formandskab. Polen vil i årene 2004, 2005 og 2006 overføre henholdsvis 25 %, 20 % og 15 % af midlerne fra søjle 1 til søjle 2 (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003).



**Tabel 19. CAP's direkte støtteniveau for Polen i % af fuld støtte, med 2 valgfrie suppleringsmuligheder for Polen.**

År	Direkte støtte %	Suppleringsmuligheder	
		Direkte støtte % <sup>1</sup>	Direkte støtte % <sup>2</sup>
2004	25	36 (2,2)	55 (21,6)
2005	30	39 (1,8)	60 (22,8)
2006	35	42 (1,4)	65 (24,4)
2007	40	42-70?	70
2008	50	50-80?	80
2009	60	60-90?	90
2010	70	70-100?	100
2011	80	80-100?	100
2012	90	90-100?	100
2013	100	100	100

Tabellen viser CAP's direkte støtteniveau i Polen. Støtteniveauet er beregnet i % af støtten i EU-15. Støtten bliver indfaset fra 2004 til 2013 hvor støtten i Polen når op på fuld støtte (EU-15 niveau).

<sup>1</sup>. Direkte støtte i procent af støtten til landmænd i det nuværende EU (fuld støtte) suppleret med overførsel af penge fra strukturfondene. Nationalt medfinansieringskrav i parentes. Overførslen af strukturfondsmidler kan kun ske fra 2004-2006.

<sup>2</sup>. Som ovenfor, men yderligere suppleret med mulighed for polsk medfinansiering (i parentes), såkaldt "top-up on direct payments".  
Kilde: Rowinski (2003, s. 109)

Hvis Polen vælger at udnytte muligheden for at supplere EU-finansieringen med yderligere national finansiering, ifølge Københavnsaftalen, vil den samlede gennemsnitlige nationale medfinansiering af den direkte støtte i årene 2004-2013 være på 27 % (Rowinski, 2003). Polen vil således skulle spæde EU-midlerne mere op (27 %), hvis man vil udnytte muligheden for at give supplerende nationale midler til den direkte støtte, end hvis man vil give midler til landdistriktsudvikling (15-20 %). Rowinski (2003) vurderer, at der kun er små chancer for at Polens statsbudget vil kunne udnytte denne mulighed fuldt ud, hvorfor tabel 19's andensidste kolonne for indfasning af støtteniveauer må formodes at være det mest sandsynlige scenarie. I Polens landdistriktsprogram er midlerne der skal overføres til den direkte støtte afsat. Det fremgår heraf, at Polen har udnyttet hele rammen for overførsel af landdistriktsmidler, således at der i årene 2004, 2005 og 2006 bliver overført henholdsvis 25 %, 20 % og 15 % til direkte støttebetalinger (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003).

### Kriterier for udbetaling; det generelle arealbetalingssystem

Da kriterierne for udbetaling af den direkte støtte har stor betydning for hvilke typer af landbrug der tilgodeses, vil dette også have konsekvenser for strukturudviklingen i polsk landbrug, og dermed for mulighederne og barriererne for integration af naturhensyn via MVJ-programmet.

Den nye CAP-reforms princip om afkobling af støtten fra produktionen, kombineret med det faktum at Polen ikke har modtaget betalinger via de klassiske direkte støtteordninger fra EU, gør, at den fremtidige direkte støtte ikke kan baseres med reference i historiske støttebeløb. Dette er ellers metoden i EU 15. Kommissionens forslag til ændring af forordning 1782/2003 af 27/10 2003 samt tiltrædelsesakten foreslår derfor, at landene benytter ensartede betalinger per ha. udnyttet landbrugsjord (Kommissionen 2003a og 2003c).

Polen har selv meddelt Kommissionen, at den vil benytte den generelle arealbetalingsordning for direkte betalinger (SAPS) (Rowinski 2003). Om end der er nogen uklarhed over udformningsmulighederne, ser det ud til at SAPS vil blive tildelt som ensartet hektarstøtte for hele landet efter det udnyttede landbrugsareal. Kommissionen forventer herefter, at Polen, efter de første år med SAPS, overgår til enkeltbetalingsordningen (SPS) som på det tidspunkt allerede anvendes i de nuværende medlemslande (Marangoni 2003). Endvidere har Polen valgt, at landbrug under 1 ha ikke vil kunne modtage direkte støtte (Rowinski 2003). Kommissionen havde ellers foreslået, at grænsen for landbrug, der kunne få støtte, lå på 0,3 ha hvilket ville bidrage til en bedre social fordeling af midlerne (ibid.). Til gengæld vil det være muligt for marker ned til 0,3 ha med minimum 20 meters bredde at få støtte (Rowinski 2003), hvilket muligvis kan hindre marksammenlægninger og ødelæggelse af småbiotoper med henblik på at opnå arealer der er store nok til at være støtteberettigede. Tilmed vil der være mulighed for specielt at tilgodese græsarealer i støttetildelingen<sup>47</sup>. Desuden vil der være muligheder for at benytte nationale konvolutter (artikel 69 i Rådets Forordning nr. 1782). Det vil sige at 10 % af den direkte støtte kan tilbageholdes og genfordeles efter f.eks. kriterier om miljøvenlig drift, økologisk landbrug, til landmænd med græssende dyr el. lign (jvf. afsnittet om Nationale konvolutter, s. 35). Og endeligt er der bibeholdt en vis mulighed for at beholde nogle støtteordninger (f.eks. dyrepræmier) koblede til produktionen for at hindre marginalisering af landbrugsproduktionen.

En polsk kritiker, af introduktionen af den generelle arealbetalingsordning for direkte støtte, vurderer, at modernisering af landbruget hindres via manglende incitament til specialiseringer:

*”The first Polish comments were explicitly against the simplified system. The most concise and the most meaningful criticism of the simplified system has been expressed in an interview for a weekly ‘Polityka’ by Mr. J. Saryusz-Wolski: ‘This is a totally different system than that operating in the EU. The EU system supports certain types of production, gives incentives for **modernization**. The simplified system provides a **social benefit** which, as a corrosion preventing grease, shall preserve Polish agriculture into a living agricultural museum. That system gives **no incentive to specialize**’. Vores fremhævnin*g. Refereret fra Rowinski (2003, s. 114).

Det generelle arealbetalingssystem vil heller ikke, ifølge Rowinski (2003), bidrage direkte til en bestemt arealanvendelse, fordi der ikke skelnes mellem forskellige afgrøder og produktionsformer. Intensivt drevne regioner, med mange kornafgrøder på god landbrugsjord, vil derfor blive stillet relativt dårligere end ekstensivt drevne regioner på dårlig landbrugsjord. Sidstnævnte vil tilmed kunne få LFA-støtte. Guba (2002) mener ikke, at der vil være den store forskel i incitamenterne for de forskellige landbrug, idet blandingslandbruget er så fremherskende i Polen og specialiseringen så beskedent<sup>48</sup>. Hofhanzl (2003) vurderer, at det generelle arealbetalingssystem bl.a. vil medføre følgende positive aspekter sammenlignet med hvis standardsystemet i CAP var blevet indført:

- 1) mindre intensitet i brug af kunstgødning, pesticider og teknologi.
- 2) øgede subsidier til vedvarende græsarealer og større interesse for at drive disse.
- 3) færre vil opgive landbrugsjorden.

<sup>47</sup> Ifølge artikel 71h i Kommissionens forslag til ændring af forordning 1782/2003; jvf. Kommissionen (2003c).

<sup>48</sup> Herved vil mange landmænd have både støtteberettigede og ikke-støtteberettigede afgrøder.

- 4) øget psykologisk interesse for MVJ, idet landmænd fremover ikke skal vælge mellem om de vil have MVJ eller direkte støtte for et areal, hvorved konkurrencesituationen mellem MVJ og direkte støtte elimineres.
- 5) øget interesse i græsningsdrift pga. bedre forhold for mindre intensive malkekøer (der vil være øget incitament til ikke at skaffe dyrene foder via foderafgrøder). (Hofhanzl 2003)

Landgrebe (2003) supplerer opregningen af fordele ved dette system, idet det vil være nemmere for små bønder at søge støtte. Tyburski (2003) støtter også introduktionen af et afkoblet arealbetalingssystem af hensyn til naturbeskyttelsen og miljøet. Guba (2002) og Rowinski (2003) vurderer, at brugen af det generelle arealbetalingssystem sikrer, at de mindre landmænd overhovedet vil kunne få del i landbrugsstøtten bl.a. fordi det vil være langt mindre kompliceret at ansøge.

Ud fra et naturbeskyttelsesperspektiv må man derfor bifalde polsk landbrugs manglende incitament til at bevæge sig væk fra de blandede, ekstensive landbrug via den generelle arealbetalingsordning for direkte betalinger. Jævnfør dog afsnittet Afkobling af støtte, s. 31, hvor kapitaliseringen af støtten i landbrugets produktionsmidler vurderes til at kunne have en række potentielt miljøskadelige effekter.

I det næste kapitel ser vi på Polens landbrug, dets karakteristika og dets udviklingstendenser. Her vil vi analysere på mulighederne og barriererne for at bevare enge og overdrev ud fra en undersøgelse af karakteristikaene ved Polens egen strategi for landbrugets udvikling, naturgrundlaget, bedriftsstrukturen, græsnings- og høslætpotentialet, den økonomiske udvikling samt udviklingstendenser i form af intensivering og marginalisering.

## 6.3 Polens landbrug og dets udvikling

På grund af landbrugets traditionelle store anvendelse af arbejdskraft frem for teknologiske hjælpemidler, samt manglende økonomiske kapital til investeringer, har Polens landbrugsproduktion fortrinsvis baseret sig på ekstensive produktionsmetoder (MARD 2003).

### Polens egen strategi for udviklingen af landbruget

*“It is doubtless that the main concern of the Polish government in the field of agriculture is the modernisation and restructuring of the sector, in order to improve both its economic efficiency and competitiveness.....the need to increase productivity in order to improve the competitiveness and economic efficiency of the agricultural sector is, thus, the driving force behind the agricultural policy of Poland.”*

(Siciliano 2001, s. 15)

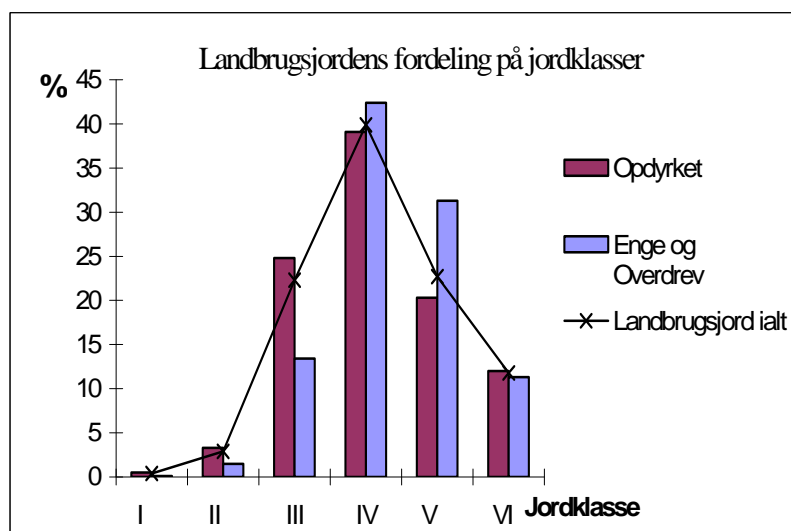
Polens overordnede strategi for landbrugets og landområdernes udvikling er rettet mod modernisering og omstruktureringer hovedsageligt med et økonomisk og konkurrencemæssigt perspektiv. Opmærksomheden omkring integration af miljømæssige overvejelser i landbrugssektoren er stadig meget begrænset i Polen, vurderer en de førende polske forskere i landbrugets miljøforhold; Zbigniew Karaczun fra Landbrugsuniversitetet i Warszawa, om end situationen er forbedret gradvist op gennem 90'erne (Karaczun 2000). Bæredygtighed er langsomt blevet integreret i landbrugspolitikken sammen med landdistriktsudvikling. Som Karaczun (2000) også fremhæver, er man imidlertid først i starten af en proces hvor de miljømæssige begreber skal artikuleres og indføres i planer og målsætninger, mens det kniber

med den faktiske implementering. Med CAP-midtvejsreformens delvise renationalisering af landbrugs- politikken, får Polens nationale strategi for landdistrikternes udvikling endnu større betydning, pga. de implementeringsmuligheder der ligger i det detaljerede nationale design af CAP. Som fremhævet i me- toden, understreger Wilson et al's teori om MVJ's naturintegrations-potentiale, at historien i regulering- en af landbrugets miljøpolitik er en af de mest afgørende faktorer for MVJ's succes (jvf. figur 2, s. 17). Man kan således frygte, at en udpræget produktivistisk polsk strategi for landbrugets strukturudvikling, ikke i tilstrækkelig grad vil integrere miljøhensyn under implementeringen af CAP.

## Naturgrundlaget for landbruget

I 2001 var landbrugsarealet i Polen på 18,4 millioner ha og udgjorde knap 60 % af landets areal (www.stat.gov.pl, uden dato i). Landbrugets naturgrundlag; klimaet, jordboniteten og overfladerelieffet, fastsætter givne betingelser for den nuværende såvel som den fremtidige landbrugsproduktion. Derfor vil vi her kort præsentere landbrugets naturgrundlag i Polen, og dets sandsynlige muligheder og be-

**Figur 7. Landbrugsjord fordelt på jordklasser.**



Figuren viser den procentvise fordeling af landbrugsjord på forskellige jord- klasser ifølge kvalitetsstandarder i Polen. 96,7 % af landbrugsjorden er fordelt mellem jordklasse III-VI der svarer til "mellem jordkvalitet" til "meget dårlig jordkvalitet" (Kilde: Karaczun 2000, tabel, s. 4).

Det er umiddelbart en smule overraskende, at ca. 15 % af de vedvarende græsarealer er placeret på jor- der med en forholdsvis høj landbrugs-kvalitet (I-III). Dette skyldes dog, at nogle af de bedre jorder er placeret i bjergområderne, og at Polens landbrugssektor traditionelt har bestået af blandingslandbrug med græsning. Jordkvaliteten har en betydelig indflydelse på planteproduktionen i Polen (European Commission 1998). I Sydøst-, sydvest- og vestregionen på de bedre jorde er hvede, sukkerroer og raps vigtige produkter, mens der i den centrale og østlige del er dårlige dyrkningsforhold; her er kartofler og rug de mest almindelige planteprodukter (European Commission 1998). I Danmark er ekstensive ved- varende græsarealer på gode landbrugsjorder næsten ikke eksisterende. Langt størstedelen af ekstensive

grænsninger for en kommende landbrugsproduktion. Størstedelen af den polske jord er af gennemsnit- lig eller dårlig landbrugsmæssig jordkvalitet<sup>49</sup>. Kun en meget lille procentdel af den polske landbrugs- jord er af god eller meget god land- brugsmæssig kvalitet, svarende til jordklasse I-II (se figur til venstre) (Karaczun 2000), (MARD 2002). Af figuren ses, at størstedelen (63,9 %) af den opdyrkede landbrugsjord er placeret i jordklasse III-IV, mens enge og overdrev primært (73.7 %) er placeret i jordklasse IV-V.

<sup>49</sup> Jordens landbrugsmæssige frugtbarhed, som bl.a. bestemmes af jordens partikelstørrelsesfordeling.

vedvarende græsarealer findes på marginaljorder. Set udfra dette perspektiv er den forholdsvise store andel af ”dårlig” landbrugsjord et godt udgangspunkt for at bevare en ekstensiv drift.

Som beskrevet i kapitel 5. Enge og overdrev i Polen, s. 85, er Polen placeret i en overgangszone mellem kystklima og fastlandsklima. Dette medfører svingende vejrforhold med såvel geografisk som årlig variation. Polens vandressourcer varierer meget i løbet af året og fra region til region, alt efter nedbøren og fordampningen. Kun en lille andel af vandoverskuddet i regnrige perioder kan gemmes, da Polens vandreservoirkapacitet er lille (www.stat.gov.pl, uden dato c). Dette betyder at der i længere tørkeperioder kan forekomme vandmangel i visse regioner. En anden parameter der har indflydelse på landbruget er temperaturens variation over året. I starten af vækstperioden, marts –april, forekommer der ofte perioder med streng frost, hvilket får negative konsekvenser for især planteproduktionen (Karaczun 2000). Den landbrugsmæssige jordkvalitet og de meget svingende vejrforhold er medvirkende til, at arealproduktiviteten er 4 gange lavere end gennemsnittet i EU-landene, men det skyldes til dels også et væsentligt mindre brug af kunstgødning, pesticider og anden teknologi, end i EU (MARD 2002).

Af hensyn til bevarelsen af vedvarende græsarealer er det vigtigt at der er henholdsvis et græsnings- og høslætpotentiale i polsk landbrug der kan medvirke i driften af naturtyperne.

## Græsnings- og høslætpotentiale

Der forekommer endnu en lav grad af specialisering i den polske landbrugssektor (MARD 2003). Tabel 20, nedenfor viser fordelingen af enge og overdrev på forskellige bedriftsstørrelser, og er med til at illustrere den store anvendelse af vedvarende græsarealer i husdyrproduktionen.

**Tabel 20. Fordelingen af enge og overdrev på forskellige bedriftsstørrelser.**

	<i>Enge og Overdrev I alt Angivet i 1000 ha</i>	<i>Landbrugsjord I alt Angivet i 1000 ha</i>	<i>Enge og Overdrev i procent af Landbrugsjord i alt</i>
<b>1995</b>	4046	18622	21,7%
<b>2002</b>	4119	18345	22,5%
<b>Private bedrifter</b>			
<b>1,01-4,99</b>	653	2763	23,6%
<b>5,00-9,99</b>	674	3029	22,3%
<b>10,00-14,99</b>	497	2214	22,4%
<b>15,00-19,99</b>	334	1438	23,2%
<b>20,00-49,99</b>	586	2708	21,6%
<b>50,00- &gt;</b>	293	2310	12,7%
<b>Private bedrifter i alt</b>	3037	14462	21,0%

1. og 2. række viser, for årene 1995 og 2002, enge og overdrevs samlede areal i Polen (1. kolonne), det samlede landbrugsareal (2. kolonne) og enge og overdrevs procentvise andel af Polens samlede landbrugsareal (3. kolonne). Tallene omfatter alle bedriftstyper (statsbedrifter, kooperativer, private mm.). De efterfølgende rækker viser de forskellige størrelsesfordelinger af private bedrifter i år 2002. Tredje kolonne (landbrugsjord i alt); udgør opdyrkede arealer, frugtplantager samt enge og overdrev (Egen fremstilling af data fra www.stat.gov.pl (uden dato b).

Det ses heraf, at arealet med enge og overdrev er steget fra 1995 til 2002, også i forhold til det samlede landbrugsareal. Dog fortæller dette intet om naturkvalitetens udvikling på arealerne, da det ikke er mu-

ligt, udfra disse tal alene, at se om den hidtidige landbrugsdrift er ændret på arealerne. Yderligere ses der af tabellen en markant forskel mellem bedrifter over 50 ha og mindre bedrifter. Dette forhold bekræfter, at større bedrifter ikke i lige så høj grad anvender enge og overdrev i deres landbrugsproduktion som mindre bedrifter. Spørgsmålet er, om arealet af enge og overdrev i fremtiden også vil udgøre en ligeså stor procentdel. Som det fremgår af tabellen, ligger den største arealfremgang hos de store bedrifter, og derved må det forventes at den positive udvikling for vedvarende græsarealerne vender, idet de største bedrifter traditionelt har relativt færre vedvarende græsarealer.

I 2001 udgjorde de bedrifter som producerede til marked, under halvdelen af det samlede antal bedrifter. Størstedelen af Polens bedrifter producerede primært til deres eget behov (MARD 2003). Polens landbrug har bevaret den traditionelle bedriftsform, med en ekstensiv landbrugsproduktion. Flertallet af bedrifterne har både husdyrproduktion og planteproduktion, hvor egne ekstensive enge og overdrev udgør den primære foderressource til husdyrene (se billede 2, nedenfor).



**Billede 2. Traditionel drift af enge med høslæt i Biebrza-dalen i det nordøstlige Polen. Eget billede 2003.**

Spørgsmålet om hvorvidt de vedvarende græsarealer forsat vil blive anvendt til høslæt eller græsning kan antydes dels i tallene for salg af specialiserede landbrugsmaskiner og dels udviklingen i husdyrproduktionen.

Salg af landbrugsudstyr, såsom basale maskiner og apparater, er forblevet på det samme niveau de sidste par år, dog er salget af høslætsmaskiner, høsprede, river og emballeringsmaskiner steget (MARD 2002). Anskaffelsen af nye høslætsmaskiner kunne tolkes derhen, at nogle bønder stadigvæk ser en fremtid i at have høslætsarealer. Set over en længere periode fra 1996 til 2002 har salget været stigende for 13 ud af 14 undersøgte landbrugsmaskiner og apparater (www.stat.gov.pl, uden dato j). Stigningen kan dog også skyldes, at der i perioden 1989 til 1996 har været købt få maskiner, og behovet for nyt materiel er en naturlig konsekvens af slitage i den foregående periode.

Vurderingen af husdyrproduktionens udvikling i forhold til dennes indflydelse på anvendelsen af ekstensive græsarealer afhænger af brugen af produktionsmetode, staldsystemer, anvendelse af ekstensive græsarealer eller kulturgræsmarker. Derfor vil vi ikke gå ned i en detaljeret analyse af udviklingen i husdyrproduktionen. Vi skal her blot fremhæve, at der er sket et vedvarende fald i antallet af køer og får, mens antallet af svin er steget. Samtidig er mælkeproduktionen pr. ko steget fra 3453 liter i 1996/2000, med konstant stigning til 3902 l. i 2002 (Polish Official Statistics 2003).

En af de bagvedliggende faktorer af betydning for afgræsningspotentialer er udviklingen i efterspørgsel og afsætning af mælkeprodukter. Der er mange krav til landbrugsproduktionen i EU regi, som det polske landbrug på nuværende tidspunkt ikke lever op til, såsom sanitets- og miljøkrav. Eksempelvis er der ca. 3 % af de polske mælkeproducenter (i alt ca. 400.000 bedrifter), som efterlever EU's mælke kvalitetsstandarder (MARD 2003). Dette er således en betydelig barriere i forhold til at holde en produktion i gang på markedsvilkår, idet afsætningen ikke er sikret. Som nævnt i starten af dette kapitel, så har Polen potentialer til en stor husdyrproduktion, men spørgsmålet er, hvorvidt denne produktion vil blive drevet intensivt eller ekstensivt. De ovennævnte tal antyder en intensivning af husdyrproduktionen.

### Økologisk landbrug

En ekstensiv produktionsform som økologisk landbrug, medfører et automatisk behov for en forholdsvis ekstensiv afgræsning af græsarealer, som en naturtvungen og uomgængelig del af næringsstofkredsløbet. En undersøgelse af 31 eksisterende økologiske landbrug samt landbrug under omlægning viste således, at ca. 47 % af deres arealer var enge og overdrev (Hasinski & Grykien 2003). Økologisk landbrug har gode vækstbetingelser i Polen (MARD 2002). Det polske landbrugsministerium mente i 2002, at det var særlig vigtigt, at reformændringerne i CAP var blevet annonceret til at skulle målrettes mod miljøvenligt landbrug og sunde, sikre fødevarer. Ministeriet pointerede at: *“Support from agri-environmental measures will be provided in this respect, i.e. subsidies per hectare of ecological crops.”* (MARD 2002, s. 28) Økologisk landbrug<sup>50</sup> er ved at blive en vigtig dyrkningsform i polsk landbrug og interessen og efterspørgslen for økologiske fødevarer vokser. Antallet af økologiske gårde er vokset væsentligt de sidste få år (men dog fra et meget lavt niveau), specielt i det sydøstlige og centrale Polen. Arealet med økologisk landbrug udgjorde således 0,3 % af landbrugsarealet og antallet af landbrug var 1787 i 2001 (Dąbrowska 2003). Væksten sker p.g.a. introduktionen af statsstøtte til inspektionsomkostningerne i 1998, og særligt

hektarstøtten for økologiske afgrøder i 1999. Landbrugsministeriet påpeger, at rollen for det økologiske landbrug ikke kun er at producere kvalitetsfødevarer, men også: *”to ensure the function of environmental protection and to be of social significance...[and] to take care of the entire natural environment in which they function and to ensure animal welfare.”* (MARD 2002, s. 27-28). At landbrugsministeriet beskriver denne rolle i en meget bredtfaavnende rapport (*”Landbrug og fødevarøkonomi i Polen i konteksten af integration med EU”*), hvor økologisk landbrug beskrives mere end andre dyrkningsformer, peger på, at landbrugsministeriet ser potentiale i polsk økologisk landbrug ved EU-integrationen. Dette understreges af, at de mener, at det økologiske landbrug muligvis kan give flere jobs til landdistrikternes arbejdsløse og desuden hjælpe i omstrukturingsprocessen af polsk landbrug (MARD 2002).

## Bedriftsstruktur

I den østlige og sydlige del af Polen er bedrifterne fortrinsvist ekstensive og små, mens der i den nordlige og vestlige del findes tidligere store intensive statsbedrifter. Dette er et forsøg på at give et generelt billede af den geografiske fordeling af Polens bedriftsstruktur, men der findes f.eks. også små ekstensive bedrifter i den nordlige og vestlige del af Polen, samt mange mellemformer af bedrifter.

## Industrialisering via udenlandsk overtagelse

Miljøbelastningen på landbrugsarealerne har været størst hos de store statsejede bedrifter, der i 1995 dyrkede 15 % af jorden. De brugte ca. dobbelt så meget kunstgødning som de private bedrifter og havde større kemikalieforbrug og husdyrintensitet (MEM 1997). Statslandbrugene bliver efterhånden købt eller lejet af private bedrifter, kooperativer og udenlandske selskaber, og i dag er der næsten ingen statsbedrifter tilbage (MARD 2003). Det forventes, at intensiveringen især vil foregå på de tidligere statsbedrifter og de tilhørende arealer (pers. komm. Liro 2003). Privatiseringen af statsbedrifterne er hovedsageligt foregået ved hjælp af udenlandsk kapital. Polen har i lighed med de øvrige optagelseslande forhandlet sig frem til en overgangsordning i forhold til udenlandsk overtagelse af landbrugsjord. I op til 12 år efter optagelsen vil udenlandske statsborgere således ikke kunne opkøbe jord i Polen (Frandsen & Jensen 2003). Om dette giver særlige restriktioner på udenlandsk overtagelse (og en forventet intensivering af produktionen) i forhold til den nuværende situation, er dog tvivlsomt. Allerede i dag er der gode muligheder for at leje jorden, f.eks. af de tidligere statslandbrug. De lave jordpriser og den billige arbejdskraft har allerede gennem flere år drevet mange danske, svenske, hollandske og amerikanske landmænd til at drive landbrug i Polen. F.eks. etableredes i 1994 en meget stor dansk svineproducent, Poldanor, sig i Polen. Selskabet er nu oppe på at producere 350.000 avls- og slagtesvin på 13.000 ha lejet jord ([www.landbrugsraadet.dk](http://www.landbrugsraadet.dk), uden dato)<sup>51</sup>. Med de udenlandske selskaber følger intensivering, stordrift, industrielt landbrug, tab af biodiversitet osv. Men modsat må indførelsen af de vestlige pro-

---

<sup>50</sup> Økologisk landbrug bliver af MARD (2002) beskrevet som *”food production by ecological methods – in the clean and safe environment without mineral fertilisers and synthetic plant protection chemicals, free of antibiotics, growth hormones or genetically modified organisms”*.

<sup>51</sup> Fra internettet:

[http://www.landbrugsraadet.dk/smcms/Landbrugsraadet/Videnscenter/Perspektiver\\_for/Perspektiver\\_for/Hvor\\_der\\_er\\_en/Index.htm?ID=687](http://www.landbrugsraadet.dk/smcms/Landbrugsraadet/Videnscenter/Perspektiver_for/Perspektiver_for/Hvor_der_er_en/Index.htm?ID=687)



duktionsmetoder også med tiden forventes at forbedre ressourceforvaltning og miljøperformance, hvilket dog ikke hindrer, at landskabernes naturindhold forarmes.

Polen har via national lovgivning igangsat programmer for tidlig pensionering af landbrugere, der skal forcere strukturudviklingen i polsk landbrug bl.a. via ændringer i den rumlige fordeling af landbrugsjord (arrondering) og koncentrationer (øgning af størrelsen). En EU-støttet tilsvarende indsats findes med de analoge programmer under SAPARD (og senere landdistriktsprogrammet), som vil bidrage til samme udvikling ifølge Bogdanov (2003). Andre dele af landdistriktsprogrammet såsom MVJ- og LFA-støtte skal dog modvirke nogle af de negative effekter af CAP's agroindustrielle modernisering, hvorfor CAP's interne mekanismer kan betegnes som et paradoks. Despiney-Zochowska (2003, s. 24) stiller paradokset op på denne måde:

*"The Polish authorities should draw their own conclusions from the European paradox: first of all, the spending of tens of billions of euros in the CAP framework in order to encourage the concentration of farms and, secondly, the very high level of structural policy intended to counterbalance the devastating effects of the former. Taking into account a certain "underdevelopment" of Polish farms (limited use of fertilisers, among other things) it might be possible to subsidise them in order to maintain a certain level of biological production, in keen demand by consumers. The CAP reform (the reallocation of part of Europe's resources in favour of environmental projects and developing rural lands) could prove favourable for Polish agriculture. The fact is that small scale ecological farming in Poland might well come to serve as a model for Western Europe? The type of forced productivity that created mad cow disease seems to have run its course. The new phenomenon of clustering will certainly create the conditions for emergence of healthy organic agriculture."*

Despiney-Zochowska (2003, s. 24)

Despiney-Zochowska (2003) mener, at privatiseringen af de statsejede landbrug kunne være gjort på en anden måde: Hvis man i højere grad havde satset på f.eks. agrofood kæder og clustering<sup>52</sup> i bredere forstand (også agroturisme) frem for et bevidstløst og alt for hurtigt salg af statsejendomme, kunne man have undgået nogle af de massive problemer med arbejdsløshed og social deroute (druk, fattigdom), som specielt landområder med mange statslandbrug har været udsat for siden murens fald. Herved kunne man have fået en anstændig udvikling af polsk landbrug, uden de mange problemer de oplever nu (Despiney-Zochowska 2003).

## Arbejdsløshed og strukturudvikling

Hovedparten af de polske landbrug er dog stadig små familielandbrug. Disse familielandbrug har ikke størrelsen til at specialisere sig, ifølge gængs teori, pga. mangel på økonomi til investeringer. De står dermed i modsætning til de kapitalstærke udenlandske landmænd der, i stil med Poldanor, slår sig ned i Polen. En række faktorer, såsom stort udbud af arbejdskraft på landet, der har gjort landbruget arbejdskraftintensivt, samt manglende økonomiske muligheder for investeringer (Nesterov 2003), har medført, at strukturudviklingens hastighed er mindre, end hvad man kunne forvente med de gældende teknologiske muligheder. Det hævdes ligefrem, at Polens landdistrikter ikke er bæredygtige pga. den store tilgængelighed af arbejdskraft i forhold til arealet, samt en underudviklet infrastruktur og manglende andre beskæftigelsesmuligheder end landbruget (Mieczyslaw 2001), (Despiney-Zochowska 2003), (Nowak

<sup>52</sup> Med *clustering* menes her en løs organisation inden for hvilket et samarbejde af partnere (landbrug og tilknyttede firmaer) giver en synergieffekt inden for relativt kort tid, f.eks. i forhold til markedsføring, agroturisme, lobbying osv.

2003). Ca. 38 % af Polens samlede indbyggertal er bosat i landdistrikterne, og heraf er en stor del arbejdsløse. Præcis hvor mange arbejdsløse der er, er der ingen der ved, da der i landdistrikterne findes en stor skjult arbejdsløshed<sup>53</sup> (MARD 2003). Den store arbejdsløshed, og mangel på nye jobs i landdistrikterne, bevirker, at omstruktureringen af landbrugsstrukturen foregår forholdsvis langsomt (MARD 2003). Arbejdsløsheden er ca. 18 % på landsplan og i nogle af de nordlige og vestlige regioner er arbejdsløsheden over 30 % (www.stat.gov.pl, uden dato d), hvilket bl.a. skyldes nedlæggelsen af de tidligere statsbrug (pers. komm. Metera 2003). De mange arbejdsløse er, i mange tilfælde, tvunget til at fastholde en landbrugsproduktion til eget forbrug, da der intet andet alternativ er. På den måde virker arbejdsløsheden som en vigtig barriere for en udvikling af landbrugets bedriftsstruktur i Polen. Ud fra et naturperspektiv kan denne arbejdsløshed medvirke til en mere skånsom omstilling af den polske landbrugssektor, derved at den under indførelsen af CAP virker som en konservativ kraft der kan bevare eksisterende ekstensive landbrugssystemer. Meget manuelt arbejde i landbruget vil dog gradvist forsvinde som led i en almindelig mekanisering af landbruget, hvilket den høje arbejdsløshed kun tidsmæssigt kan forsinke. Udviklingen i dyrkningen af sukkerroer i Polen er således fra 1990 til 1999 faldet fra 2.219.000 ha til 372.000 ha. Dyrkningen af sukkerroer er meget arbejdskraftintensiv, og landbruget har ikke kunnet fastholde folk til arbejdet med at rense roerne, hvor man i Sovjettiden krævede arbejdskraft fra byerne til dette arbejde (Nesterov 2003). Mekaniseringstendenser og omlægninger i afgrødevalg kan således følge af ændrede samfundsmæssige beslutninger.

### Bedrifternes størrelsesudvikling

Set i forhold til antallet af bedrifter har størstedelen af de polske landbrug altid været små privatejede, ekstensive bedrifter. Over 80 % af Polens bedrifter er mellem 1 og 10 ha, men tilsammen dyrker de kun lidt over 40 % af landbrugsarealet (MARD 2003). Som det ses af tabel 21, nedenfor, er landbrugsarealet, ejet af bedrifter under 20 ha, faldet i perioden 1996 til 2000. Derimod forekom der en forholdsvis stor stigning hos bedrifter med mere end 20 ha.

**Tabel 21. Bedrifternes størrelsesudvikling.**

Areal-inddeling i ha	1-2	2-3	3-5	5-10	10-15	15-20	20-30	30-50	50- >	Total
Ændringer i landbrugsarealet i perioden 1996-2000 (1996=100)	99	94	89	86	85	94	112	139	103	95

Tabellen viser ændringer i forskellige bedrifiers arealstørrelse. Ændringerne er målt med referenceår i 1996 og frem til år 2000. Alle mindre bedrifter fra 1 til 20 ha har været i tilbagegang, mens bedrifter over 20 ha har været i fremgang i perioden 1996-2000. (Egen fremstilling fra tabel i MARD 2003, s. 7).

Den gængse strukturudvikling, som vi kender den fra Danmark, mod færre og større bedrifter, syntes også at være påbegyndt i Polen. Dog er det bemærkelsesværdigt, at nedgangen er størst hos bedrifter på 5-15 ha, mens de allermindste bedrifter (1-2 ha) stort set ikke er ændret i perioden. Der er tilmed i de sidste par år (2000-2003) blevet observeret en stigning i antallet af de mindste bedrifter (1-5 ha) (MARD 2003), (www.stat.gov.pl, uden dato e). Grunden til dette kunne tænkes at være manglende jobs

<sup>53</sup> Bl.a. p.g.a. at ikke alle arbejdsløse personer lader sig registrere på arbejdskontoret i amtet. Samt at alle personer, som ejer mere end 2 ha, ikke kan blive registreret som arbejdsløse (www.stat.gov.pl, uden dato k).

udenfor landbrugssektoren, og at folk derfor er nødsaget til at være selvforsynende. Der kan altså konstateres to parallelle strukturudviklinger, hvor både de største bedrifter samt de mindste bedrifter er i fremgang, men gennemsnitsstørrelsen er øget. I 2002 var den polske gennemsnitsbedrift på 5,76 ha landbrugsareal<sup>54</sup>, og der er stor spændvidde fra det højeste i Zachodniopomorskie med 14,27 ha til det mindste i Malopolskie med 2,10 ha (ibid.).

### CAP's støttemuligheder for 3 landbrugstyper

Ved indtrædelsen i EU vil de polske landmænd kunne få del i forskellige støttemuligheder der, afhængig af støttekriterierne, vil strukturere en bestemt landbrugsudvikling. Som det ses af tabel 22, nedenfor vil en væsentlig del af de små landbrug og semi-subsistens landbrugs fremtidige indkomst komme fra CAP i form af direkte støtte, LFA (se bilag 4, s. 186, for LFA-udpegninger i Polen) og støtte til specielt semi-subsistens landbrug.

**Tabel 22. Effekten af CAP's mekanismer på indtjeningen i forskellige typer landbrug (i PLN).**

	Lille landbrug	Semi-subsistens landbrug	Markedsorienteret landbrug
<b>Areal (i ha)</b>	3,5	12,5	35
<b>Landbrugsindkomst</b>	3190	12436	30301
<b>Total indkomst</b>	20962	24879	40532
<b>Direkte betalinger</b>	520	2000	5600
<b>LFA betalinger</b>	700	2500	7000
<b>Støtte til semi-subsistens landbrug</b>		5000	
<b>Total: EU støtte</b>	1220	9500	12600
<b>EU støtte / landbrugsindkomst i %</b>	38 %	76 %	42 %

Det blev antaget at LFA betalinger var på 50 euro/ha; direkte betalinger på 40 euro/ha (dvs. 25 %); støtte til semi-subsistens landbrug beløb sig til 1250 euro per landbrug; veksleraten: 1 euro=4 PLN. Derudover blev det antaget, at alle 3 landbrugstyper var berettiget til at modtage LFA støtte. Instrumentet målrettet mod at overholde EU kvalitetsstandarder, MVJ-programmer samt støtte under strukturpolitikken er der heller ikke taget højde for. Ændringer i indkøbspriser og omkostninger er ikke taget i betragtning. Kilde: The Office of the Committee of European Integration (2003, s. 18).

Hvis de mindre landbrug samtidig vil kunne hente en væsentlig del af deres øvrige indtjening hjem uden for landbrugserhvervet, er der muligheder for at disse landbrug vil kunne videreføre deres ekstensive, traditionelle landbrugsmetoder og dermed være med til at agere som landskabsforvaltere. Witkowski (2003) vurderer, at der specielt i den sydøstlige del af Polen (Malopolskie, Podkarpackie, Slaskie og Swietokrzyskie voivodships) vil være muligheder for dette, idet landmændene her ikke er interesserede i at skulle ud på EU-markedet og heller ikke har produktionsmængderne til det. Målet med introduktionen af støtten til semi-subsistens landbrug er imidlertid at kommercialisere landbrugene. Derfor kan denne støtte have en negativ miljømæssig effekt via intensivering, specialisering og større landbrug (Aleksiev 2003), (Landgrebe 2003), men kan modsat også sørge for at visse af de små landbrug overhovedet får en chance for at overleve (European Environment Agency 2004).

I det følgende vil vi tage et kort historisk tilbageblik til revolutionen i 1989, fordi den kan give nogle hints om, hvorledes fundamentale ændringer i de samfundsmæssige politisk-økonomiske præmisser, der

<sup>54</sup> Her er indberegnet alle landbrugsbedrifter. Hvis kun bedrifter > 1 ha medregnes er gennemsnittet 8,44 ha.

ligger til grund for landbrugssektorens virke, også giver fundamentale ændringer i de afledede miljøpåvirkninger fra landbruget. Med indtrædelsen i CAP og EU vil der også ske store reformer (brud), der på en lang række parametre vil kunne karakteriseres til at være af lige så fundamental art som de afledede såvel som direkte virkninger af murens fald i 1989. Hvor der med murens fald var tale om en markant ekstensivering af landbruget, kan der modsat med CAP's indførelse forudses både en intensivering og ekstensivering, hvilket forklares i de følgende afsnit.

## Et kort historisk tilbageblik – hvad lærte vi af murens fald?

Fra 1988 til 1993 skete der et stort fald i de central- og østeuropæiske landes landbrugsproduktion, antallet af dyreenheder, brugen af pesticider og kunstgødning samt produktiviteten og investeringerne. Årsagerne hertil var den almindelige samfundsmæssige udvikling og store prisstigninger på landbrugsinput samt forsinkelser på leverancer af landbrugsmaskiner, kemikalier og byggematerialer (Nesterov, 2003), (MARD 2002).

Grundet landbrugsproduktionens manglende vækst har der siden 1990 været en systematisk nedgang i landbrugets betydning for landets velstand, målt i BNP, idet andre sektorer ekspanderede (MARD 2002). Førhen bidrog landbruget væsentligt til landets økonomi, med 60 % af BNP i 1945, der faldt til 14,9 % i 1990 (Karaczun 2000). I 2001 var landbruget sammen med skovbrug og jagt helt nede på 2,9 % af BNP (MARD 2002). Der er dog stadigvæk amter hvor landbrugsproduktionen har stor indflydelse på økonomien (MARD 2003). Så økonomisk set er Polen ikke længere et landbrugsland, men ca. 29 % af arbejdsstyrken i Polen arbejder indenfor landbrugssektoren (www.stat.gov.pl, uden dato f).

Som det ses af dette korte historiske tilbageblik, har de politisk-økonomiske ændringer konsekvenser for miljøet i form af belastningsindeks målt i nedgangen af brugen af f.eks. pesticider og sprøjtemidler (også kaldet ekstensivering). Med afsæt i erfaringerne i ekstensivering af landbruget i Østeuropa som følge af systemskiftet i 1989, har vi dermed givet en ide om de generelle drivkræfter i landbrugets miljøpåvirkning og ekstensivering/intensivering. Af det ovenstående får man imidlertid stadig kun en ide om retningen af landbrugets miljøpåvirkning som følge af den overordnede samfundsmæssige udvikling. Det behøver ikke af denne grund at være en historisk-deterministisk læresætning, at rige og veludviklede lande ofrer deres naturgrundlag undervejs i udviklingen. En meget udbredt frygt for konsekvenserne af en forbedret økonomi i landbruget formuleres dog således:

*“It is feared, however, that unless accompanied by usual good farming practices, the improvement in the economic situation of agricultural holdings will entail the deterioration of the environment and the loss of high nature value agricultural landscapes and the cultural heritage of the countryside” (Nowak et al. 2003, s. 19)*

Dette analytiske udgangspunkt giver ikke tilstrækkeligt præcist mulighed for at blive anvendt i en planlægningsstilgang af landbrugsområdet ud fra en forståelse af specifikke årsags-virkningsmekanismer. New Zealand er f.eks. en case på et land hvor en megen stor del af subsidierne (fortrinsvis prisstøtte) til landbruget er blevet fjernet siden 1984, uden at man entydigt kan se en positiv miljømæssig effekt heraf (European Commission 1994). Baldock, Dwyer & Vinas (2002) fremfører, at New Zealand er et godt eksempel på, at landbrugspolitikken kun er een af flere faktorer af betydning for landbrugets miljøpå-

virkning. Verdensmarkedsprisernes stigning og den teknologiske udvikling var således også medvirkende til, at inputtet i det New Zealandske landbrug steg igen, efter det første fald der fulgte fjernelsen af subsidierne.

Med CAP-reformen forudses en generel stigning i landbrugets indkomst på 45 % i 2009 set for alle tiltrædelseslandene under eet. Dette skyldes indfasningen af den direkte støtte, landdistriktsstøtte og markedsprisændringer. Spørgsmålet er imidlertid, hvorvidt den forventede fremtidige indkomststigning i landbruget vil blive investeret i modernisering og udvidelse af landbrugsproduktionen (European Environment Agency 2004)? Se også tabel 22, s. 109. For små landbrug, der ofte lever på eksistensminimum, vil en stor del af den forventede indkomststigning gå til privat forbrug, er vurderingen ifølge flere eksperter (ibid.). I Polen må der dog forventes en intensivisering og modernisering for landbrug der er kommercielt orienterede dvs. primært landbrug over 30 ha (ibid.). Som det ses af tabel 20, s. 103 forvalter landbrug over 20 ha. ca. 1/3 (34,3 %) af arealet med enge og overdrev i Polen. Der er således en risiko for, at intensiviseringstruslen kan få betydning for en stor del af de vedvarende græsarealer som følge af den forbedrede økonomiske situation i landbruget.

I det ovenstående så vi på de overordnede træk i de historiske relationer mellem landbrug, økonomi og naturgrundlag. Dette gav anledning til at konkludere, at nedgangen i landbrugets miljøbelastning i 90'erne som følge af murens og samfundsøkonomiens fald, kunne blive afløst af en vis intensivisering med indtrædelsen i CAP og de forbedrede økonomiske forhold. I de følgende afsnit vil vi analysere på konkrete udviklingstendenser i polsk landbrug inden for intensivisering og marginalisering. Intensivering analyseres i forhold til af anvendelsen af NPK og dræning og marginalisering i forhold til regional udvikling og brakarealer. Begge har afgørende indflydelse på mulighederne for at bevare enge og overdrev i Polen i fremtiden.

## Anvendelsen af NPK og dræning

Nogle landbrug har, på trods af den dårlige økonomi, købt produktionsfremmende teknologi. I de sidste par år, fra 1999 til 2002, har der været et svagt stigende forbrug af nitrat, fosfat og kalium (se tabel 23). Før Murens fald var både pesticid- og kunstgødningsforbruget (NPK) meget højere end i dag, med et gennemsnit for bedrifterne på 196 kg N pr. ha i 1989, der faldt til 62 kg N pr. ha i 1992 (MEM 1997). Siden hen er tallet for brugen af NPK pr. ha landbrugsareal steget støt, hvilket kan korreleres med Polens fremgang i økonomien, jvf. afsnittet ovenfor. F.eks. steg forbruget af kunstgødning fra 85,8 til 90,8 kg N/ha fra 2000-2001, hvilket f.eks. kan begrundes i statsstøtte til låntagning (Nowak 2003). Da Polen ofte af økonomer bliver brugt til at forudse økonomiske ændringer i de

**Tabel 23. Forbrug af NPK pr. ha.**

Årstal	NPK samt N,P, K pr. ha
1994/1995	<b>80 47, 15, 18</b>
1995/1997	<b>ingen data</b>
1997/1998	<b>90 50, 17, 23</b>
1998/1999	<b>87 48, 17, 22</b>
1999/2000	<b>86 48, 17, 21</b>
2000/2001	<b>91 50, 18, 23</b>
2001/2002	<b>93 51, 19, 23</b>
Private bedrifter	<b>81 1998/99</b> <b>86 2001/02</b>

Tabellen viser det gennemsnitlige forbrug af NPK i kg pr. ha UAA, samt andelen af det samlede forbrug på private bedrifter i 1998/99 og 2001/2002. Gødningen er angivet som rent stof (pure ingredient) (Polish Official Statistics, Concise Statistical Yearbook of Poland 2000, 2001, 2002, 2003).

central- og østeuropæiske lande med langsommere reformhastigheder, vil man også kunne forvente tilsvarende stigninger i brugen af gødning i disse lande, og med tilsvarende miljømæssige konsekvenser (Nesterov 2003).

I dag er eutrofieringsniveauet i Vesteuropa en af de største trusler mod naturværdierne på halvnaturarealerne. NPK- og husdyrgødningsforbruget i landbruget har stor betydning for naturværdierne. Ikke kun forbruget på selve halvnaturarealerne, men også forbruget på de nærliggende bedrifter, da ammoniakken spredes via vinden og deponeres især på de nærliggende arealer. Også i de østeuropæiske tiltrædelseslande er økosystemernes tålegrænser i forhold til eutrofiering overskredet for ca. 70 % af naturtyperne (European Environment Agency 2004).

Et andet element der kan virke som en indikator for intensiveringsgraden af landbruget er anvendelsen af dræning. I 2002 var 39,4 % af landbrugsarealerne dræned, hvor de estimerede ”nødvendige behov” var 72,3 % af landbrugsarealet (www.stat.gov.pl, uden dato g). Dette fortæller isoleret set intet om intensiveringsudviklingen, men at der er et potentielt udviklingsgrundlag for dræning. Dermed er det både en trussel mod naturen, samt en trussel der ikke er effektueret mange steder i Polen. Set ud fra hensynet til naturværdierne på de vedvarende græsarealerne, er det ikke ønskeligt at ændre på de naturlige hydrologiske forhold, da det ville ændre det biologiske liv i naturtyperne.

## Marginalisering

Marginalisering, i form af opgivelse af landbrugsdriften, kan for intensivt drevne regioner være en fordel for miljøet. Da opgivelse af landbrugsdriften imidlertid primært sker i ekstensivt drevne regioner, har denne udvikling en tendens til at påvirke biodiversiteten mest f.eks. ved ophør af driften på vedvarende græsarealer (European Environment Agency 2004). De største årsager til opgivelsen af landbrugsdriften på vedvarende græsarealer kan tilskrives:

- *manglende (eller ligefrem negativ) indtjening.*
  - *utilstrækkeligt busdyrhold inden for græsningsystemer.*
  - *økonomisk spekulation efter privatiseringen (af f.eks. statslandbrug).*
  - *økonomisk og juridisk usikkerhed eller mangel på kapital til investeringer.*
- (European Environment Agency 2004, s. 28)

Ekstensiveringstruslen kan f.eks. bedømmes ud fra statistikker, der peger på at landbrugsarealet i om-drift er faldet i de seneste år, mens ledig landbrugsjord og brak er øget. Udviklingen i brakarealet fra 1995 til 2001 viser, at den største relative stigning i brakarealet er sket i den sydlige, østlige og centrale del af Polen (se tabel 24, nedenfor). Derimod er brakarealet i den nordlige og vestlige del af Polen faldet i perioden, hvilket kan tages som udtryk for en intensivering/genoptagelse af landbrugsdrift. Der er store forskelle i de absolutte tal for braklægningsprocenterne for de enkelte voivodships; fra 4 % i Opolskie (SV) til 18 % i Lubuskie (V). Braklægningsprocenten og dens udvikling kan, som skrevet, tages som udtryk for en marginaliseringstendens i landbruget, der (ikke ukritisk) kan overføres på landbrugsaktiviteterne på enge og overdrev. Enge og overdrevs andel af det udnyttede landbrugsareal varierer fra 12 % i Kujawsko-Pomorski (Central-N) til 34 % i Podlaskie (NØ). Udviklingen i arealet af enge

og overdrev fra 1995 til 2001 viser et ret entydigt billede for de enkelte voivodships, der kan bruges i en forudsigelse af overordnede geografiske tendenser.

**Tabel 24. Regional udvikling af enge og overdrev samt brak areal i Polen.**

	<b>Voivodship</b>	Enge og over- drevs % af UAA i 2001	Enge og over- drev udviklings- indeks (1995 = 100) 1995-2001	Brak % af (UAA + brak) i 2001	Brak udviklingsindeks (1995 = 100) 1995-2001
Nord	ZACHODNIOPOMORSKIE (NV)	21	95	13	82
	POMORSKIE (N)	20	95	11	97
	WARMINSKO-MAZURSKIE (NNØ)	30	97	11	94
Vest	LUBUSKIE (V)	25	98	18	86
	DOLNOSLASKIE (SV)	22	85	9	122
Central	WIELKOPOLSKIE (Central-V)	16	96	4	169
	KUJAWSKO-POMORSKIE (Central-N)	12	96	5	190
	LÓDZKIE (Central)	17	108	6	163
	MAZOWIECKIE (Central-NØ)	23	108	7	215
	SWIETOKRZYSKIE (Central-S)	20	113	9	173
Øst	PODLASKIE (NØ)	34	102	5	174
	LUBELSKIE (Ø)	20	99	5	168
	PODKARPACKIE (SØ)	31	109	13	132
Syd	MALOPOLSKIE (SSØ)	30	145	9	276
	SLASKIE (S)	24	107	17	145
	OPOLSKIE (SSV)	14	83	4	106
	<b>Hele Polen</b>	<b>22</b>	<b>102</b>	<b>8</b>	<b>126</b>

Tabellen viser enge og overdrevs andel af det udnyttede landbrugsareal i 2001 i de forskellige regioner (1. kolonne) samt deres arealudvikling i perioden 1995 til 2001 (2. kolonne). Dernæst ses ligeledes brakarealerne i 2001 som procent af summen af det samlede udnyttede landbrugsareal og brakarealet (3. kolonne), og brakarealernes udbredelsesudvikling i perioden 1995 til 2001 (4. kolonne) (Egne bearbejdede data efter [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), uden dato e).

Der er således tilbagegang i arealet af enge og overdrev i de nordlige og vestlige egne mens der er fremgang mod syd og øst. Gennemsnitligt er arealet steget med 2 % med en maksimal stigning på 45 % i Malopolskie (SSØ) og en tilbagegang på 17 % i Opolskie (SSV). Gennemsnitstallene dækker således over overraskende store regionale forskelle i landbrugsaktiviteterne på disse naturtyper over en kun 6-årig periode.

Landbrugsministeriet vurderer, at intensivering kun vil være en reel trussel for områder i det vestlige Polen, hvor der har været mange statslandbrug, mens ekstensiveringstruslen, som følge af landbrugs-mæssigt ophør, vil være meget mere fremherskende i det østlige Polen (se billede 3, nedenfor) samt bjergområderne og ådale med tørvemoser og engområder (pers. komm. Liro 2003). Vi mener, at ovenstående officielle statistiske data, i et vist omfang, også giver dækning for en sådan vurdering. Et forsøg, på en kvantificeret bedømmelse af om det enten er intensivierungs- eller ekstensiveringstruslen der er mest fremherskende, er gjort via sammenligning af disse 2 hovedtrusler i EF-Fuglebeskyttelsesområder. For Polens vedkommende er ca. 31 % af dets EF-Fuglebeskyttelsesområder således påvirket af margi-



nalisering mens ca. 41 % er påvirket af intensivering (European Environment Agency 2004). Begge trusler kan dog være aktuelle i det samme område, så en mere præcis vægtning af disse 2 hovedtrusler, mod vedvarende græsarealer i Polen, lader sig gøre ikke gøre ud fra disse tal.



Billede 3. Marginalisering af landbrugsarealer i det østlige Polen ved Bialowieza-skoven. Landbrugsdriften er opgivet og arealerne er under tilgroning. Eget billede 2003.

### Turisme og bebyggelse af vedvarende græsarealer

Afslutningsvist vil vi her kort beskrive 2 mindre muligheder og barrierer for enge og overdrevs fremtidige udvikling. Turisme i det åbne land har meget store potentielle udviklingsmuligheder i Polen og har allerede stor betydning for landbefolkningen i visse områder (MARD 2002). Dog udgør antallet af bedrifter med landbrugsturisme under 1 % af de samlede antal i Polen (MARD 2003). Landbrugsturisme er særligt attraktiv i yderområderne, hvor anden industri ikke er fremtrædende, og er ofte beliggende i og omkring nationale naturbeskyttelsesområder. Turismen giver landbefolkningen mulighed for en anden indkomst og vil ofte afkaste flere forskellige jobmuligheder (MARD 2003). Landbrugsturisme kan være en medvirkende faktor til at bibeholde traditionelle eller vælge økologiske driftsformer i stedet for intensive brug med store markarealer, nedlægning af hegn mm.



Som nævnt i naturkapitlet om Polen er habitatfragmentering og -ødelæggelse en trussel mod biodiversiteten på de vedvarende græsarealer. Truslen forekommer bl.a. ved bebyggelse af landbrugsområder nær voivodshipenes største byer, ca. 16 byer (pers. komm. Wasilewski 2003), samt ved sommerhusbebyggelse i det åbne landskab, så som på overdrev (egen observation) (pers. komm. Wiatr 2003). Både den voksende bebyggelse i bynære landbrugsområder samt sommerhusbebyggelse i det åbne land medfører mere og mere spredt bebyggelse i landskabet og habitatfragmentering i form af nedlægning af markskel, stendiger, bebyggelse af store arealer mm. Disse bebyggelsesformer vurderer vi dog som mindre barrierer, da det mht. boligbebyggelse primært foregår i begrænsede områder nær storbyerne (pers. Komm. Wasilewski 2003), samt at hverken dette eller sommerhusbebyggelse omtales som en trussel eller barriere blandt de andre interviewpersoner eller i litteraturen.

## 6.4 Sammenfatning af Polens landbrugsdrift på vedvarende græsarealer

I kapitlet har vi undersøgt Polens implementering af CAP samt deres strategi for udviklingen af landbruget. Som det ses af kapitlet, vil de direkte betalinger ske delvist afkoblede fra produktionen, idet der benyttes en generel arealbetalingsordning. Denne forventes at få langt færre negative miljømæssige konsekvenser sammenlignet med den nuværende direkte støtte i EU-15. De forhandlede produktionslofter begrænser en udvikling af græsningspotentialer fremover, idet de sætter et loft over den støttede produktion gennem CAP. Polens strategi for udviklingen af landbruget har fokus på modernisering og konkurrenceevne, men der er tegn på øget miljøbevidsthed i politikformuleringen. Graduering af den direkte støtte vil ikke blive benyttet før end 2010-2013, hvor Polen når det samme niveau for direkte støtte som EU-15.

Dernæst har vi undersøgt status og udviklingstendenser for den polske landbrugssektor. Det polske landbrugs naturgrundlag; den store andel af marginaljorder, er på den ene side et af grundlagene for de mange nuværende ekstensive græsarealer. Men på den anden side kan det frygtes, at forbruget af landbrugets teknologiske hjælpemidler vil blive forøget. Dette kan enten resultere i en intensivering eller en ekstensivering af de vedvarende græsarealer. De seneste udviklingstendenser peger på en lille intensivring, større brugsstørrelser, og et samlet forøget forbrug af NPK. Det polske landbrug har mistet sin store økonomiske betydning, men endnu er landbrugssektoren den enkeltsektor hvor størstedelen (29 %) af Polens samlede antal beskæftigede arbejder. Den store arbejdsløshed og landbrugets dårlige økonomiske situation har været medvirkende til, at strukturudviklingen mod færre småbedrifter og flere få store bedrifter er forløbet forholdsvis langsomt. Der er dog visse af de mindre bedrifter, fra 1 til 5 ha, som har været i fremdrift.

CAP's støttemuligheder vil fremover have forskellige miljø- og natureffekter for forskellige typer af landbrug. Større og kommercielle landbrug vil med forbedret økonomi via CAP's støtte intensivere driften. Landbrug der vil få semi-subsistens støtte vil i højere grad blive transformeret til kommercielle brug med mere intensiv drift, men vil derved også have mulighed for at fastholde landbrugsdriften. Småbønder vil i højere grad bruge støtten til øget privat forbrug og dermed ikke nødvendigvis intensivere driften men fortsætte med den hidtidige ekstensive drift.

Marginaliserings- og intensiveringstruslerne vil i høj grad variere i de forskellige regioner i Polen. På de tidligere statsejede brug i den nordvestlige del af Polen, forventes det, at intensiveringstruslen er størst. På de arealer der drives af småbønder, i de sydlige og østlige dele af Polen, forventes marginaliseringen at være den dominerende trussel. De mange smålandbrugere giver dog også en potentiel mulighed for turisme og bevarelse af naturværdierne på de vedvarende græsarealer på grund af deres ekstensive landbrugsdrift. I den nedenstående tabel ses en opsummering af kapitlets analyseelementer som taler for og imod bevarelsen af ekstensiv landbrugsdrift på vedvarende græsarealer i Polen.

**Tabel 25. Sammenfatning af Polens landbrugsdrift på enge og overdrev**

	<b>Barrierer</b>	<b>Muligheder</b>
<b>Produktionslofter</b>	Lave, forhandlede produktionslofter → begrænsninger i husdyrproduktion → potentiel marginalisering af ekstensiv drift på græsarealer.	Hvis der er god økonomi i usubsidieret husdyrbrug sætter CAP's produktionslofter ikke grænser for husdyrproduktionen. Ringte tegn herpå.
<b>MVJ-finansiering</b>	National medfinansiering af MVJ-programmet modsat søjle 1 i CAP.	Medfinansieringsprocenten er nedsat fra 20 til 15 % for MVJ i mål 1-regioner.
<b>Graduering</b>	Er ikke obligatorisk før 2010-2013 hvor støtten når EU-15 niveauet.	Kan øge midlerne i MVJ-programmet betragteligt.
<b>Direkte betalinger</b>	Overfører 20 % af midlerne i Landdistriktsprogrammet til direkte støtte. Kapitalisering af støtten i produktionsmidlerne → intensivering af produktionen. Landbrug < 1 ha ikke støtteberettiget.	Polen anvender det generelle arealbetalingsystem for direkte støtte, → ekstensive græsarealer sidestilles med agerjord. Nationale konvolutter og særlige muligheder for at tilgodese græsarealer har et meget stort potentiale, men er dog ikke benyttet i Polen.
<b>Polens landbrugsstrategi</b>	Udpræget produktivistisk med fokus på modernisering og konkurrenceevne.	Tegn på større miljøbevidsthed i politikartikulering.
<b>Naturgrundlag</b>	Risiko for øget brug af inputstoffer pga. lav bonitet, hvis arealerne skal drives intensivt.	Lav landbrugsmæssig jordkvalitet giver gode betingelser for ekstensiv drift.
<b>Græsnings- og høslætpotentiale</b>	Nedgang i husdyrproduktion, manglende efterlevelse af EU- mælkekvalitetsstandarder, stigning i antallet af større bedrifter med færre ekstensive græsarealer.	Traditionel anvendelse af ekstensive græsarealer i produktionen. Økologisk landbrug, der har en stor andel af ekstensive græsarealer, er i stigning, dog fra lavt udgangspunkt.
<b>Bedriftsstruktur</b>	Industrialisering via udenlandsk overtagelse. Største bedrifter er i fremgang.	Mange små bedrifter, hvoraf de mindste er i fremgang. Høj arbejdsløshed er en barriere for strukturudviklingen. Ekstensiv landbrugsdrift er arbejdskraftintensivt.
<b>CAP's støttemuligheder</b>	En kommercialisering af semi-subsistens landbrug kan medvirke til intensivering. Forbedret økonomi via CAP vil medføre intensivering i driften for kommercielle brug.	Semi-subsistens landbrug vil kunne hente en væsentlig del af deres indkomst via CAP. Små landbrug får forbedret økonomi og kan fastholde ekstensiv drift.
<b>Anvendelsen af NPK og dræning</b>	Tendens i retning af øget forbrug af NPK. Yderligere risiko for dræning.	Eksisterende forbrug af NPK er relativt lavt og mange arealer er udrænedede.
<b>Marginalisering</b>	Opgivelse af græsarealer pga. manglende indtjening og kapital, økonomisk spekulation, økonomisk/juridisk usikkerhed.	Markant forskel på størrelsen af marginaliserings- og intensiveringstruslerne i de forskellige regioner.
<b>Turisme og bebyggelse</b>	Bebyggelse på vedvarende græsarealer er en mindre barriere.	Turisme kan medvirke til opretholdelse af ekstensive landbrug.

## 7. Polens MVJ-program

I de to foregående kapitler blev en række polske natur- og landbrugsmæssige forhold og problemstillinger fremlagt. Disse danner tilsammen et billede af den polske ramme, hvori MVJ skal implementeres. Dette kapitel omhandler den nuværende implementering af MVJ i Polen, og er med til at give et grundlag for en senere analyse og vurdering af MVJ's betydning for beskyttelsen af naturværdier på vedvarende græsarealer. I forhold til vores problemstilling bidrager kapitlet her med to elementer:

- 1) de barrierer og muligheder, som foreligger i den nuværende udformning og indhold af MVJ-programmet, herunder udformningen og indholdet af de enkelte MVJ-planer og MVJ-ordninger, *i forhold til varetagelsen af naturværdierne på Polens vedvarende græsarealer.*
- 2) de barrierer og muligheder, som foreligger i den nuværende udformning og indhold af MVJ-programmet *i forhold til de polske landmænds villighed til at indgå en naturvenlig MVJ-aftale.*

Første del af kapitlet er hierarkisk opbygget. Vi starter således med at præsentere og vurdere de overordnede betingelser i form af budget og målsætning for MVJ-programmet. Dernæst bevæger vi os et trin ned til MVJ-planerne og deres udbredelse, og derfra videre til de enkelte MVJ-ordninger og deres indhold og udformning. I anden del af kapitlet beskrives MVJ-aktørerne og MVJ's iværksættelse, startende med rådgivningssystemet, dernæst landmandens ansøgning for til sidst at slutte af med kontrolmyndigheden. Alle delelementerne bliver vurderet i forhold til landmandens villighed til at deltage, og deres indflydelse på varetagelsen af naturhensyn. Kapitlet fremlægger fortrinsvis de faktuelle indhold af MVJ-programmet, og de enkelte elementer vil i begrænset omfang blive diskuteret. I det efterfølgende kapitel ”*MVJ's naturintegration i CAP*” bliver enkeltelementerne i Polens MVJ-program analyseret og diskuteret yderligere og sammenholdt med projektets øvrige deldiskussioner.

### Førtiltrædelsesinstrumenter

Indledningsvis vil vi her kort beskrive forberedelsen til udformningen af det nationale MVJ-program. Polen har ikke tidligere haft et MVJ-lignende instrument, dog eksisterer der på forhånd tilskud til økologisk landbrugsproduktion og bevarelse af nationale, truede husdyrracer (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003).

Det første MVJ casestudie startede i 1997 ”A case study in the Green Lungs Area of Poland” og blev bl.a. implementeret af IUCN m.fl.<sup>55</sup>. MVJ casestudiet tilbød forskellige naturvenlige plejeforanstaltninger til landmændene. Casestudiet havde til formål at udvikle konkrete plejeforanstaltninger samt analyse af kontrolmetoder i forhold til overholdelsen af aftalevilkår for MVJ-aftalerne (Metera 2003). De næste forberedelsesprojekter til MVJ blev iværksat i forbindelse med EU's førtiltrædelsesinstrumenter, der tilbyder teknisk og finansiel støtte. Inden for rammerne af to forskellige førtiltrædelsesprogrammer; PHARE og SAPARD, er det muligt at søge om finansiel støtte til implementeringen af MVJ:

---

<sup>55</sup> IUCN Office for Central Europe and National Foundation for Environmental Protection, Avalon Foundation (The Netherlands), Veen Ecology (The Netherlands), the Institute for European Environmental Policy (United Kingdom)

- PHARE<sup>56</sup> et førtiltrædelsesinstrument for finansiel og teknisk samarbejde som hjælper nationale og regional myndighederne med at opbygge reguleringer og kontrol af EU-ret.
- SAPARD<sup>57</sup> et førtiltrædelsesinstrument for landbruget, der skal lette den langsigtede tilpasning af landbrugssektoren og landdistrikterne i ansøgerlandene

(EU-Kommissionen u.å.).

Støttens størrelse kan variere fra projekt til projekt, men EU finansierer højst 75 % af de samlede udgifter. Kommissionen kontrollerer, om projektet lever op til de finansielle krav, mens tiltrædelseslandene selv skal planlægge og udføre de enkelte projekter (DG Agriculture 2000).

Til dato har flere mindre PHARE projekter været direkte forbundet med udviklingen af MVJ-programmet:

- project PHARE 99 “Regional Development in Warmia-Mazury and Podkarpacie” implemented by the Ministry of Agriculture and Rural Development
- project PHARE 99 “Preparation for the implementation of Common Agricultural Policy” implemented by Agency of Restructurisation and Modernisation of Agriculture (ARMA),
- project PHARE “Institution building for rural development” implemented by Polish Ministry of Agriculture and German twinning partners.
- PHARE project 2002: “Institution building for agri–environment and afforestation – Technical Assistance”

(Metera 2003)

Det sidstnævnte projekt deltog vi selv i en enkelt dag. Formålet med projektet var at udvikle informationsmateriale, i form af brochurer, rådgivningsmanual til landbrugsrådgivere og administrative myndigheder mv., samtidig med at uddanne rådgivere og kontrollanter (ibid.). Se nærmere beskrivelse af vores indtryk fra kurset i afsnittet om Landbrugsrådgivere, på s. 130.

SAPARD MVJ-pilotprojektet har derimod været større og mere omfattende, og har haft til formål at opføre et MVJ-pilotprojekt, hvor et helt MVJ-program kunne opføres og testes. Det omfattede bl.a. opbygning af det administrative system. Heri var indbefattet opbygningen af kontrolmyndigheden, udformningen af beregningsgrundlaget for størrelsen af støttebeløb på de enkelte ordninger samt designet af MVJ-programmet, herunder de specifikke plejeforanstaltninger og aftalevilkår (Anonymous 2003). MVJ-pilotprojekterne har således givet de kommende medlemslande en mulighed for at implementere og teste et helt MVJ-program, inden de skulle iværksætte det nationale MVJ-program den 1. maj 2004. Derved spiller et sådant pilotprogram, efter vores mening og ifølge teori om implementering af MVJ-politik (jvf. teori herom s. 15), en afgørende rolle i en optimal forberedelse af implementeringen af et helt nyt reguleringsinstrument i Polen. Pilotprogrammet har været en enestående mulighed for at indsamle erfaringer med MVJ-programmets enkelte elementer, fx. udformningen af ordningerne, således at de både tager hensyn til naturværdierne på de forskellige vedvarende græsarealer i Polen og hensyn til landmændenes villighed til at deltage i ordningerne.

---

<sup>56</sup> PHARE (**P**oland, **H**ungary Assistance to the **R**econstruction of the **E**conomy): Blev oprettet i 1989 for at støtte reformprocessen og den økonomiske og politiske omstrukturering i Polen og Ungarn, men støtter nu projekter som hjælper med at implementere EU-ret i alle de kommende medlemslande.

<sup>57</sup> SAPARD: (**S**pecial **A**ccession **P**rogramme for **A**griculture and **R**ural **D**evelopment).

I sommeren 2002 besluttede den polske SAPARD-monitoringskomite, at MVJ-pilotprogrammet skulle annulleres, da flertallet mente, at det ville være mere effektivt at forbedre implementeringen af det nationale MVJ-program end via Pilot-programmer (Metera 2003), (pers. komm. Szymanski 2003). En af de institutioner som var imod implementeringen af MVJ-pilotprogrammet var The Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture (ARMA). Et af deres ansvarsområder er finansieringen af SAPARD projekter. Sylwester Kostecki, medarbejder i ARMA mener (pers. komm. 2003), at udbyttet i form af erfaringsindsamlingen ikke modsvarede de ressourcer, der skulle bruges på at iværksætte og gennemføre MVJ-pilotprogrammet. Beslutningen blev dog senere omgjort bl.a. pga. stærkt lobbyarbejde fra polske NGO'ere og EU-kommissionens pres (pers. komm. Szymanski 2003). Pilotprogrammet blev genstartet i december 2002 (Metera 2003), men de turbulente omstændigheder medførte forsinkelse af programmet og dermed også tab af erfaring med MVJ som instrument.

Anneks J til det nationale landdistriktsprogram indeholder blandt andet en kritik af den utilstrækkelige forberedelse:

*“Their implementation system is not only still unprepared, but it will start with very little experience (only since 2002 a pre-accession programme SAPARD is implemented with great difficulties. It is hard to forecast the attitudes of potential final beneficiaries i.e. farmers, that are suspicious and cautious by nature. They also have no experience whatsoever in the preparation of applications and their attitudes can be shaped not only under the influence of a deep analysis, but also under the influence of current media communications”.*

(Ministry of Agriculture and Rural Development 2003, anneks J, s. 64).

Det var umiddelbart tanken, at MVJ-pilotprogrammet skulle iværksættes i foråret 2004, og løbe til 2006. Derved ville der forekomme et overlap mellem SAPARD pilotprogrammet og det nationale MVJ-program i landdistriktsprogrammet, der blev iværksat den 1. Maj 2004 og løber til og med 2006. Således ville MVJ-pilotprogrammet køre sideløbende med det nationale MVJ-program. Polen havde fået en aftale med Kommissionen om, at de enkelte dele under pilotprogrammet automatisk kunne overføres til MVJ-programmet under landdistriktsprogrammet (pers. komm. Anna Liro 2003). Det ville betyde, at de foreløbige positive erfaringer, som Polen ville gøre sig i forbindelse med pilotprogrammet, kunne anvendes i udformningen af det nationale MVJ-program.

Men pilotprogrammet blev endnu en gang annulleret, denne gang endeligt. Det skete i december 2003 (pers. komm. Nina Dobrzynska 2004), (Komitetu do Spraw Monitorowania Programu SAPARD 2003). Grunden til at pilotprogrammet blev annulleret anden gang, kender vi ikke. Men vi formoder, at det skyldes de polske implementeringsmyndigheders manglende vilje p.g.a. at de økonomiske omkostninger, efter deres mening, ikke modsvarer erfaringsudbyttet og fordi pilotprogrammet skulle køre sideløbende med det nationale MVJ-program. Vores formodning stammer fra de indtryk, vi har fået gennem interviewene med Anna Liro fra Landbrugsministeriet og Sylwester Kostecki fra ARMA.

## 7.1 MVJ-programmet

Ved Polens indtrædelse i EU den 1. maj 2004 skal det nationale MVJ-program være implementeret i landdistriktsprogrammet for perioden 2004-2006. Ansvar for implementeringen ligger hos det polske landbrugsministerium (*The Ministry of Agriculture and Rural Development*) i samarbejde med miljøministeriet

(*Ministry of Environment*). Der er nedsat tværfaglige arbejdsgrupper, som skal forberede reglerne for implementeringen og udformningen af programmet (Karaczun 2000).

Udformningen af de konkrete dele i MVJ-programmet bliver uddelegeret til forskellige institutioner;

- *Institute for Land Reclamation and Grasslands farming (ILRG)* herunder *Department of Sustainable Development of Rural Areas*. → Opgave: Udformningen af naturorienterede MVJ-ordninger.
- *Institute of Soil Science and Plant Cultivation*. → Opgave: Udformning af de miljøorienterede MVJ-ordninger.
- *Institute for Agricultural Economics*. → Opgave: Beregning af støttestørrelsen for MVJ-ordningerne.
- *The Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture (ARMA)*. → Opgave: Opbygning af kontrol- og ansøgningssystem.

(Anonymous 2003)

Ligeledes er der nedsat regionale MVJ-arbejdsgrupper i hvert af de fire forhåndværende pilotområder, nu såkaldte ESA-områder under det nationale MVJ-program. Disse regionale MVJ-arbejdsgrupper består af repræsentanter fra voivodship-kontoret, *Office of the Spatial Planning*, landbrugsrådgivningscentre, landbrugsorganisationer/*agricultural chambers*, nogle NGO'er og andre relevante institutioner (ibid.). I hver voivodship skal der nedsættes en MVJ-arbejdsgruppe, som skal udpege de kommende MVJ-områder i voivodshipet. Når MVJ-programmet bliver iværksat, skal de behandle MVJ-ansøgningerne fra landmændene. Alle de ovennævnte institutioner har således bidraget til implementeringen og udformningen af Polens MVJ-program.

### Målsætninger for og udgifter til MVJ-programmet

Det nationale MVJ-program indgår som en del af det samlede nationale landdistriktsprogram. Landdistriktsprogrammet har en komplementær plan i form af et sektorprogram kaldet SOP<sup>58</sup> (Ministry of Agriculture and Rural Development u.å.). SOP har til formål at modernisere det polske landbrug og indeholder bl.a. jordfordeling og forarbejdning og markedsføring af landbrugsprodukter. SOP's arbejdsdeling til landdistriktsprogrammet er således, at landdistriktsprogrammet er mere målrettet mod sociale og miljømæssige elementer. SOP's budget for offentlige udgifter fra 2004-2006 er på 1784 mio. eur. (ibid.). Landdistriktsprogrammet har et samlet budget for programperioden 2004-2006 på 3563 mio. eur., hvoraf ca. 20 % (705,3 mio. eur.) bliver flyttet til søjle 1, den direkte støtte. Se også tabel 32, s. 146 (udgiftsfordeling i det polske landdistriktsprogram 2004-2006). MVJ-budgettet for programperioden 2004-2006 udgør ca. 9,2 % (328,3 mio. eur., jvf. tabel nedenfor) af det samlede budget for landdistriktsprogrammet, men kun 6,1 % af budgettet til SOP og landdistriktsprogrammet. Når beløbene bliver sammenlignet med andre landes MVJ-udgifter, fordelt på landets samlede landbrugsareal, giver det et sammenligningsgrundlag. I kapitel 4, af tabel 6, s. 55 fremgik det, at Spanien anvendte mindst 40 eur. / ha. UAA i gennemsnit for perioden 2000-06 (dvs. 7 år). Dette svarer til ca. 5,7 eur / ha / år UAA. Frankrig anvendte næst mindst - 80 eur / ha fordelt på 7 år, hvilket svarer til 11,4 eur / ha / år. Det samme regnestykke for Polen giver i gennemsnit for 2005-2006 7 eur / ha / år jvf. tabel nedenfor. Polens samlede MVJ-udgifter er altså beliggende i den lave ende af skalaen.

<sup>58</sup> Sectoral Operational Programme. Restructuring and Modernisation of the Food Sector and Rural Development 2004-2006. (Ministry of Agriculture and Rural Development u.å.)

**Tabel 26. Udgifter til Polens MVJ-program i €.**

År	Samlede udgifter	EU udgifter (85%)	Polens udgifter (15%)	MVJ-udgifter pr. ha landbrugsareal (UAA)
2004	70.600.000	60.000.000	10.600.000	-
2005	109.300.000	92.900.000	16.400.000	5,9 €
2006	148.400.000	126.100.000	22.300.000	8,1 €
<b>Total</b>	<b>328.300.000</b>	<b>279.000.000</b>	<b>49.300.000</b>	<b>-</b>

Tabellen viser MVJ-programmets udgifter for programperioden 2004-2006 i €. I den sidste kolonne har vi udregnet de samlede udgifter for Polens MVJ-program fordelt på Polens landbrugsareal i år 2001 (= 18.392.400 ha.) pr. år. (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003)

Samtidig skal der gøres opmærksom på, at hele Polen er udpeget til mål 1-region, hvilket betyder at de kun skal medfinansiere 15 %. I Spanien og Frankrig er andelen af mål 1-regioner væsentlig mindre. Det betyder, at Spanien og Frankrig medfinansierer en større andel end Polen. Vi mener, at de samlede udgifter for Polens MVJ-program viser, at Polen ikke prioriterer MVJ-instrumentet højt. Dertil kommer, at Polen har et meget stort potentiale for anvendelsen af MVJ-instrumentet set i forhold til deres vandmiljøproblemer og det store antal vedvarende græsarealer.

*”Polen anses for at være et strategisk område for den globale bevarelse af fuglearter der er karakteristiske for landbrugsområder, såsom stork, hortulan, lærke, bynkefugl, agerhøne<sup>59</sup>”*

(Egen oversættelse af Ministry of Agriculture and Rural Development 2003, s. 30).

Set i det perspektiv burde Polen, efter vores mening, anvende langt større økonomiske ressourcer på MVJ-programmet, da en stor andel af Polens samlede landbrugsareal potentielt ville kunne indgå en naturvenlig MVJ-aftale. Omvendt kan man argumentere for, at de samlede udgifter til MVJ-programmet i Polen er acceptabelt, da de samlede udgifter ikke er mindre end Spanien, samt at Polen er et forholdsvis fattigt land i forhold til de vesteuropæiske. Med overførslen af 20 % af landdistriktsmidlerne til den direkte støtte fra 2004-2006, har Polen imidlertid vist, at det er den lave politiske prioritering af MVJ og ikke økonomiske problemer der kan forklare det lave MVJ-budget.

Det polske landdistriktsprogram er opdelt i to prioritetsgrupper. Første prioritetsgruppe har titlen “Prioritet I. Forbedring af landbrugernes konkurrenceevne” og omfatter støtte til førtidspension, støtte til semi-subsistens bedrifter, opfyldelse af EU-standarder og støtte til producentgrupper. Anden prioritetsgruppe har titlen “Prioritet II. Bæredygtig og multifunktionel udvikling med særlig vægt på miljøemner” og omfatter støtte til LFA, MVJ og skovrejsning. Polen har altså valgt, ikke overraskende, at prioritere moderniseringsforanstaltningerne, som er med til at forbedre landbruget konkurrenceevne, højere end en miljømæssigt bæredygtig udvikling af landbruget.

<sup>59</sup> Ifølge fugleovervågning udført af den polske ornitologiske forening (OTOP).

I det national landdistriktsprogram beskriver Polen, hvorledes de ser MVJ-programmets formål, se nedenstående boks.

### **Boks 13. MVJ-programmets formål**

*Priority 2.2. Environmental protection and the preservation of the natural value of rural areas  
Support for agri-environment and animal welfare*

*Under that priority, would be implemented measures aiming at counteracting to the environment and natural values of rural areas decline. A good condition of the agricultural space and nature values in the significant part of the country constitute an economic resource and they could be presently or in future a source of the local society competitive advantage in the EU market. Therefore, measures implemented under this priority (under agri-environment) have a decisive significance for shaping an ecological, spatial, social and economic order of the country. Agri-environmental programmes are designed to support agricultural production methods compatible with the principles of environmental protection. In particular, they aim to promote sustainable agricultural production, maintain the countryside, improve the landscape, and provide incentives for the implementation of biodiversity.*

(Ministry of Agriculture and Rural Development 2003, s 69).

Formålet med det polske MVJ-program bliver specificeret via tre overordnede mål.

- Promotion of good farming practices conducted in accordance with the requirements of environmental protection (counteracting water contamination, soil erosion) protection and shaping of landscape, protection of the species of wild fauna and flora, endangered with the extinction and of their habitats;
- Protection of genetic resources of farm animals;
- Increase of ecological awareness among rural communities

(Ministry of Agriculture and Rural Development 2003, s 107-108).

Alle tre mål for MVJ-programmet understøtter også muligheden for at varetage naturhensyn. Beskyttelse af genetiske ressourcer hos forskellige husdyrracer, har også betydning for en naturvenlig pleje af græsarealer, idet gamle husdyrracer er bedre tilpasset den naturlige plantevegetation på de vedvarende græsarealer end de fremavlede, moderne malke- og kødkvæg. De gamle husdyrracer spiller derfor også en væsentlig rolle i forbindelse med naturpleje. Det tredje mål for det polske MVJ-program, om at øge den økologiske bevidsthed hos landbefolkningen, udgør et meget væsentligt element i forhold til MVJ-programmets samlede succes. Landmændenes viden om natur og miljø er afgørende i forhold til deres villighed og evne til at deltage i MVJ-programmet, hvilket vi tidligere har gjort opmærksom på.

Nu hvor vi har præsenteret de overordnede rammer, i form af MVJ-programmets formål, udgifter og placering under landdistriktsprogrammet, vil vi se nærmere på de enkelte MVJ-planers udbredelse.

## **MVJ-planernes udbredelse**

Den geografiske udbredelse af Polens MVJ-program har stor betydning i forhold til den potentielle naturbeskyttelse af landbrugsnaturen, da udbredelsen angiver, hvilke områder der potentielt har mulighed for at blive omfattet af en MVJ-aftale. Ifølge artikel 41 i landdistrikts-forordningen<sup>60</sup> er der ingen krav til, hvilke områder der skal udpeges. Medlemsstaterne skal kun opstille programmet på det geogra-

<sup>60</sup> Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17. maj 1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger.



fiske niveau, der skønnes mest hensigtsmæssigt. Det betyder i princippet, at Polen har mulighed for at udpege hele landbrugsarealet til at kunne blive omfattet af MVJ-programmet. Polens MVJ-program er opdelt i forskellige planer, se tabellen nedenfor, som indeholder forskellige pakker med forskellige ordninger.

**Tabel 27. Størrelsen af de forskellige planlagte MVJ-områder.**

MVJ-PLANER (KODE)	ANTAL AF MVJ-ORDNINGER	OMRÅDE	PLANLAGT AREAL (HA)	% AF UAA
Bæredygtigt landbrug (S01)	1	Prioritetszoner	210.000	1,1%
Økologiske landbrug (S02)	8	Hele Polen	200.000	1,1%
Bevarelse af ekstensive enge og overdrev (P01 og P02)	7	Prioritetszoner	220.000	1,2%
Jord- og vandbeskyttelse (K01) og bufferzoner (K02)	7	Prioritetszoner	570.000	3,1%
		MVJ-areal i alt	1.200.000	6,5%
		Prioritetszoner ialt	1.000.000	5,4%
Lokale husdyrracer (G01)	17	Hele Polen	24.690 antal dyr	

Tabellen viser de forskellige MVJ-planer under det polske MVJ-program og deres planlagte udbredelse i hektar, samt det forventede antal dyr af lokale husdyrracer som vil få støtte. 4. kolonne (planlagt areal) er et udtryk for udpegningsgrundlaget, men der er ingen garanti for at alle disse arealer også vil blive omfattet af en MVJ-aftale, da de enkelte ordninger er frivillige for landmanden. Den sidste kolonne er vores egen udregning og der er ikke korrigeret for evt. overlappende områder (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003).

To af MVJ-planerne, henholdsvis ”økologiske landbrug” (S02) og ”lokale husdyrracer” (G01), er horizontale, hvilket betyder, at alle landmænd kan ansøge om støtte. De andre MVJ-planer udbydes kun i de såkaldte prioritetszoner. Prioritetszonerne<sup>61</sup> bliver udpeget i et område svarende til 31 % af hver voivodship (region) (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003) og får administrative grænser i henhold til amts- (poviat) og kommune- (gmina) grænserne (pers. komm. Liro 2003). Ud af prioritetszonernes 31 % af landbrugsarealet vil kun ca. 5 % reelt kunne blive omfattet af en MVJ-aftale, muligvis fordelt efter først-til-mølle princippet. Beslutningen om placeringen bliver bestemt af MVJ-arbejdsgrupperne i voivodshipene, men de får udleveret et kort, hvorpå der er angivet en flerfarvet graduering af biodiversiteten på landbrugsjorden. Der hvor landbrugsproduktionen er mest intensiv, er der en bestemt farve på kortet osv. (ibid.). De ansvarlige for udpegningen har dermed retningslinier for udpegning af områderne, men ingen forpligtigelser i forhold til placeringen. Retningslinjerne for udpegningen af prioritetszonerne er følgende:

- *high status in the national and international system of protected areas (national park or landscape park status, projected refuges within the NATURA 2000 network due to the presence of permanent grassland of exceptional natural value that is in danger of abandonment of land-use;*

<sup>61</sup> Der er i alt blevet udpeget 65 prioritetszoner i hele Polen, og de har en gennemsnitsstørrelse på 160.000 ha, hvoraf 54,8 % er landbrugsareal.

- *threats to agricultural production space posed by water or wind erosion, water pollution or the presence of fallow land;*
- *pointing to regional differences in mountain and lowland areas where traditional types of agricultural landscapes prevail, differing with respect to farm size and farmland layout;*
- *counteracting tendencies leading to the specialisation and intensification of agricultural production;*
- *simplification of the rich landscape mosaic forming part of the traditional landscape structure and the basis for the development of the region.*

(Ministry of Agriculture and Rural Development 2003, s. 82)

Ud fra de ovenstående retningslinjer bliver nationale og internationale beskyttelsesområder fremhævet som udpegningsgrundlag. Det er også fornuftigt, at prioritere de mest værdifulde arealer højest. På den anden side kan det frygtes, at alle områder udenom disse beskyttelsesområder bliver overset, fordi man netop har en prioritering, og fordi ambitionsniveauet dermed kan blive for pauvert. Konsekvensen kan blive, at landbrugsnaturen bliver opdelt i en A og en B natur, hvor A-naturen er de nationale og internationale beskyttelsesområder, der får tildelt alle ressourcerne, mens den mere almindelige landbrugsnatur; B-naturen, ikke bliver tilbudt de samme beskyttelsesvilkår. Vi ser MVJ-instrumentets potentielle styrke derved at det kan blive anvendt på alle typer af arealer, uanset udpegninger. MVJ har netop muligheden, for at beskytte de arealer som ikke er beskyttet via national eller international naturbeskyttelseslovgivning.

I og med at myndigheder i voivodshipene frit kan bestemme placeringen af prioritetsområderne, kan det frygtes at lokale økonomiske interesser bliver højere prioriteret end de natur- og miljømæssige hensyn (pers. komm. Dembek 2003). Se placeringen af prioritetsområderne i bilag 5, s. 187.

Den administrative afgrænsning af områderne bevirker en lettere administration af de kommende MVJ-aftaler. Men set ud fra et miljø- og natursynspunkt, kan denne form for afgrænsning medføre, at vigtige miljø- eller naturområder går tabt, fordi MVJ ikke kan benyttes (pers. komm. Metera 2003). Yderligere påpeger både Dr. Wieslaw Dembek og Dorota Metera, at 5 % af hvert voivodship er for lille et areal, og at mange af ordningerne burde udbydes for hele Polen (pers. komm. Dembek 2003), (pers. komm. Metera 2003). Landmænd med arealer i et større naturområde, har ingen mulighed for at indgå en MVJ-aftale, hvis arealerne ligger på den forkerte side af kommunegrænsen.

Udover de 5 % som voivodshipene har udpeget, indgår der fire nationalt udpegede ESA-områder; ”Environmentally Sensitive Areas” (de tidligere 4 MVJ-pilotområder under SAPARD-programmet). Disse fire områder er en del af prioritetszonerne, hvorfor det samlede potentielle MVJ-areal kommer op på 5,4 % jvf. tabel ovenfor.

### **Naturvenlige MVJ-planer**

De to af ESA-områderne ”Narew og Biebrza River Valleys” og ”Warta River Mouth Valley” er blevet udpeget fordi de indeholder større sammenhængende områder med vedvarende græsarealer af høj naturkvalitet. Ved at udvælge nogle større sammenhængende områder, håber man at kunne opnå en større

miljøeffekt, også set i det længere tidsperspektiv. Afgrænsningen af disse områder er fastlagt efter de naturlige geografiske forhold (Anonymous 2003).

Af tabel 15 i afsnit 5.1, fremgår det, at der i 2002 var 4.119.000 ha enge og overdrev i Polen. Heraf er der udpeget 220.000 ha i MVJ-prioritetszonerne. Det svarer til ca. 5,3 % af Polens samlede areal med enge og overdrev. Det potentielle udbredelsesareal er muligvis større, da de resterende 780.000 (1.000.000 – 220.000) ha MVJ-arealer, sandsynligvis også indeholder andre arealer med enge og overdrev. Vi må dog gå ud fra, at disse arealer er af lavere naturkvalitet end de udpegede 220.000, da de udpegede arealer er prioriteret efter naturkvalitet. Vi vurderer dermed, at mindst 220.000 ha indenfor prioritetszonerne har potentiale for at blive omfattet af en P01 eller P02 aftaleordning, jvf. tabel 27, s. 123. På denne baggrund mener vi, at MVJ's naturintegrationspotentiale er meget svagt, idet kun ca. 5,3 % af Polens vedvarende græsarealer sandsynligvis vil blive omfattet af naturvenlige MVJ-ordninger.

I det nordvestlige Polen findes der nogle nationalt enestående strandenge såkaldte "salt marshes". Denne biotop kræver græsning, såfremt biotopens fremtid skal sikres, men området er ikke udpeget. Den næste udpegning bliver først foretaget i 2007 (pers. komm. Pawalaczyk, 2003). Nogle halv-natur-arealtyper forekommer spredt i det polske landskab, såsom "xerothermic grasslands", "molinia meadows" og "alkaline fens". P.g.a deres fragmenterede placering i forhold til andre vedvarende græsarealer er mange arealer forbigået og ikke placeret i en prioritetszone (ibid.). Set udfra en natursynsvinkel, er det uforståeligt, at de naturvenlige MVJ-planer ikke gælder for hele Polen, da der er mange arealer som derved ikke kan få MVJ-støtte på grund af deres placering.

### **Miljøvenlige MVJ-planer**

Andre dele af de udvalgte prioritetszoner er blevet udpeget på grundlag af miljømæssige hensyn, såsom beskyttelse mod erosion, samt forurening af jord og vand mm. Som pilotområder, er der blevet udvalgt to regioner for plan II, - Warmia og Mazury regionerne og Podkarpacie regionen (Anonymous 2003), som nu indgår i prioritetszonerne. Langt størstedelen af udpegningen af prioritetszonerne er foretaget ud fra hensyn til vand- og jordmiljøet. Det forventede MVJ-areal dækket med miljøvenlige MVJ-planer er 780.000 ha, se ovenstående tabel.

### **Implementeringsstrategi**

Anna Liro gør opmærksom på, at implementeringsstrategien er, at ikke alt kan nås på én gang. Så der må opsættes prioriteter og udvikles et udgangspunkt, som foreløbig er 5 % af arealet i hver voivodship. Derfra kan programmet videreudvikles (pers. komm. Liro, 2003). I Polens landdistriktsprogram står der følgende:

*"Taking into account the Plan's complexity and specific character, it was decided that in years 2004-2006 the spatial scope of the agri-environmental measure would be limited to app. 5 % of agricultural land area".*

(Ministry of Agriculture and Rural Development 2003, s. 86)

Vi ser de to ovenstående udsagn som et udtryk for, at Polen undskylder den forholdsvist begrænsede udbredelse af MVJ-programmet med, at man skal have erfaring med programmet. Denne begrundelse

af noget svag, da Polen kunne havde iværksat pilotprogrammet for flere år tilbage, og gennemført en fuldstændig test af hele programmet inden Polens indtrædelse i EU. Polens dårlige forberedelse, i form af manglende gennemførelse af et fuldstændigt pilotprogram, har nu i stedet medført at det nationale MVJ-program kommer til at fungere i miniformat. Polen har dog givet udtryk for, at MVJ-programmet vil blive kraftigt udvidet i næste programperiode (2007-2013):

*”It is expected that the scope of implementation of agri-environmental programmes under the RDP will be systematically increasing in the next programming periods. A target area for implementation of agri-environmental programmes is estimated at 40 to 50 percent of agricultural land in Poland.” (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003, s. 176).*

Hvis ovenstående hensigtserklæring bliver udført i praksis, betyder det en meget kraftig udvidelse af MVJ-programmet, men det kunne tænkes, at denne udmeldings primære formål var at forhindre kritik af programmet.

## 7.2 Udformningen og indholdet af MVJ-ordningerne

En af arkitekterne bag udformningen af ordningerne er Dr. Wieslaw Dembek fra Institut for Land Reclamation and Grasslands farming (ILRG), Department of Sustainable Development of Rural Areas. En arbejdsgruppe med Dembek i spidsen har i de seneste 3 år arbejdet med beskyttelse og genopretning af biodiversitet knyttet til ekstensiv græsning i Biebrza River Valley. Herunder implementeringen af MVJ i Biebrza, samt arbejde med at målrette de enkelte ordninger til forskellige områders naturindhold. I Biebrza har arbejdet bestået i en klassifikation af samtlige habitater og en udarbejdelse af tilhørende plejeforanstaltninger. I første omgang har detaljegraden været meget høj, og plejeforanstaltningerne har taget udgangspunkt i naturfaglige vurderinger af de enkelte arealer. Dernæst skulle disse plejeforanstaltninger transformeres til konkrete ordninger, som vil blive anvendt i hele Polen. Plejeforanstaltningerne og kravene i ordningerne skulle herefter forenkles, således at de er forståelige og praktisk anvendelige for den enkelte landmand. Dette har bl.a. betydet, at aftalevilkårene for de enkelte ordninger er blevet udformet ud fra synlige arealkarakteristika og landbrugsaktiviteter (pers. komm. Dembek 2003). På nuværende tidspunkt er ordningerne ens over hele Polen, men i fremtiden vil der måske blive udarbejdet forskellige ordninger for forskellige områder. Der er dog grænser for antallet af ordninger og detaljegraden i de enkelte ordninger. Det skyldes, at det bliver for uoverskueligt for EU at kontrollere de forskellige betingelser ved hver ordning (ibid.). Set i forhold til den danske detaljegrad i MVJ-ordningerne, er detaljegraden og udbudet i de polske ordninger langt større. Det danske MVJ-program indeholder én ordning, ved navn ”pleje af græs- og naturarealer”, som direkte har til formål at sikre et alsidigt plante- og dyreliv på halvnaturarealer (Vestsjællands Amt 1999a). I Polen er der 7 naturvenlige ordninger i det nationale MVJ-program, som er målrettet mod opretholdelsen af biologiske værdier på forskellige vedvarende græsarealer (se bilag 1, s. 176). Landbrugsministeriet har dog bebudet, at det samlede antal af MVJ-ordninger vil blive forøget, så snart at implementeringsmyndighederne får flere erfaringer med ordningerne (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003).

**Tabel 28. Polens naturvenlige MVJ-ordninger.**

Code	Package	Payment (€ / ha)
<b>P01</b>	<b>Maintenance of extensive meadows</b>	
P01a01	Semi-natural single-swath meadows – hand mowing	236,22
P01a02	Semi-natural single-swath meadows – mechanical mowing	91,74
P01b	Semi-natural double-swath meadows	201,82
<b>P02</b>	<b>Maintenance of extensive pastures</b>	
P02a	<i>Pastures on xerothermic grasslands</i>	68,80
P02b	<i>Lowland pastures</i>	
P02b01	Lowland pastures with traditional grazing	91,74
P02c	<i>Mountain pastures</i>	
P02c01	Mountain pastures below 350 m above sea level.	52,75
P02c02	Mountain pastures above 350 m above sea level.	128,43

Tabellen viser de 7 forskellige naturvenlige MVJ-ordninger som landmændene har mulighed at indgå aftale om. Ordningerne er opdelt i to kategorier, henholdsvis "P01: Maintenance of extensive meadows" og "P02: Maintenance of extensive pastures". P02 har yderligere 3 under kategorier P02a, P02b og P02c.

(Ministry of Agriculture and Rural Development 2003).

### Forskellen mellem MVJ-pilotprogrammet og det nationale MVJ-program

Pilotprogrammet indeholdt i alt 11 naturvenlige MVJ-ordninger. I det nationale MVJ-program er der blevet fjernet varianter af de enkelte ordninger, samt enkelte ordninger der helt er udgået. Det nationale MVJ-program indeholder nu kun 7 ordninger, jvf. tabellen ovenfor. De udgåede ordninger er bl.a. høstning af tagrør, bestemte former for høslæt og græsning jvf. Ministry of Agriculture and Rural Development (2003) samt Anonymous (2003). Disse muligheder er ikke længere eksisterende i det nationale MVJ-program, hvilket nedsætter mulighederne for naturbeskyttelse. Der eksisterer heller ikke nogen foranstaltninger, som tilskynder til oversvømmelse af græsarealer. En regelmæssig oversvømmelse af "cnidium meadows" er afgørende for at opretholde denne naturtypes særlige karakteristika (pers. komm. Pawalaczyk, 2003).

I forhold til det nuværende MVJ-program eksisterer der en ordning som støtter manuel høslæt, men der forekommer ingen krav om mindste høslætshøjde, og derved mister ordningen en detalje som kan have stor betydning for naturværdierne på arealet. På den anden side er ordningerne enkle, hvorved flere landmænd måske vil deltage. Denne diskussion tager vi op igen senere. Vi vil i det efterfølgende se nærmere på indholdet af de forskellige naturvenlige MVJ-ordninger.

### Aftalevilkår

Grunden til at vi her fremstiller nogle eksempler på forskellige ordninger er, at vi gerne vil give et billede af ordningernes karakter. Informationerne skal vi senere anvende til at vurdere natur-ordningernes potentielle effekt på naturarealerne samt landmandens villighed til at indgå i disse ordninger. Der er nogle få fælles aftalevilkår for ordningerne (se også bilag 1, s. 176). Alle de polske MVJ-ordninger er gældende for en 5-årig periode, hvilket er den korteste periode en MVJ-ordning kan gælde for. I gennemgangen af andre landes erfaringer med MVJ fremgik det, at længere aftaleperioder på 10 år var almindeligt for naturvenlige ordninger. Dette er også at foretrække set ud fra hensynet til sikringen af en

kontinuerlig drift. Det fremgår af nedenstående boks samt tabel 29, s. 129, at aftalevilkårene kan være meget lempelige i forhold til anvendelsen af gødskning og pesticider. Det ville være mere simpelt at forbyde anvendelse af gødskning og pesticider og tilmed lettere at kontrollere og administrere.

**Boks 14. Aftalevilkår for MVJ-ordning P02c.**

**Mountainous pastures (Code: P02c)**

- Prohibition of practices such as: ploughing-in, rolling, construction of new drainage and the application of lime, sludge, herbicides or pesticides and sowing extra seeds in order to keep the characteristic features of plant composition; where it is considered essential to maintain environmental interest of the land, limited quantities of lime may be applied and invasive weeds controlled by spot treatment with herbicide;
- Fertilization with nitrogen from all the sources in the amount up to 60 kg/ha/year;
- Grazing shall include cattle, horses or sheep (as well as other animals if only it is agreed with an advisor and if it is in line with the implementation of environmental goals);
- Grazing season from 20 May at least 90 days;
- Provision of drinking water places on pastures and systematic supply of water if it is impossible to organize portable drinking bowls for the grazing animals;
- Rotary grazing or with permanent supervision over animals, with livestock density 1,0 LU/ha of pasture;
- Use of not more than 75 % of sward depending on the type of pasture and botanic composition, the remaining 25 % left out as scrap grass;
- Mowing of grass scraps in July-August and removal of biomass;
- Only selective and local noxious weed control is allowed (e.g. using herbicide appliers).

(Ministry of Agriculture and Rural Development 2003, Annex L)

For nogle ordninger er det ikke tilladt at kalke, jvf. ovenstående boks. Dette er ifølge Metera (pers. komm. 2003) et problem, da mange enge eksisterer på meget sure jorde, hvilket forårsager at foderkvaliteten bliver dårlig, og ”*landmændene er tvunget til at købe industrielt foder*” (ibid.). Hvis arealerne ikke kalkes, vender nogle værdifulde planter tilbage. Metera mener dog alligevel, at der bør kalkes – som der måske nogle steder allerede har været gjort i ca. 40 år (ibid.). Metera vurderer, at rådgiverne vil give lov til kalkning, da ”*det virkelig er påtrængt*” (ibid.). Det er en holdningssag, hvorvidt kalkning bør tillades, da andre ville vægte nogle flere værdifulde planter, eksempelvis orkideer på en sur jordbund højere, end risikoen for industrielt foder der spredes på arealerne eller risikoen for driftsophør af arealet grundet manglende økonomisk incitament. Denne diskussion fortæller noget om en af MVJ-ordningernes balancegange mellem hensyntagen til naturværdierne og arealernes produktionsmæssige afkast. Balancegangen, om et areal skal kalkes eller ej, burde efter vores mening bestemmes udfra den hidtidige landbrugsproduktion. Det vil sige, at naturværdien på arealer, der tidligere er blevet kalket hvert femte år gennem generationer, ikke mindskes såfremt kalkningen fortsættes i samme mængde og interval fremover. Dette er også et eksempel på, at kravene i ordningerne burde tage højde for driftsmæssige forskelle på de samme arealtyper. Af praktiske grunde kan det dog alligevel være hensigtsmæssigt at fastsætte

forbud mod eller meget begrænset anvendelse af kalkning, idet det er svært at kontrollere hvordan landmændene har drevet arealerne i fortiden.

**Tabel 29. Aftalevilkår for de naturvenlige MVJ-ordninger.**

	P01a <sup>2</sup>	P01b	P02a	P02b01	P02c
<b>Pløjning, tromling</b>	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
<b>Konstruktion af nye vandings-systemer / dræning</b>	Nej / -	- / Nej	- / Nej	- / Nej	- / Nej
<b>Gødskning</b>	Nej	60 N /ha	Nej <sup>4</sup>	60 N/ ha	60 <sup>4</sup> N /ha
<b>Kalkning</b>	-	Ja <sup>3</sup>	Ja	-	Ja
<b>Punktsprøjtning</b>	Nej	Ja	Ja	-	Ja
<b>Isåning af frø</b>	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
<b>Græsningstryk pr. ha/ år</b>	0,5	1,0	0,5	1,0	1,0
<b>Tidligste høslæt-/ Græsningsperiode</b>	1 juli <sup>1</sup> / -	1. juli / fra 1. juli	- / -	- / 20 maj til 15 okt. <sup>5</sup>	Juli - / 20 maj + > 89 dage
<b>Høslætsmetode fra centrum af arealet og ud + anvendelse af skræmme-emne</b>	Ja	Ja	-	-	-
<b>Andre krav</b>	Fjernelse af biomasse efter høslæt <sup>7</sup>		Tillades at lave et vandingsanlæg, hvis det ikke er muligt at organisere transport af drikkebaljer til græsningsdyrene		Fjernelse af biomasse efter høslæt

Tabellen indeholder en oversigt over aftalevilkårene i de naturvenlige MVJ-ordninger (P01 og P02). Oversigten indeholder en række forbud mod bestemte driftspraksisser og en specificering af driftsbetingelserne for græsning og høslæt. 1) dog tidligst 15 aug. for "moist litter meadows". 2) omfatter både manuelt høslæt eller med let maskinelt udstyr . 3) dog er kalkning, på enge der bliver oversvømmet, ikke tilladt. 4) ej heller spildevandsslam / slam 5) For arealer der er udsat for oversvømmelse må græsning ikke ske før 2. uge efter vandets tilbagetrækning. (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003, Annex L).

Af tabellen ovenfor ses det, at der er forbud mod de mest åbenbare landbrugsmæssige trusler mod enge og overdrev f.eks. pløjning, isåning, tromling og nydræning for næsten alle ordningerne. Disse generelle krav er fornuftige i forhold til naturhensyn. Disse krav udtrykker imidlertid niveauet for den polske naturbeskyttelse, idet naturbeskyttelsesloven ikke har en generel beskyttelse af naturtyper på private arealer. Specifikationer af driftspraksis for ordningerne er forholdsvis simple men varierer i forhold til græsningstryk og høslætstidspunkt for de forskellige ordninger. Differentieringen af krav til driftspraksis forekommer forholdsvis enkelt udformet, men dog forekommer der en målretning mod forskellige naturtyper. F.eks. er der for græsområder i bjerge (jvf. boks 14, s. 128) krav om, at der kun må høslættes på 75 % af arealet og de sidste 25 % skal stå urørt. Der synes at være en god balance mellem hensyntagen til landmandens villighed/evne til at indgå ordningerne og ordningernes differentiering i forhold til varetagelse af naturhensyn. Som beskrevet ovenfor, er det dog problematisk, at det er tilladt at anvende gødskning og pesticider i nogle af ordningerne.

### 7.3 MVJ-programmets iværksættelse

Dette afsnit omhandler problemstillinger vedrørende MVJ-programmets iværksættelse, lige fra landbrugsrådgivning og landmandens ansøgning, til selve iværksættelsen af ordningerne og den efterfølgende udførelse af de givne landbrugsaktiviteter samt kontrollen med overholdelsen af MVJ kriterierne.

Løbende bliver de involverede aktørers rolle og betydning for MVJ-programmets virke beskrevet. Problemstillingerne omhandler præmisserne for at etablere MVJ-aftaler med den enkelte landmand og betydningen af disse.

### Boks 15. Kriterier for deltagelse i MVJ.

**Kriterier for deltagelse i MVJ-programmet er at:**

- det er frivilligt.
- have bedrift med mindst 1 ha. landbrugsjord.
- eje eller forpagte arealet indenfor kontraktens aftaleperiode.
- indføre God landbrugspraksis i henhold til EU forordningen nr. 445/2002.
- forelægge ansøgning om støtte sammen med en landbrugsrådgiver.
- forpligte sig til at overholde kravene som er defineret i MVJ-planen i en 5-årig periode.
- udarbejde detaljeret rapport over landbrugsproduktionen og basisdata om antal af dyreenheder som er nødvendige af hensyn til kontrol og overvågning.

(Ministry of Agriculture and Rural Development 2003)

Betydningen, af de ovenstående kriterier i boksen, bliver i de nedenstående afsnit fremlagt og diskuteret.

### Rådgivning (Landbrugsrådgiver og NGO'er)

En forudsætning for at landmænd indgår en MVJ-aftale er, at de skal have kendskab til MVJ-programmets eksistens og betydning for landbrugsproduktionen og økonomien, heriblandt begrundelsen for anvendelsen af forskellige miljø- og naturvenlige produktionsformer. I den sammenhæng har landbrugsrådgivning en stor betydning, for at rådgive landmændene om MVJ-programmet og dets indflydelse og konsekvenser for landbrugsproduktionen. Ligeledes mener vi, det er væsentligt, at landmændene også bliver uddannet i landbrugsproduktionens konsekvenser for miljø og natur, idet en øget miljø- og naturbevidsthed har betydning for landmændenes adfærd. Dr. Karaczun vurderer, at manglende miljøbevidsthed i Polen er et stort problem for beskyttelsen af miljøet og naturen i landdistrikterne:

*“A low environmental awareness of the society as well as politicians is the reason why there are only a few who defend destroyed nature. Therefore, if we want to preserve natural wealth of agricultural areas of Central and Eastern Europe it is necessary to introduce specific instruments of agrarian policy. Creating education programs to increase the knowledge about environmental implications of agricultural production among politicians and decision-makers, farmers and the public. Direct payments for farmers shall strongly depend on completing such education.”*

(Karaczun 2003, s. 34).

#### Landbrugsrådgivere

Tidligere har de polske landbrugsrådgivere ikke beskæftiget sig med miljø- og naturproblematikker. De er alle uddannet i intensiv landbrug og landbrugsudvikling, hvor de har arbejdet med økonomiske aspekter og tekniske elementer (pers. komm. Liro, 2003). Uddannelse af landbrugsrådgivere i MVJ-programmet er derfor et meget væsentlig element i MVJ-programmets samlede succes. Et PHARE projekt med titlen ”PHARE 2000: Institution Building for Agri-environment and Afforestation” har været med til at uddanne de rådgivere der skal undervise de kommende lokale landbrugsrådgivere og MVJ-kontrollanter (ARMA-medarbejdere) fra hele Polen. Undervisningen varede fem dage og inde-



holdt forskellige elementer og problematikker omkring MVJ-programmet. Deltagerne skulle bestå en eksamen og derefter fik de tildelt et certifikat (Anonymous 2003).

Vi deltog i en enkelt kursusdag, hvor vi besøgte en potentielt kommende MVJ-landmand samt et par potentielle MVJ-arealer. Det var især én ting, som gjorde indtryk på os. Til vores store overraskelse, var der ganske få deltagere som var interesseret i undervisningen og deltog aktivt. Dette var ikke en undtagelse ifølge Dorota Metera (2003), der var kursusleder og underviser. Ud fra dette billede tegner fremtiden for Polens MVJ-ordninger ikke lys. Når rådgiverne til landbrugsrådgiverne, ikke er interesserede, sætter det sig muligvis spor ned i systemet, således at deres rådgivning om MVJ-mulighederne til de regionale / lokale landbrugsrådgivere heller ikke er optimal. Dette kan således både resultere i uengageret rådgivning og mange uklårheder, der måske i sidste ende betyder, at nogle landmænd fravælger MVJ.

I forbindelse med vores første felttur til Polen var det vores klare indtryk, at der var to centrale problemstillinger med hensyn til uddannelse af landbrugsrådgivere. Det første problem er, at uddannelsen i MVJ-programmet ikke er videnskabsmæssigt tilfredsstillende, kurserne er for korte og antallet for få (pers. komm. Woicek, 2003). Det andet problem er forholdet mellem antallet af landbrugsrådgivere og antallet af landmænd. Hver landbrugsrådgiver har et alt for stort ”opland”. Derfor kan hver enkelt landmand ikke få garanteret hjælp (pers. komm. Dembek 2003). Polen har ca. 5600 landbrugsrådgivere og ca. 2 mio. landmænd, og der er derfor et stort behov for flere landbrugsrådgivere mener Krzysztof Piotr Moscicki, vicedirektør i *The National Advisory Centre for Agriculture and Rural development* (Lerche 2002). Moscicki har beregnet, at ca. 620.000 landmænd, svarende til 31 % af de 2 mio., har behov for rådgivning. Dette betyder at der er behov for ca. 8000 rådgivere. De landmænd som indgår i de 31 % bliver medregnet ud fra den betragtning, at de har mod på ændringer og investeringer, - *de har et potentiale for udvikling* (Lerche 2002). Udsagnet antyder, at Moscicki mener, at de resterende 69 % af landmændene ikke har nogen fremtid i det moderne landbrug, da de er udenfor rådgivernes rækkevidde. Når landbrugsrådgiverne bliver efteruddannede og får opbygget en mængde viden, er der mange som søger andre jobs, bl.a. fordi rådgivernes lønninger er 20 % lavere end gennemsnitslønnen for denne faggruppe, hvilket igen dræner potentialet for landbrugsrådgivning (Lerche 2002).

**Mangel på kvalificerede rådgivere**

*“Lack of qualified advisors and absence of mechanisms promoting their involvement will be a major bottleneck in implementation of agricultural environmental measures”.*

Citat fra Chylarecki (2003, s. 46)

Det er dog ikke alle landmænd som benytter sig af rådgivningssystemet (Lerche 2002). Det er svært for myndighederne og forskerne at komme i kontakt med små bønder, da de ofte kun ønsker at passe sig selv, og hverken læser avis eller ejer noget tv. Derimod er det lettere at komme i kontakt med de aktive og uddannede bønder, som ejer større bedrifter, men ofte har arealerne her ingen eller kun mindre naturværdi (pers. komm Dembek 2003).

Forskellen mellem de små og store bedrifter findes også på det organisatoriske niveau. Storbønderne samarbejder i foreninger og har stor politisk indflydelse, mens organisering af samarbejde mellem min-

dre bedrifter er dårligt eller stort set ikke eksisterende. Det betyder at de mindre bedrifter får sværere ved at påvirke beslutningstagerne og mangler indflydelse (pers. komm. Metera 2003).

Et andet fænomen, som besværliggør kontakten til lodsejere, er jordens arvefølge. For en del arealer, især tørvemoser, gælder, at de gennem tiden er blevet opdelt i mindre parceller og fordelt til landmandens børn og børnebørn og så fremdeles. Det vil sige at der i dag findes områder med et stort antal ejere fordelt på mindre parceller. Disse ejere er ofte bosat i udlandet, hvilket betyder at det stort set er umuligt at komme i kontakt med dem (pers. komm. Dembek 2003).

### **NGO'er**

Uddannelsen af landbrugsrådgiverne og kontrollanterne under PHARE projektet "Phare 2000: Institution Building for Agri-environment and Afforestation – Technical Assistance" blev bl.a. arrangeret af IUCN Office for Central Europe i samarbejde med andre NGO'er. IUCN har spillet en central rolle mht. uddannelse og information om MVJ-programmet. Efter vores vurdering også en større rolle end de officielle institutioner. De officielle institutioner har stort set ikke uddannet landmændene i landbrugsproduktionens betydning og konsekvenser for miljø og natur. De eneste der rådgiver landmændene om disse forhold, er nogle få NGO'er (Karaczun 2003). I visse regioner har de lokale NGO-afdelinger en stor betydning for kontakten med landmændene. Dr. Wieslaw Dembek vurderer, at de lokale NGO'er (PTOP, WWF) er mere effektive end miljøafdelingerne i voivodshipene (pers. komm. Dembek 2003). WWF har i Biebrza indgået i flere projekter. I 1997 startede de bl.a. projektet "Conservation and restoration of Biebrza wetlands" i samarbejde med nationalparken, der omfattede iværksættelse af høslæt og græsning mm. Et af principperne WWF arbejder ud fra er, at naturbeskyttelsen skal ske i tæt samarbejde med lokalbefolkningen og være til gavn for denne (pers. komm. Kolomyjska 2003).

### **Ansøgningen og polske landmænds videns- og uddannelsesniveau**

Det første pilotprojekt i Polen, der undersøgte MVJ's muligheder for at bevare ekstensiv landbrugspraksis, viste, at landmænd fortrinsvis var interesserede i at indgå aftaler til beskyttelse af vedvarende græsarealer og generelt indgik aftaler der ikke ændrede væsentligt på deres eksisterende måde at drive landbrug på (Dotlacil & Roudna 2002). Kjørgårds (2002) undersøgelser fra Biebrza konkluderer også, at landmændene her generelt er interesserede i at indgå en MVJ-aftale om græsning og høslæt. Der eksisterer imidlertid en række barrierer, for at landmændene overhovedet kan komme til at indgå en MVJ-aftale, f.eks. i form af landmændenes videns- og uddannelsesniveau.

Det lave uddannelsesniveau hos landbefolkningen er en af de medvirkende barrierer for landmænds overholdelse af miljønormer og evne til at indgå MVJ-aftaler. I 1995 havde over halvdelen af befolkningen i landdistrikterne, i en alder af 16 år og derover, kun folkeskolen eller slet ingen uddannelse (MARD 2003). Specielt de landmænd som ejer de mindste bedrifter er ofte ikke uddannede og deres boglige vidensniveau er lavt.

De to eksempler i boksen nedenfor, illustrerer, at nogle af de polske landmænd ikke kender til de fundamentale landbrugsproduktionsmæssige årsags- og virknings-sammenhænge. Ligeledes gør det sig gæl-

dende, at deres miljøforståelse er meget lav, kun 30 % er bevidste om landbrugsaktivitetens potentielle negative effekter på miljøet (MARD 2003). En yderligere konsekvens af lav eller ingen uddannelse hos mange småbønder, især ældre, betyder også at de ikke er i stand til at udføre bogholderi (pers. komm. Metera 2003).

**Boks 16. Eksempel på polske bønders vidensniveau.**

(I) I Biebrza National Park er der nogle bønder der ikke ved hvorfor køer producerer mælk. De kender ikke til sammenhængen mellem koens kælvning og at dette er årsagen til at koen producerer mælk (pers. komm. Wiatr 2003). Dette må betegnes som et ekstremt eksempel på et lavt vidensniveau. Generaliteten kendes ikke.  
 (II) Et andet eksempel er at nogle ikke ved, at det kan være rentabelt at sprede gødning på markerne, og i stedet opfatter gødningen som affald (pers. komm. Beck 2003).

På nuværende tidspunkt er landmænd i Polen ikke forpligtede til at bogføre deres landbrugsproduktion og aktiviteter (pers. komm. Metera 2003). Dette betyder, at Polen har et dårligt udgangspunkt i forhold til indførelsen af nye administrative systemer i landbrugssektoren. De administrative opgaver, som landmanden skal udføre for at indgå MVJ-aftale, er f.eks. dokumentation for overholdelse af kodeks for God landbrugspraksis og rapportering af landbrugsaktiviteterne. Behovet for at højne vidensniveauet hos mange polske bønder er en af de største udfordringer for den polske landbrugssektor. Vi må formode, at bønder med et lavt vidensniveau får svært ved at efterleve de kommende EU-krav til udbetaling af landbrugsstøtten, og derved bliver hægtet af udviklingen. Men problemet kan løses, ved at tilbyde kurser til landmændene samt at anvende landbrugsrådgivere til at hjælpe med de administrative opgaver. Kjærgård viste, i en undersøgelse fra Biebrza (2002), at landmændene var meget interesserede i at deltage i træningskurser, selv om disse kun var et frivilligt supplement til en MVJ-aftale. På den anden side kan bønder, med et lavt videns- og uddannelsesniveau, virke som en konservativ kraft, der over en kortere årrække kan fastholde eksisterende ekstensive driftsformer, pga. manglende villighed og evne til forandringer og modernisering af landbrugsdriften.

En embedskvinde fra landbrugsministeriet, Anna Liro, understreger at: *"A lot of training and information of the farmers is needed...some kind of substantial work is needed to reach them and change them and their way of thinking..."* (pers. komm. Liro 2003).

På den anden side kan der i det polske landbrug og landskab også observeres en modernisering der er synlig over kort tid. For ti år siden var der ingen bønder i og omkring Biebrza National Park, der anvendte ensilage, men i dag er billedet anderledes. Stort set alle mellemstore til store landmænd anvender ensilage, hvorved høstakkene forsvinder fra landskabet (per. komm. Wiatr 2003). Selvom flertallet af de polske landmænd ikke har et stort kendskab til anvendelsen af moderne, intensive produktionsmetoder, må det forventes, at anvendelsen af visse moderne produktionsmetoder vil blive spredt fra landmand til landmand. De udenlandske landmænd kan i denne sammenhæng fungere som decentrale kilder til spredning af intensiv agroindustriell teknologi.

Såfremt en landmand ønsker at deltage i MVJ-programmet, og vil indgå en 5-årig MVJ-aftale, skal han have en bedrift på mindst 1 ha. overholde God landbrugspraksis og eje eller forpagte jord i prioritetszonerne jvf. boks 15, s. 130. Den umiddelbart simple betingelse omkring ejerskab giver i nogle tilfælde visse praktiske problemer. Mange landmænd har ingen ejendomsdokumenter på deres gård eller jord,

da overdragelsen er foregået via mundtlige aftaler. Konsekvensen er, at de ikke kan få udbetalt nogen form for EU-landbrugsstøtte. Derfor skal landmænd uden ejendomsdokumenter først overbevise myndighederne om, at de er de rette ejere. Dette foregår ved at offentliggøre landmandens ejendomskrav, og såfremt ingen modsiger dette indenfor et vist tidsrum, får landmanden udleveret det officielle dokument på ejerskabet (pers. komm. Wiatr 2003).

God landbrugspraksis stiller nogle administrative, men også tekniske krav til f.eks. gødningsopbevaring. I Polen opbevares gødningen ofte på den bare jord, og dette er ikke lovligt ifølge God landbrugspraksis. Gødningen skal opbevares på et cementgulv eller lignende. Problemet for mindre bønder er, at de ikke har råd til at investere og bygge korrekte opbevaringspladser til gødning (pers. komm. Metera 2003). Der foreligger, som tidligere beskrevet i afsnittet om Støtte til opfyldelse af normer, s. 48, en mulighed for at få økonomisk tilskud via EU til opfyldelse af miljønormer. I hvilken grad denne støtte har et omfang, der kan være med til at hjælpe de polske landmænd med at opfylde God landbrugspraksis, bliver diskuteret i den tværgående analyse i kapitel 8.

### **Støtte og kontrol (ARMA)**

ARMA's overordnede arbejdsopgave er, at støtte aktiviteter der fremskynder den strukturelle udvikling i landbruget og i landdistrikterne. Dette gøres gennem investeringer i landbruget, ved skabelse af nye arbejdspladser udenfor landbrugssektoren, ved udvikling af infrastrukturen i landdistrikterne, ved etablering af et landbrugsmarked og via uddannelse og rådgivning (Karaczun 2000). ARMA har et nationalt hovedkontor i Warszawa og samarbejder med landbrugsministeriet. Derudover er der 16 regionale kontorer i hver voivodship.

Agenturet spiller en vigtig rolle i forbindelse med udarbejdelsen af det samlede MVJ-program. ARMA har til opgave at udvikle et ansøgningssystem, samt at udforme det kommende kontrolsystem. I den kommende tid er det ARMA som udbetaler støtten til landmændene (pers. komm. Kostecki 2003).

### **MVJ-støtte**

MVJ's støttebeløb er nok den enkeltfaktor, som har størst betydning for landmændenes villighed til at deltage i MVJ-programmet. Støttebeløbet varierer alt efter den enkelte ordning. Vi vil ikke selv foretage en nærmere vurdering af korrektheden i udregningen af MVJ-støttens størrelse for de enkelte ordninger. Vores interviewpersoner har dog vurderet dette spørgsmål generelt. På den ene side vurderer Anna Liro (embedskvinde i Ministeriet for landbrug og landdistriktsudvikling), at i de regioner som har den højeste biodiversitet, er MVJ-støtten økonomisk fordelagtig (pers. komm. Liro 2003). Blandt andet fordi landmændene kan sammensætte de forskellige ordninger og derved få udbetalt støtte for hver ordning. På den anden side udtaler Dorota Metera (IUCN medarbejder), at støtten er meget lav, hvilket betyder at nogle ordninger ikke vil være attraktive for landmændene (pers. komm. Metera 2003). Metera vurderer ud fra kontakt med landbrugsrådgivere, at landbrugsministeriet simpelthen har begået fejl i udregningen af støttebeløb (ibid.).

Størrelsen af MVJ-støtten, til den enkelte MVJ-ordning, beregnes ud fra det indkomsttab og ekstra omkostninger, som aftalevilkårene forårsager (se også bilag 1, s. 176, for eksempler herpå fra de naturvenlige MVJ-ordninger). Derudover giver de forordningsretlige regler mulighed for at øge støtten med højst 20 procent for at skabe et større økonomisk incitament, jvf. afsnittet Støttebetingelser, s. 43 i kapitel 3 om EU's fælles landbrugspolitik. I forbindelse med de naturvenlige græsningsordninger (P02-ordningerne) har Polen valgt at øge støtte med 20 %. For de andre naturvenlige ordninger (P01-ordningerne) benyttes der ingen ekstra økonomisk incitamentstøtte, hvilket også er tilfældet for alle de andre MVJ-ordninger (Bæredygtig landbrug (S01), Økologisk landbrug (S02), Jord og Vand beskyttelse (K01) og støtte til lokale husdyracer (G01)). Landbrugsministeriet har dog ikke i landdistriktsprogrammet begrundet valget af en støttrate på henholdsvis 100 % eller 120 %. Grunden til, at Polen har valgt at benytte en 120 % støttrate for P02-ordningerne, skyldes sandsynligvis den meget lave støtte til ekstensiv græsning, hvis der blev anvendt en 100 % støttrate. Støtten under P02-ordningerne ligger fra 52,75 eur/ha til 128,43 eur/ha. Men hvis støtten var udregnet med en 100 % støttrate ville støtteniveauet være på 42,2 – 102,74 eur/ha, hvilket højst sandsynligt ville reducere deltagelsen meget.

Støtten til græsning af vedvarende græsarealer i bjergene (P02c-ordningerne) opdeles efter arealets højde over havniveau. Hvis græsarealet er placeret mindre end 350 meter over havniveau gives ca. 52 eur/ha i støtte, mens arealer der er beliggende over 350 meter får ca. 128 eur/ha i støtte. Springet i støttestørrelsen er meget stor, hvorfor der efter vores mening også burde være en mellemkategori fx. 200 til 350 meter der kunne få ca. 100 eur/ha. Konsekvenserne for de polske myndigheder, i forhold til de yderligere omkostninger ved at tilbyde denne ekstra MVJ-ordning, ville være beskedne. For yderligere oplysninger angående Polens muligheder for støtteberegning, se afsnittet med sammenfatningen af MVJ-erfaringer fra andre lande, s. 80.

### **MVJ-kontrol**

De fremtidige arbejdsopgaver for ARMA bliver bl.a. at foretage en vurdering af de indsendte ansøgningsskemaer. Landmændene kan sende ansøgningsskemaet til det regionale ARMA kontor hele året. Ansøgninger om ordninger indenfor naturbeskyttelsesordningerne, for landmænd med jord i nationalparker, skal inden indsendelse til ARMA, sendes til bestyrelsen af nationalparken (Anonymous 2003).

ARMA har yderligere den funktion at være landbrugskontrollanter, d.v.s. at de skal kontrollere de landmænd som modtager MVJ-støtte. Kontrollanterne skal bl.a. overvåge, om landmændene dels efterlever kravene til Godt landbrugspraksis og dels de specifikke betingelser i den enkelte aftale. Kontrollen kan blive udført året rundt og vil dække over alle MVJ-ordninger. Landmanden er forpligtet til at opbevare dokumentation for de ordninger han har indgået. ARMA skal beregne størrelsen af bøder og opkræve bøder hvis kravene i aftalen ikke bliver overholdt.

Det paradoksale er, at landmænd, som indgår MVJ-aftale på deres jord, kan risikere at blive kontrolleret. Denne risiko løber landmænd uden en MVJ-aftale ikke. Der er kun afsat penge til kontrol af landmænd med MVJ-aftaler (pers. komm. Kostecki 2003). Dette er endnu en barriere i forhold til MVJ-programmets succes. De polske landmænd ønsker ikke at blive kontrolleret (pers. komm. Metera 2003).

Men som tidligere nævnt er landmænd, som vil modtage LFA-støtte, også forpligtet til at opfylde kravene om God landbrugspraksis, og LFA-områderne udgør en væsentlig del af det samlede landbrugsareal, se bilag 4, s. 186.

## 7.4 Sammenfatning af Polens implementering af MVJ-programmet

I kapitlet har vi undersøgt, hvilke barrierer og muligheder der er, for at det polske MVJ-program kan varetage naturværdierne på de vedvarende græsarealer.

Polen har ikke udnyttet muligheden for at implementere et MVJ-pilotprogram under SAPARD, hvilket har mindsket landets muligheder for at høste erfaringer til brug for udformningen og iværksættelsen af det nationale MVJ-program. Det nationale MVJ-program har fået tildelt under 1/10 af landområdemidlerne, og programmets udbredelse bliver herved meget begrænset i 2004-2006, idet MVJ-aftalerne kun forventes at ville dække 1/20 af landbrugsarealet og 1/20 af arealet med enge og overdrev.

Indholdet i ordningerne under MVJ's naturbeskyttelsesplan er generelt afbalancerede mellem hensynet til beskyttelsen af naturværdierne og hensynet til landmandens deltagelse. Visse ordninger er dog for lempelige i forhold til anvendelsen af gødning og sprøjtning. Og der er ikke mulighed for at indgå en MVJ-aftale over 5 års varighed, hvilket begrænser muligheden for at sikre en kontinuert drift.

For næste landområdes programperiode har myndighederne tilkendegivet, at man vil foretage en omfattende udvidelse af MVJ-programmets geografiske udbredelse.

Barriererne og mulighederne, for at de polske bønder vil deltage i MVJ, kan opgøres til følgende: Landmændene har et lavt videns- og uddannelsesniveau og mangler økonomiske ressourcer til at kunne investere i overholdelse af kodeks for God landbrugspraksis. Endvidere er der få og dårligt uddannede landbrugsrådgivere, især i forhold til miljø- og naturvenlig landbrugspraksis. Nogle af småbønderne er meget isolerede og er svære at komme i kontakt med for rådgiverne. Det kan frygtes, at småbønderne ikke kan følge med udviklingen i fremtiden, at de bliver overladt til sig selv og at det kun er de veludannede og investeringsvillige landmænd som formår at følge med. Af nedenstående tabel er de overordnede barrierer og muligheder sammenfattet for Polens MVJ-program.

**Tabel 30. Sammenfatning af barrierer og muligheder for Polens MVJ-program**

	<b>Barrierer</b>	<b>Muligheder</b>
<b>Forberedelse til MVJ.</b>	Har ikke fuldført pilotprogram der blev annulleret dec. 2003. → Ringe erfaring med MVJ.	Polen har mulighed for at benytte sig af over ti års EU-15 erfaringer med MVJ-programmet.
<b>MVJ-programmets udgifter og udbredelse.</b>	MVJ lavt prioriteret i Landdistriktsprogrammet (9,2 % af de samlede midler). Forventet vedvarende græsareal dækket med naturvenlige (P01 + P02) MVJ-aftaler udgør kun 5,3 % af Polens samlede areal med vedvarende græs.	Myndighederne har tilkendegivet, at MVJ-programmet bliver væsentligt udvidet i næste landdistriktsprogrammes programperiode.
<b>Udpegning af prioritetszoner.</b>	Følger ikke naturlige grænser, men kommunegrænser. Fragmenterede naturtyper bliver kun delvist omfattet af prioritetszoner. Variation i udpegningerne mellem voivodshipene, men dog centrale retningslinjer.	4 nationalt prioriterede områder (ESA) er udpeget af staten, heraf 2 særligt med henblik på naturbeskyttelse.
<b>MVJ-ordningerne og deres aftalevilkår.</b>	Aftalevilkår generelt er balancerede mellem specificitet og hensynet til landmandens deltagelse. Problemer mht. gødskning og sprøjtning. Kort aftaleperiode. Visse naturtyper ikke omfattet.	Myndighederne har tilkendegivet, at man vil udvide antallet af ordninger i takt med at man opnår erfaringer hermed.
<b>MVJ-støtte</b>	Forskellige ekspertvurderinger af hvorvidt MVJ-støtten giver tilstrækkeligt incitament til deltagelse i en MVJ-aftale.	Polen har dog udnyttet muligheden for at øge støtteniveauet med 20 % over støttestraten, for visse græsningsordninger.
<b>Landmænds lave videns- og uddannelsesniveau</b>	Manglende overholdelse af miljønormer og evne til at indgå MVJ-aftaler.	Fastholdelse af eksisterende ekstensiv drift uden om CAP i en kortere årrække.
<b>Rådgivningssystem</b>	For få landbrugsrådgivere og svært at komme i kontakt med småbønder → småbønder ikke i stand til at indgå MVJ-aftale. Rådgivere uddannet i intensivt landbrug.	Der er iværksat træningskurser i MVJ-rådgivning for undervisere af landbrugsrådgivere. NGO'ere har ydet et meget væsentligt bidrag her.
<b>Landmandens deltagelse i MVJ.</b>	Lavt uddannelses- og vidensniveau. Manglende økonomiske muligheder for at overholde God landbrugspraksis. Mangel på formelle ejerskabsdokumenter. Kontrol af MVJ-landmænd er hyppigere end visse andre landmænd.	Polske landmænd generelt interesserede i at indgå MVJ-aftaler om bevaring af eksisterende drift på vedvarende græsarealer. God landbrugsrådgivning vil forbedre mulighederne for deltagelse i MVJ.

## DEL 3. TVÆRGÅENDE ANALYSE

### 8. MVJ's naturintegration i CAP

Den tværgående analyse vil samle op på elementerne i de enkelte kapitler og relatere dem til hinanden. I rapporten har vi opereret med en forfølgelse af analysekæden med årsag og virkninger startende i landbrugspolitikken og dens regelsæt på EU-niveau, erfaringer fra andre lande i forhold til at designe naturmålrettede MVJ-programmer og MVJ som en frivillig ordning der afhænger af landmandens deltagelse, dernæst over den nationale polske implementering af politikken, til en vurdering af landmændenes villighed til at indgå MVJ-aftaler og slutteligt en vurdering af MVJ-ordningernes natureffekt i Polen.

I denne tværgående analyse er sigtet ikke orienteret mod en forfølgelse af politikken og lovgivningens gennemslagskraft ned til natureffekterne med et top-down perspektiv. I stedet starter vi analysen med udgangspunkt i det der er målet; beskyttelse af vedvarende græsarealer i Polen. Dette sker med udgangspunkt i idealet om den substantielle naturintegration, hvor der bør være taget hensyn til natureffekterne i alle de ovenfor liggende politik- og reguleringsniveauer. Først vil vi derfor analysere status og udviklingstendenser på kort til mellemlangt sigt (2004-2013) for vedvarende græsarealer, landbrugsstrukturen og naturbeskyttelsen. Derved vil vi skabe et grundlag for senere at kunne give et bud på den udvikling, som Landdistriktsforordningen og MVJ-programmet skal tage højde for allerede i designfasen. Dernæst bevæger vi os opad/tilbage i analysekæden (bottom-up), og ser om det polske MVJ-program formår at vende denne udvikling via eliminering af de vigtigste trusler (politikrespons). Herigennem beskrives Polens nationale implementering af MVJ-programmet, dets prioritering, finansiering og muligheder og barrierer for fremover at kunne imødegå truslerne kvantitativt såvel som kvalitativt. Dette sker gennem en analyse der har 2 udgangspunkter a) Givet de polske landmænd vælger at deltage i ordningerne, er ordningerne så teknisk designet, så de har en hensigtsmæssig natureffekt? b) Det andet udgangspunkt er en analyse af barriererne for deltagelse. Hvilke barrierer kan tilskrives en mulig manglende deltagelse i og villighed til at indgå i ordningerne, og hvilke muligheder eksisterer der modsat for at overkomme disse barrierer?

Den korte analysekæde lyder således forenklet: Analyse af de væsentligste trusler mod enge og overdrev og en vurdering af om MVJ-ordningernes udformning og indhold, givet at det maksimale antal landmænd vælger at indgå en frivillig MVJ-aftale, væsentligt vil kunne integrere naturhensyn i landbrugspolitikken via en eliminering af truslerne mod enge og overdrev?

Intentionen med den korte analysekæde er, via et strategisk case-perspektiv, at afdække MVJ-ordningernes maksimale positive natureffekt givet alle omstændigheder er gunstige. Dette svarer til at teste en kritisk dimension ved en case jvf. Flyvbjerg (1999). Intentionen er med få ressourcer, via kortslutning af alle gunstige parametre, at afdække den maksimale implementeringseffekt af en politik, og derudfra vurdere potentialet ved dens realistiske gennemførelse. Efterfølgende vil vi kunne vurdere, at alle de faktiske implementeringsresultater vil have en naturintegrationseffekt der ligger under eller lig med niveauet for den maksimale positive natureffekt givet alle omstændigheder er gunstige.



Den lange analysekæde, vurderer modsat barriererne, mod at MVJ-ordningerne kunne få den maksimale naturbeskyttende effekt, og hvilke løsninger der modsat kunne initiere dette. Analysen vil afsluttes med en opsummering af de væsentligste barrierer og muligheder for, at MVJ-ordningerne fremover vil kunne integrere naturhensyn i CAP.

## **Status og udviklingstendenser for natur og landbrug**

### **Truslerne mod enge og overdrev**

Truslerne mod Polens vedvarende græsarealer har ligheder med truslerne i de øvrige central- og østeuropæiske lande. Truslerne mod enge og overdrev i Polen har 2 overordnede og modsatrettede former; *landbrugsmæssig intensivering* og *marginalisering*. Overalt i Østeuropa rapporteres der om omfattende marginaliseringer og opgiven landbrugsdrift og deraf følgende pres mod biodiversiteten (Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries 2004). De største trusler knytter sig dermed til landbrugets udnyttelse af naturtyperne der dog også for ca. 90 % af de vedvarende græsarealers vedkommende er betingede af landbrugsdrift. Udviklingen i landbrugsdriften er derfor central i forhold til opretholdelsen af et karakteristisk kulturpåvirket og ekstensivt landskab.

Truslernes aktualitet og sammensætning vil variere geografisk over forskellige områder i Polen. Således vil ekstensivering fortrinsvist være en trussel i det østlige Polen, i bjergområderne samt ådale med tørvemoser og engområder. Intensivering vil måske være den dominerende trussel i det vestlige Polen, hvor der har været flere statslandbrug samt på arealer med et godt landbrugsmæssigt potentiale grundet jordboniteten.

Polen har en tradition for naturbeskyttelse der rækker langt tilbage i historien, og et omfattende system af beskyttede områder der dækker 32,5 % af landet. Nationalparkerne, der udgør den stærkeste form for beskyttelse, dækker dog kun 1 % af landet. Den juridiske beskyttelse, af naturtyperne enge og overdrev i Polen mod intensivering, er i dag meget svag, idet bl.a. Naturbeskyttelsesloven ikke omfatter private arealer og samtidig vurderes håndhævelsen af lovgivningen at være mangelfuld. Der er heller ikke i Polen krav om drift af enge og overdrev, hvorfor der i øjeblikket ikke er nogen juridisk minimumsbeskyttelse af naturtyperne mod de største hovedtrusler; intensivering og marginalisering.

### **Naturbeskyttelsens udviklingstendenser**

Den nationale naturbeskyttelse forventes fremover i stigende grad at blive drevet af EU-retten, kvalitativt såvel som i tempo. Men hvilken beskyttelse kan vi så forvente fra EU-retten? EU's naturbeskyttelseslovgivning i form af Habitatdirektivet og Fuglebeskyttelsesdirektivet er under implementering i øjeblikket, og det forventes at der vil blive udpeget områder svarende til 17,6 % af Polen. En kortlægning viser, at der i disse områder vil være ca. 13,1 % enge og overdrev (Makomaska-Juchiewicz et al. 2003) svarende til 2,3 % af Polens areal og dermed 17,5 % af det samlede areal med enge og overdrev i Polen. Ca. en 1/6 af Polens enge og overdrev må derfor fremover forventes at få en restriktiv beskyttelse mod intensivering. Det seneste polske forslag til Natura 2000 områder i marts 2004 har dog ca. halveret antallet af udpegede områder (pers. komm. Frederik Hoedemann 2004), men det er endnu usikkert om Kommissionen godkender dette. Med Natura 2000 områderne vil der være en bindende resultatforplig-

telse via EU-retten, for Polen til at sørge for, at naturtyperne bevares f.eks. gennem afgræsning og høslæt. Finansieringen af områderne er i øjeblikket ikke afklaret. Men bl.a. LFA- og MVJ-støtte, i de områder hvor dette skønnes nødvendigt, er med i Polens strategi for bevaring af Natura 2000. For øjeblikket har Polen dog ikke gjort tiltag til at udnytte den mulighed, der er via Landdistriktsforordningens artikel 16 om støtte til områder med miljørestriktioner (Natura 2000), eller den del af LFA der kan målrettes mod opretholdelse af driften i kulturlandskaber (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003, Anneks J). Der kan dog være et vist rationale heri fra polsk side. En umiddelbar vurdering lyder, at ét af de største naturmæssige problemer i øjeblikket er en omfattende marginalisering inden for landbruget. Artikel 16 må fortrinsvist regnes for relevant i områder, der drives for intensivt i øjeblikket og derfor bør ekstensiveres, hvilket hovedsageligt er et problem i EU-15, men kan være et problem lokalt i Polen. Polens manglende tiltag til at bruge artikel 16 kan derfor begrundes i, at de øvrige LFA-betalinger netop støtter eksisterende ekstensiv landbrugsdrift og derfor lige så vel kan medvirke til indfrielsen af gunstig bevaringsstatus i Natura 2000 områderne. Artikel 16 vil dog muligvis blive benyttet, når udpegningen af Natura 2000 er afsluttet eller i næste landdistriktsprograms løbeperiode fra 2007-2013 (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003).

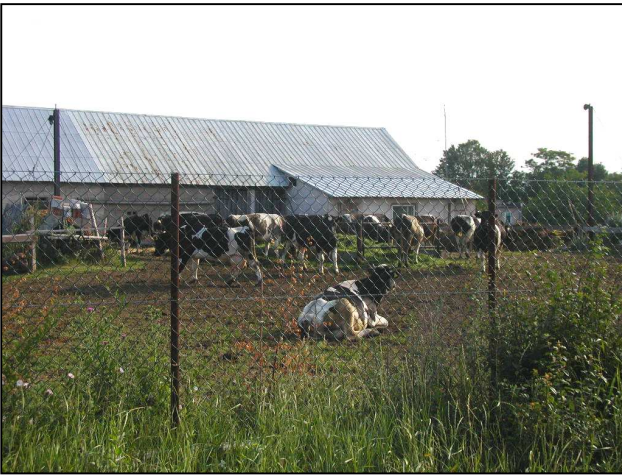
De begrænsede økonomiske midler samt menneskelige og institutionelle ressourcer til naturbeskyttelse er dog for øjeblikket ikke tilstrækkelige til implementering og drift af Polens nationale netværk af beskyttede områder, og også Natura 2000 har behov for økonomisk og organisatorisk støtte for at kunne fungere fremover. På trods af en vis minimumsbeskyttelse via øvrige nationalt beskyttede områder i Polen, vil langt størstedelen (5/6) af Polens enge og overdrev dermed være overladt til den udvikling som ureguleret forårsages af landbruget, og herigennem bliver ændringerne i Polens landbrugssektor, som følge af indlemmelsen i CAP, centrale for en vurdering af disse effekter.



**Billede 4. Køerne bliver malket i hånden ude på engen. Goniadz i Biebrzadalen, Polen, 2003. Egne billeder.**

### **Landbrugets status og perspektiver**

Det nuværende polske landbrug må med en generel karakteristik betegnes som ekstensivt og bestående af fortrinsvis småbønder, der er lavt uddannede, har tvivlsom gødningshåndtering og en lav kreditværdighed. I et af de mest enestående naturområder i Europa, Biebrza floddalen i det nordøstlige Polen, drives der stadig ekstensivt landbrug. Som det ses af ovenstående billede, er der stadigvæk køer der bliver malket på græsgangene, ved at konen går ud tidligt om morgenen. Billedet er snart fortid. Uanset



hvor positivt man ser på den kommende udvikling, er der næppe nogen der kan forestille sig, at den slags manuelt arbejde hører fremtiden til, uagtet der kan følge en høj livskvalitet med, som også er en del af det vi som moderne mennesker efterstræber. Driften på de vådeste arealer, der traditionelt har været slået med le og hvor kørsel med maskiner ikke kan foregå, kan ikke forventes at fortsætte uden ændringer i landbrugspolitikken. Manuel slåning af enge med le vil nemlig ikke usubsidieret kunne oppebæres i bare tilnærmelsesvist samme omfang som det traditionelle landbrug har præsteret. Hvis der heller ikke er økonomi i fortsat drift af vedvarende græsarealer vil det kun være et mindre antal der fortsat vil drives af andre end rent økonomiske årsager; herlighedsværdi, naturpleje, selvforsyning, tradition mv. Malkekveg vil det i langt de fleste tilfælde ikke kunne betale sig at have til at afgræsse i det fri (se billederne), og samtidig vil en stor del af det manuelle høslæt ophøre. Vores vurdering er derfor, at karakteren af specielt enge fremover vil ændre sig uanset man måske vil kunne videreføre driften på nogle af disse.

**Billede 5 og Billede 6. Malkekvægbesætning der er på stald hele året og får foderet serveret vil fremover være mere hyppige. Dermed mindskes græsningspotentialet, produktionen løsriveres fra sin naturbundethed og foderet dyrkes ofte intensivt på omlagte og gødede græsarealer. Goniadz i Biebrzadalen, Polen, 2003. Egne billeder.**

Hvis driften skal videreføres på overdrevene vil det fortrinsvist være græsning der er relevant, så ændret drift her vil højst være i form af andre typer af græssende husdyr. De seneste år har der været en drastisk nedgang i antallet af får. Fra 1995 til 1999 er antallet af får f.eks. faldet fra 608.000 til 372.000 ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl), uden dato h), og plantesammensætningen vil ændres, hvis arealerne overgår til andre typer af græssende husdyr. Der vil dog med sikkerhed være mange enge og overdrev, der via den naturlige succession gror til i sumpskov, buske eller krat. De resterende vil man måske kunne fastholde karakteren af gennem fortsat drift, hvad enten det drejer sig om opfedning af ungkreaturer eller maskinelt høslæt. Men arealerne vil ændre floristisk sammensætning, idet græsning og høslæt begunstiger forskellige planter og dermed også fauna. Der er således stor sandsynlighed for, at mange arealer vil ændre biologi, idet det ikke vil være muligt at simulere den oprindelige landbrugsdrift som områdets biologi oprindeligt har tilpasset sig til.

## Landbrugets udviklingstendenser – CAP's introduktion

Vurderinger omkring effekterne af politikreguleringer er vanskelige, og vurderinger af CAP's langsigtede effekter på den polske landbrugssektor adskiller sig ikke i sværhedsgrad herfra. Vi har forsøgt at vurdere nogle af de korte til mellemlange effekter på landbrugssektoren, vel vidende at udfaldet har et bredt spekter af mulighedsbetingelser. Vi har fokuseret på nogle af effekterne i det yderste led, nemlig designet af betingelserne for den direkte støtte. Vi har ikke analyseret på konsekvenserne af alle CAP's reguleringsområder, f.eks. i forhold til de afledede strukturudviklingskonsekvenser (udvikling i brugsstørrelse, specialisering, kapitalintensivering mv.) af skærpede krav til hygiejne på mejerier som vil forplante sig ned i landbrugsstrukturen med konsekvenser for de mindste landbrug. Vores vurderinger må derfor tages med et vist forbehold, idet vi ikke har været i stand til at lave en vurdering af CAP's effekter på alle dets virkeområder.

Med Polens indtræden i CAP vil der ske ændringer i landbrugets udvikling og omgang med naturen. Den fremtidige landbrugspolitik vil på en række afgørende punkter bryde med den hidtidige produktivisme gennem afkobling af støtten og højere grad af miljøorientering men også en vis renationalisering, idet det præcise design af ændringerne i vid udstrækning er op til landene selv at bestemme. Det er valgene i den nationale implementering, som bliver afgørende for de afledede miljøkonsekvenser.

Afkoblingen af den direkte støtte fra produktionen bliver implementeret på en forholdsvis miljøneutral måde i Polen via den generelle arealbetalingsordning, der er langt at foretrække fra hektarstøttesystemet med reformafgrøder, som vi kender det fra det EU-15. Landbrugsstøtten vil dog uundgåeligt kapitalisere sig i jord og ejendom med en række potentielt uheldige effekter for miljøet, hvilket giver landmændene muligheder for yderligere intensiveringer og teknologiudvikling. Det kan i denne sammenhæng være gavnligt at skelne mellem groft sagt 2 typer af landmænd ifølge Petersen (2003b) jvf. boks 17, nedenfor.

### Boks 17. Effekterne af CAP's direkte støtte på 2 overordnede bedriftstyper.

<b>Typer af landbrug:</b>	
<b>Type A:</b>	<b>Type B:</b>
<b><u>Stor-skala og specialiseret landbrug</u></b>	<b><u>Små-mellemstore, blandede landbrug</u></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Søger muligheder på markedet.</li> <li>- Vil intensivere for at øge udbyttet.</li> <li>- Biodiversiteten ofte lav.</li> <li>- Input- + ressourcestyring kan være god.</li> <li>- Vil sandsynligvis intensivere ved hjælp af CAP's direkte støtte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ofte lav indkomst, ældre landmænd.</li> <li>- Afhænger af anden indkomst.</li> <li>- Input- + ressourcestyring ikke altid god.</li> <li>- Biodiversiteten generelt høj.</li> <li>- Kan overleve ved hjælp af CAP's direkte støtte men kræver også søjle 2 midler.</li> </ul>

Kilde: Petersen (2003b).

Som det ses vil der således være forskellige effekter af støtten på forskellige typer af landbrug. Der må dels forventes en intensivering på større landbrug på gode landbrugsjorder, mens de små landbrug i højere grad vil kunne blive bibeholdt med CAP's direkte støtte i kombination med midlerne fra landdi-



striktsudviklingen. Større landbrug vil potentielt kunne have en bedre miljøpraksis (pesticider og gødning) gennem ressourcestyring, viden og investeringer i brug af moderne teknologi, hvorfor det er vigtigt at sørge for en højt niveau for minimumstandarder for disse brug, så de også i praksis udnytter det te potentiale. Modsat har de mindre landmænd traditionelt ikke så tætte stofkredsløb, men deres udledninger er til gengæld ofte på et lavere niveau, idet både input og produktion er lav, og de har generelt bevaret en stor del af biodiversiteten. Problemet er i denne sammenhæng, hvis de mindre landmænd ikke kan få del i støtten, fordi de ikke kan leve op til miljøstandarderne (hvilket modsat Type A landmændene vil være i stand til), hvorved beskyttelsen af biodiversiteten modarbejdes af for strikse krav til overholdelse af miljøstandarder. En sådan tragedie kaldes en *policy failure*, idet instrumenter til natur- og miljøhensyn ikke burde designes, så de konflikter indbyrdes om målopfyldelsen.

Specielt Polens udmelding om brug af det generelle arealbetalingssystem vil muligvis sikre, at de mindre landmænd overhovedet vil kunne få del i den direkte landbrugsstøtte, bl.a. fordi det vil være langt mindre kompliceret at ansøge til forskel fra den eksisterende hektarstøtte i EU-15. Det var en af begrundelserne for Polens brug af dette system, idet man herved ville være i stand til at absorbere så mange økonomiske midler fra EU's kasser som det var muligt.

Samtidig vil den direkte støtte også øge kreditværdigheden og give landmændene mulighed for at kunne investere i miljøforbedrende teknologier, som igen vil gøre dem i stand til at leve op til God landbrugspraksis (Landgrebe 2003) og herigennem kvalificere sig til at modtage LFA-støtte og indgå MVJ-aftaler. Landdistriktsforordningens muligheder, for at give støtte til overholdelse af normer som følge af EU-lovgivningen, vil også blive udnyttet i Polen og vil kunne hæve antallet af landmænd der kvalificerer sig til LFA og MVJ. Og modsat vil de øgede midler via Landdistriktsprogrammet reducere nogle landmænds incitament til teknologiudvikling, hvilket vil gøre dem i stand til at videreføre en arbejdskraftintensiv produktion (Baker 2002). Støtte til overholdelse af normer må dog først og fremmest forudses at få en effekt på mellemstore til store landbrug, pga. kravene ved indgåelse af en aftale (European Environment Agency 2004).

Eftersom Polen ifølge sin landdistriktsplan har planlagt at overføre  $\frac{1}{4}$  af midlerne i landdistriktspolitikken i 2004, som supplement til de direkte betalinger (fra søjle 2 til søjle 1), er det af afgørende betydning, at de miljømæssige effekter af søjle 1 er så neutrale som muligt. Polen har været optaget af at absorbere så mange midler fra EU's fonde som muligt uden den store kvalitative skelnen til deres effekter.

Eksemplet viser dog også den nationale prioritering af landdistriktspolitikken, hvor specielt MVJ-programmet fra polsk side har været udsat for en stærkt svingende interesse under dets implementering. Pilotprogrammet under SAPARD nåede at blive annulleret 2 gange, og der eksisterer dermed ikke nogle nationale erfaringer i håndteringen heraf, nu hvor det nationale MVJ-program skal til at starte. Først når de direkte betalinger under CAP i Polen når det samme niveau som i EU-15, vil der være muligheder for modsat at øge Landdistriktsmidlerne substantielt, idet Polen her bliver underlagt obligatorisk graduering. Herved vil op til 5 % af den direkte støtte kunne blive overført til landdistriktsudvikling. Dette kræver vel at mærke, at Polen selv medfinansierer disse graduerede midler, hvilket må betegnes

som en alvorlig barriere, for at naturhensynene kan blive integreret i CAP fremover. Medfinansieringsprincippet af landdistriktsmidlerne viser på mange måder, hvorledes naturhensynene i CAP ikke for alvor er integrerede på samme niveau som målene i CAP's ryggrad omkring produktivitet, konkurrenceevne og fødevareforsyning.

På samme måde må den overordnede funktionsmåde af CAP stadig betegnes som havende natur- og miljøhensyn påklaret på en stedmoderlig facon, og dermed ikke substantielt integreret. MVJ-programmet, LFA mv. er ledsageforanstaltninger til et primært mål, der ikke drejer sig om miljø men om marked. Der skal stadig rodes med den juridiske værktøjskasse for at liste midler til miljøet ud af CAP. Men besværlighederne er blevet mindre med reformen i 2003, og der er øgede muligheder for at fokusere en naturindsats gennem Landdistriktsprogrammet, hvis man vel at mærke kan medfinansiere midlerne nationalt.

Bekymringerne fra EU's side, omkring CAP's introduktion i Polen, synes således først og fremmest at dreje sig om at sikre det indre markeds fortsatte funktion, og fra polsk side om at øge landbrugets profit og sikre dets konkurrenceevne på det indre marked gennem omstruktureringer og moderniseringer med ideal i EU-15's landbrugsstruktur. En af de mest fremtrædende polske landbrugsforskere i forhold til miljø, landbrug og landdistriktsudvikling vurderer således, at CAP stadig først og fremmest er et markedsføringsinstrument for det indre marked, og at der ikke er udsigt til, at selv de seneste miljøorienterede ændringer i CAP vil kunne ændre den negative udvikling i biodiversiteten og det intensive monokulturelle landbrug. Dette skyldes bl.a., at man nationalt ikke vil mindske konkurrenceevnen via indførsel af miljørestriktioner, fordi CAP's mekanismer ikke er tilpasset de nye medlemslande, fordi den administrative kapacitet er svag og ude af stand til at formulere bæredygtige udviklingsstrategier og pga. manglende institutionelt samarbejde i integrationen af miljøhensyn i de relevante landbrugsinstitutioner (Karaczun 2003).

Men CAP's indførsel i Polen er der heller ikke, i forhandlingerne om produktionslofter for specielt husdyrregimerne, taget hensyn til den positive udnyttelse og drift af den polske naturressource i form af vedvarende græsarealer. Som det ses af tabel 31, s. 145, vil også muligheden for via graduering at "booste" den potentielle mængde af landdistriktsmidler først blive indfaset efter en årrække. Oversigten over den tidsmæssige implementering af CAP's enkelte elementer viser således, at der vil være en kritisk periode fra indtrædelsen i 2004 og indtil 2008-2013 hvor de sidste elementer i CAP træder i kraft. Landdistriktsmidlerne er begrænsede af overførslerne til den direkte støtte i årene 2004-2006, hvor graduering samtidig heller ikke er påbegyndt. Der må således fæstnes håb til, at f.eks. LFA-betalinger i en overgangsperiode kan medvirke til at bevare småbønderes drift heriblandt driften af vedvarende græsarealer.

Af administrative hensyn har EU ikke stillet miljøbetingelser i udbetalingen af den direkte støtte i de første 5 år af CAP's virke i Polen. En specifik forpligtelse, i de fremtidige miljøbetingelser for den direkte støtte, er at landene bevarer deres vedvarende græsarealer og indfører regler for God landbrugs- og miljømæssig stand (GLMS). Dette må ses som et stort fremskridt, idet afkoblingen af støtten fra

produktionen ellers ville kunne eliminere nogle af de få historisk positive effekter af CAP; nemlig opretholdelsen af visse græsningssystemer via dyrepræmierne. Dermed vil GLMS kunne modvirke en marginalisering af landbruget, men effekten af dette nye regelsæt er endnu uvis og afhænger først og fremmest af den nationale vilje til at præcisere de generelle bestemmelser effektivt. Betingelsen for modtagelsen af LFA-støtten er, ligesom MVJ, overholdelse af reglerne for God landbrugspraksis. LFA-støtten kan således, i kombination med støtte til opfyldelse af miljønormer, forberede vejen for at landmændene kan indgå MVJ-aftaler (der derimod kan præcisere og nuancere naturhensynene), når disse må forventes at nå en større horisontal udbredelse og få flere økonomiske ressourcer i årene efter 2007.

**Tabel 31. Polens tidsmæssige gennemførelse af væsentlige elementer i CAP fra regnet MVJ.**

Tiltag	År	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
<b>Direkte støtte</b>		SAPS			SAPS/SPS		Tvungen SPS					
<b>Supplerende overførsler til direkte støtte<sup>(1)</sup></b>		25 %	20 %	15 %	Kan ikke fortsættes							
<b>Graduering</b>		Valgfri, ingen planer om graduering?						Tvungen graduering med start fra 2010-2013. Skal medfinansieres for at kunne blive udnyttet i Polen.				
<b>Miljøbetinget støtte</b>		Valgfri, ingen planer om miljøbetingelser						Tvungen indførelse dog med store frihedsgrader. Græsarealer skal vedligeholdes i et ikke nærmere bestemt omfang.				
<b>Semi-subsistens landbrug</b>		Horisontal				Forventet fortsættelse?						
<b>LFA</b>		Horisontal				Forventet fortsættelse?, mulig brug af artikel 16 støtte?.						
<b>Støtte til opfyldelse af miljønormer</b>		Overgangsordning				Fortsættes formentlig ikke?						
<b>NATURA 2000</b>		Passiv beskyttelse træder i kraft efter Kommissionens godkendelse af områdeudpegningerne. Aktiv beskyttelse gennem 20-årige forvaltningsplaner, revision hvert 6. år.										
<b>År</b>		<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	

(1) Overførsler til direkte støtte er overførsler fra Landdistriktsudviklingens søjle 2 i CAP og til søjle 1's direkte betalinger som følge af Tiltrædelsestraktatens muligheder herfor (egen tabel).

Også brugen af nationale konvolutter, inden for regimerne af den direkte støtte, må betegnes som en mulighed, der kan allokere meget betydelige midler over til driften af et blandet, ekstensivt landbrug med brug af græsningssystemer. Men også denne mulighed er uudnyttet i de eksisterende lande i forhold til en arealbetalingsordning, bl.a. fordi Kommissionen kun har givet sparsomme informationer omkring udnyttelsesmulighederne og pga. landbrugslobbyens fortsatte modstand mod forandringer der omfordeler pengene. De nationale konvolutter må bl.a. ikke bruges på instrumenter der er indeholdt i Landdistriktsforordningen. Dette komplicerer udnyttelsesmulighederne idet man, for at få en natureffekt, skal til at opfinde nye administrativt tunge støtteordninger.

Den sidste mulighed, der her skal beskrives og som Landdistriktsforordningen åbner mulighed for støtte til, er semi-subsistens landbrug. Polen vil udnytte denne mulighed, hvilket også har en række positive og negative sider tilknyttet. Målet med introduktionen af støtten til semisubsistens landbrug er at kommercialisere landbrugene, idet de skal bevæge sig over mod salg til markedet. Derfor kan denne støtte have en negativ miljømæssig effekt via intensivning, specialisering og større landbrug (Aleksiev 2003), (Landgrebe 2003) men også medvirke, til at visse af de mindre landbrug får en chance (European Environment Agency 2004). Dette kræver dog at landbrugerne tager et meget afgørende strategisk valg om at investere og satse på landbruget som hovedindkomst, hvilket kun en meget lille del af de polske landmænd forventes at ville gøre. Ud af de 670.000 landmænd der ikke producerer til markedet, er det kun 6,5 % der hidtil har lavet investeringer, og kun 8,6 % der planlagde at gøre det (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003).

Nedenstående tabel viser udgifterne til landdistriktsprogrammet.

**Tabel 32. Udgiftsfordeling i det polske landdistriktsprogram 2004-2006.**

	2004	2005	2006	Total	%	Forventet antal landmænd/landbrug/producentgrupper/ha
<b>Prioritet I. Forbedring af landbrugernes konkurrenceevne.</b>						
Førtidspensionering	148,5	256,2	278,5	640,5	18,0 %	29.700 landmænd
Semi-subsistens landbrug	91,3	153	157,5	376,3	10,6 %	73.000 landbrug
Overholdelse af EU-normer	72	100,7	87,5	243,4	6,8 %	36.000 landbrug
Støtte til producentgrupper	6,3	10,6	10,3	25,4	0,7 %	94 producentgrupper
<b>Total Prioritet I</b>	<b>318,1</b>	<b>520,5</b>	<b>533,8</b>	<b>1285,6</b>	<b>36,1 %</b>	-
<b>Prioritet II. Bæredygtig og multifunktionel udvikling med særlig vægt på miljømærker.</b>						
LFA	366	366	366	1098	30,8 %	9.386.427 ha
MVJ	70,6	109,3	148,4	328,3	9,2 %	588.000 ha
Skovrejsning	36,5	34	41,3	111,8	3,1 %	22.500 ha
<b>Total Prioritet II</b>	<b>473,1</b>	<b>509,3</b>	<b>555,7</b>	<b>1538,1</b>	<b>43,2 %</b>	-
Teknisk assistance	13,0	11,3	9,7	34	1,0 %	-
<b>Total</b>	<b>804,2</b>	<b>954,3</b>	<b>1099,2</b>	<b>2857,7</b>	<b>80,2 %</b>	-
Suppleringer til direkte støtte	259,5	240,3	195,5	705,5	19,8 %	-
<b>Sum</b>	<b>1073,7</b>	<b>1194,6</b>	<b>1294,7</b>	<b>3563</b>	<b>100 %</b>	-

Tabellen angiver udgiftsposterne i det polske landdistriktsprogram fra 2004 til 2006. Den forventede effekt, ifølge landdistriktsprogrammets egne implementeringsindikatorer, af de enkelte instrumenter, opgjort på henholdsvis antal landmænd, landbrug, producentgrupper og ha., er angivet i kolonnen yderst til højre (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003).

Specielt det meget sociale sigte, hvor LFA udgør 30,8 % af udgifterne er karakteristisk. Dernæst følger 19,8 % af midlerne som overføres til direkte støtte, førtidspensionering med 18 %, semi-subsistens landbrug med 10,6 % og MVJ med 9,2 %. Effekten af Landdistriktsprogrammets enkeltinstrumenter er



forholdsvis begrænset vurderet i forhold til antal landbrug og omfattede antal hektar. Dette gælder dog ikke LFA-støtten, der forventes at komme til at dække 51 % af det udnyttede landbrugsareal. LFA-betalingerne vil tilmed blive distribueret automatisk, mens MVJ-ordningerne tilhører kategorien af svært tilgængelige støtteordninger (Rowinski 2003).

## MVJ-programmet

Som det eneste instrument under landdistriktsprogrammet er det obligatorisk for medlemslandene at implementere MVJ-programmet. Men som tidligere nævnt er implementeringskravene meget brede og vage, så landene har stor frihed til at udforme programmet og prioritere de enkelte ordningers fokus. Nogle lande har vægtet at målrette MVJ-ordningerne mod at beskytte vandmiljøet. Andre har prioriteret MVJ-ordninger, der har til formål at beskytte ekstensive landbrug og de tilknyttede naturværdier. Det fremgik af gennemgangen af MVJ-erfaringer fra andre lande, at der er mange udformningsmuligheder for naturvenlige MVJ-ordninger og -planer, og det er i høj grad op til medlemslandenes kreativitet at udforme disse støtteordninger. Vi tager udgangspunkt i Polens udformning af MVJ-programmet og dets planer og ordninger og vil vurdere disse i forhold til følgende tre hovedelementer:

- 1) *MVJ-programmets udbredelse.* Udbredelsen af MVJ-programmet og de enkelte ordninger fastsætter en grænse for programmets potentielle udbredelse.
- 2) *Deltagelse.* De landmænd, som har arealer i et MVJ-udpeget område, har mulighed for at indgå en MVJ-aftale. Landmandens beslutning om deltagelse eller ikke-deltagelse har selvsagt betydning for MVJ-programmets reelle udbredelse.
- 3) *Ordningernes natureffekt.* Ordningernes specifikke aftalevilkår og plejeforanstaltninger har betydning for deres natureffekt.

**Ad 1)** *Udbredelsen af MVJ-programmet* er indirekte bestemt af MVJ-budgettets størrelse (a) og direkte af den nationale tekniske udpegning af MVJ-områder (b). Endvidere er:

- a) MVJ-budgettets størrelse bestemt af EU's andel og Polens andel. EU's budgetstørrelse er fastlagt for programperioden 2004-2006. Polens andel i MVJ-budgettet afgøres af områdeudpegninger, hvor Polen, skal medfinansiere 15 %. Idet hele Polen er udpeget som et mål 1-regioner.
- b) Den tekniske udpegning og valg af MVJ-områder sker ud fra det givne MVJ-budget. Polen kan vælge mellem horisontale og /eller vertikale planer. Jo større et potentielt MVJ-område er, jo færre potentielle støttekroner er der pr. hektar. Og omvendt, jo mindre et MVJ-område er, jo højere kan MVJ-støtten være. I praksis vil der, frem for en justering af støttebeløbet per ha, være færre eller flere landmænd der kan være omfattet af ordningerne.

**Ad 2)** Landmandens valg mellem *deltagelse eller ikke deltagelse* afgøres af en række faktorer, som individuelt kan vægtes forskelligt. Af overordnede faktorer kan der bl.a. nævnes økonomien i aftalen, viden, uddannelsesniveaue, information/rådgivning, personlige holdninger, ordningens administrative byrde, alternativer til MVJ-driften, og ordningernes karakter (plejeforanstaltninger, aftalevilkår). En af de nævnte faktorer er økonomien i en MVJ-aftale. Denne afhænger igen af en række faktorer, som for eksempel den samlede nettoindkomst på et MVJ-areal i forhold til nettoindkomsten for alternative pro-

duktionsmetoder, fx. intensiv kvægproduktion. En alternativ produktion kan også afhænge af verdensmarkedspriserne, støtteniveauet gennem CAP's øvrige instrumenter eller naturgrundlaget.

**Ad 3)** MVJ's natureffekt er bestemt af den enkelte ordnings udformning, dvs. ordningens aftalevilkår og anvendelsen af plejeforanstaltninger samt arealets naturtilstand. Desuden afhænger natureffekten af, hvorvidt landmanden faktisk efterlever ordningens aftalevilkår. Overholdelse af MVJ-aftaler analyserer vi dog ikke.

## **Polens politiske MVJ- prioriteringer**

Polens politiske prioritering af MVJ-programmet afspejles i den omskiftelige tilværelse, som MVJ-pilotprogrammet under førtiltrædelsesprogrammerne har været udsat for inden det endeligt blev annulleret. Den lave prioritering af MVJ-pilotprogrammet skyldes en kombination af Polens nationale prioriteringer og EU-kommissionens omstændelige og langsomme godkendelsesprocedure (Dwyer et al. 2003). Den samlede proces har betydet, at Polen har mistet muligheden for at indvinde en masse erfaringer inden iværksættelsen af det nationale MVJ-program. Dog skal det bemærkes, at Polen har anvendt nogle af de elementer, som blev udviklet under pilotprogrammet i det nationale MVJ-program.

Andre af de nye medlemslande har gennemført pilotprogrammer, bortset fra Estland (pers. komm. Liro 2003). Slovenien har endda siden 2001 implementeret et MVJ-program for deres egne midler og 12.000 landmænd deltager allerede (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003, annek J). Polen har haft muligheden for at forberede MVJ-programmet bedre på mange punkter end de har gjort til i dag.

Størrelsen af MVJ-budgettet er en anden indikator for Polens prioritering af MVJ. Det fremgår af landdistriktsprogrammets budgetfordeling, jvf. tabel 32, s. 146, at MVJ-programmet får tildelt 9,2 %, mens LFA får 30,8 % af hele landdistriktsbudgettet (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003). De fleste EU-15 lande anvender mere end 10 %, men Spanien anvender ligeledes ca. 10 %. Ud fra den betragtning, har Polen prioriteret MVJ-programmet lavt i forhold til mange andre lande. Det skal dog nævnes, at da lande som Spanien, Portugal og Grækenland trådte ind i EU, anvendte de heller ikke meget på MVJ, men på daværende tidspunkt var MVJ generelt mindre populært end i dag.

## **MVJ-programmets udbredelse**

Den geografiske udbredelse af Polens MVJ-program angiver, hvilke områder der potentielt har mulighed for at blive omfattet af en MVJ-aftale. Det polske MVJ-program indeholder kun to horisontale planer, økologisk landbrug og bevarelse af lokale husdyrracer, hvor alle landmænd i Polen kan søge om tilskud. De andre MVJ-planer, her iblandt de naturvenlige MVJ-planer P01 og P02, kan der kun ansøges om i de såkaldte prioritetszoner, som voivodshipene selv udpeger.

Landbrugsministeriet har vurderet, at ca. 70.000 landbrugsbedrifter vil indgå en MVJ-aftale i årene 2004-2006 svarende til 3,5 % af Polens ca. 2 mio. landbrug, mens vurderingen for LFA er ca. 900.000 bedrifter svarende til 45 % af landbrugene (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003). Tal-

lene for LFA (se også bilag 4, s. 186) sætter antallet af MVJ-bedrifter lidt i perspektiv, idet MVJ således vil få en begrænset effekt for langt størstedelen af de polske bønder på kort sigt.

Prioritetszonerne bliver udpeget ud fra hensynstagen til områdernes miljøproblemer og/eller beskyttelse af store naturværdier. Udpegningen af prioritetszoner skal bl.a. tage højde for ekstensive græsarealer i højt prioriterede nationale og internationale beskyttelsesområder (bl.a. ESA områder), som er truet af driftsophør (ibid.). Områdeudpegningen af prioritetszonerne har fastsat den potentielle udbredelsesgrænse for MVJ-programmet for programperioden, undtagen for økologisk landbrug og bevarelse af lokale husdyrracer. Antallet af landmænd, som vælger at indgå en MVJ-aftale, fastsætter den reelle grænse for MVJ-programmets udbredelse, men denne grænse er bevægelig da landmændene kan tilmelde sig to gange årligt (ibid.). I de gamle medlemsstater har udviklingen i antallet af MVJ-landmænd været stigende (DGVI Commission 1998 b), hvilket skal ses i sammenhæng med øgede MVJ-midler og øget kendskab til MVJ's eksistens, samt de løbende forbedringer af programmet som nationalstaterne foretager. Ligeledes må det forventes, at Polens MVJ-program udvikler sig, og at flere landmænd løbende får kendskab til MVJ-støttemuligheden. Dog har Polen indført en begrænsning, så kun landmænd med arealer over 1 ha kan indgå en MVJ-aftale (ibid.).

Der er altså to muligheder indenfor MVJ-prioritetszonerne; enten bliver arealet omfattet af en MVJ-aftale, eller også bliver der ikke indgået nogen MVJ-aftale. Det er disse to muligheder vi analyserer i det næste afsnit.

## **Deltagelse eller ikke-deltagelse**

### **Viden, uddannelse, information og rådgivning**

I dette afsnit vil vi analysere hvilke elementer, der har betydning for den polske landmands beslutning om deltagelse eller ikke-deltagelse i en MVJ-ordning. Det er ikke muligt at fremkomme med en opstilling af forskellige parametres præcise betydning og deres indbyrdes vægtning, da den enkelte landmand er individuel og vægter parametrene betydning forskelligt. Dog er der nogle overordnede generelle karakteristika hos "den polske landmand".

De polske småbønder har generelt ikke et højt uddannelsesniveau, og deres viden angående landbrugsproduktionens betydning for miljøet og naturen er meget lav. Derfor er der et stort behov for at uddanne, rådgive og informere de polske landmænd om MVJ og dets betydning bl.a. i forhold til naturen og miljøet.

Hvis en landmand ønsker at deltage i en MVJ-ordning, skal vedkommende ansøge om en sådan, og en MVJ-rådgiver skal deltage i forberedelserne hertil. Ansøgningen indeholder bl.a. krav om, at der skal udformes en detaljeret MVJ-plan, som MVJ-rådgiveren skal godkende. Endvidere er der krav om at få udstedt et:

*“Certificate on the compliance with the protection plan (if it exists) on the protected areas and on areas of NATURA 2000 network in case of introducing the packages PO1 and PO2, being issued by the management of national parks and landscape parks or by NATURA 2000, and in case of an absence of the protection plan - - certificate proving harmless or positive impact on protected species or/ and habitats, issued by boards of National Parks and Landscapes Parks or NATURA 2000 network areas;”*

(Ministry of Agriculture and Rural Development 2003, s. 115).

Vi mener på den ene side, at kravet er positivt. Rådgiveren sikrer sig, at landmanden har forstået aftalevilkårene og deres konsekvenser, og rådgivningen kan derved øge vidensniveauet blandt landmændene, hvilket også er en vigtig forudsætning for landmændenes villighed til at deltage i MVJ.

*“...it is not possible to overestimate the advisers' role, as their advice and assistance can often determine the taking of decisions by farmers about the participation in the agri-environmental programmes”.*

(Ministry of Agriculture and Rural Development 2003, annek J, s. 53)

De svenske erfaringer peger på, at den individuelle rådgivning har størst indflydelse på landmandens adfærd. På den anden side, kan vi frygte, at den tvungne anvendelse af rådgivere begrænser antallet af MVJ-aftaler, idet Polen ikke har et tilstrækkeligt antal rådgivere. Yderligere er der det perspektiv, at mange polske småbønder ikke ønsker kontakt med rådgivere, hvorfor de måske vil fravælge MVJ, når der er tvunget indblanding fra en rådgiver. Spørgsmålet er dog, om disse polske småbønder ikke alligevel er uvillige til at deltage i MVJ, da der er risiko for at blive kontrolleret af myndighederne, hvilket giver dem minder om Sovjetunionens historiske forsøg på at kollektivisere den polske landbrugssektor. Vi har dog ingen specifik viden om, hvorledes MVJ vil blive formidlet til de polske landmænd, og i særdeleshed, hvorledes myndighederne vil komme i kontakt med de mange polske småbønder. Erfaringerne fra EU-15 medlemslandene fortæller, at manglende information og viden om MVJ og dets betydning var en væsentlig faktor for mange landmænds manglende deltagelse i MVJ.

Vi synes, samlet set, det er meget fornuftigt at kræve anvendelse af en MVJ-rådgiver til udfyldelse af MVJ-ansøgningen, men der har været kritik af MVJ-rådgivernes uddannelseskurser. Kurserne har været alt for begrænsede set forhold til antallet og varigheden. Vi opfattede sely, under deltagelse i et træningskursus, at flertallet af deltagerne ikke var særligt interesserede i MVJ. Rådgivernes manglende interesse kan få indflydelse på landmændenes viden om MVJ, og MVJ's betydning for naturværdierne. Dermed kan det have en negativ effekt på antallet af MVJ-aftaler, idet rådgivernes funktion er at overtale landmændene til at indgå en MVJ-aftale. Det skal dog pointeres, at dette kun er vores umiddelbare og subjektive indtryk, som dog også er blevet bekræftet af Metera (pers. komm. 2003).

Som fremhævet af Karaczun (2003), er det væsentligt at knytte miljøbetingelser til udbetalingen af den direkte støtte i form af uddannelsesprogrammer, der f.eks. kunne indeholde information om MVJ som en støttemulighed samt øvrige muligheder for at tage miljøhensyn i driften. Den direkte støtte vil blive udbetalt til langt størstedelen af de polske landmænd og vil således være en meget væsentlig indgangsvinkel til information om MVJ. Dette ville i højere grad kunne medvirke til en integration af miljøhensyn i CAP, idet søjle 1-midler således ville spille bedre sammen med søjle 2-instrumenter, og derved kunne berede vejen for at landmænd ville indgå en MVJ-aftale.

## Økonomien i ordningerne

Et andet meget væsentligt og afgørende element, i forhold til de polske landmænds deltagelse eller ikke-deltagelse, er økonomien i de enkelte ordninger, i forhold til hvad landmanden ellers kunne tjene fx. ved at drive arealerne intensivt. Det vil være forskelligt, alt efter arealets landbrugsmæssige potentiale og bonitet, markedspriser, bedriftsstrukturen, andre støttemidler mm. Vi har derfor vurderet, om MVJ-støtten er passende i forhold til landbrugsindkomsten og anden CAP-støtte for 3 forskellige typer landbrug, jvf. tabellen nedenfor.

**Tabel 33. Effekten af MVJ-støtte på indtjeningen i forskellige typer landbrug.**

	Lille landbrug	Semi-subsistens landbrug	Markedsorienteret landbrug
<b>Areal (i ha)</b>	3,5 ha	12,5 ha	35 ha
<b>Landbrugsindkomst (før CAP-støtte)</b>	3190 PLN	12436 PLN	30301 PLN
<b>Total indkomst (før CAP-støtte)</b>	20962 PLN	24879 PLN	40532 PLN
<b>Anden CAP-støtte (direkte støtte, LFA-støtte samt semi-subsistens-støtte)</b>	1220 PLN	9500 PLN	12600 PLN
<b>% vedvarende græsarealer på bedriften</b>	23,6 %	22,4 %	21,6 %
<b>Areal med vedvarende græsarealer (ha)</b>	0,826 ha	2,8 ha	7,56 ha
<b>MVJ-støtte P01b <sup>(1)</sup></b>	795 PLN	2696 PLN	7278 PLN
<b>MVJ-støtte / anden CAP-støtte</b>	39,5 %	22,1 %	36,6 %
<b>MVJ-støtte / total indkomst i %</b>	<b>3,8 %</b>	<b>10,8 %</b>	<b>18 %</b>
<b>MVJ-støtte P02b01 <sup>(2)</sup></b>	361 PLN	1225 PLN	3308 PLN
<b>MVJ-støtte / anden CAP-støtte</b>	22,9 %	11,4 %	20,8 %
<b>MVJ-støtte / total indkomst i %</b>	<b>1,7 %</b>	<b>4,9 %</b>	<b>8,2 %</b>

Tabellen er en udbygning af tabel 22 s. 109, se denne for nærmere forklaring. For MVJ-støtten er der givet et eksempel på den økonomiske fordel ved indgåelse af en støtteordning. Det er antaget at de 3 typer landbrug har et areal med vedvarende græsarealer svarende til den andel af bedriften som er angivet i tabel 20, s. 103. Valutakurs er antaget at være: 1 euro = 4,77 PLN. De naturvenlige MVJ-aftaler der indgås er antaget at være (1) P01b "semi-natural double swath meadows" med tilskud på 962.7 PLN/ha eller (2) P02b01 "lowland pastures with traditional grazing" med tilskud på 437,6 PLN/ha, jvf. tabel 28, s. 127. Kilde: The Office of the Committee of European Integration (2003, s. 18) samt for MVJ-støtte egne beregninger på baggrund af Ministry of Agriculture and Rural Development (2003).

Af tabellen ovenfor ses det, at der er stor forskel på landmandens marginale indtjening på de 3 typer af landbrug, ved indgåelse af en gennemsnitlig naturvenlig MVJ-ordning (P02b01). F.eks. vil et markedsorienteret landbrug øge totalindkomsten med 8,2 %, mens et lille landbrug kun vil øge indkomsten med 1,7 % ved indgåelse af en MVJ-aftale på vedvarende græsarealer. De store landbrug vil formodes generelt at være mindre villige til at indgå en MVJ-aftale og vil måske skulle ændre deres eksisterende drift mere end småbønderne, idet de dyrker mere intensivt end disse. Til gengæld vil større landbrugs relative marginalindtjening, ved indgåelse af en MVJ-aftale, være større hvilket størstedelens skyldes at de har flere arealer. Hvis man derfor skal give små landbrug, med få arealer, et økonomisk incitament til at videreføre eksisterende ekstensiv landbrugspraksis, skal MVJ-støtten per ha derfor være relativt høj for at kunne bidrage væsentligt til bedriftens samlede landbrugsindkomst. Dette afspejler således, at eksisterende landbrugsdrift på små landbrug kun i mindre grad får gavn af MVJ selvom MVJ-støtten per ha er den samme.

Som det fremgik af interviewpersonernes vurderinger, var disse ikke enige i hvorvidt udregningen af støttebeløb var passende. Landbrugsministeriet vurderer, at MVJ-støtten er attraktiv i områder med høj

biodiversitet, mens IUCN modsat finder, at støttebeløbene er for lave til at det er attraktivt for landmændene at indgå en aftale.

Det Europæiske Miljøagentur støtter generelt op om denne kritik af MVJ-støtteudregningsmetoden, idet denne er tilpasset en vesteuropæisk model for ekstensivering af landbruget:

*"If agrienvironment schemes offer only low levels of compensation, reflecting minor management changes in relatively low income farming systems, payment levels will be too small to be of interest to most farmers".*

European Environment Agency (2004, s. 44)

Polen har dog, for nogle af de naturvenlige MVJ-ordninger (P02), udnyttet landdistriktsforordningens mulighed for at forhøje støtten med 20 % i forhold til støtteraten beregnet efter indkomsttab og ekstraomkostninger. Betalingerne er dog stadigvæk lave, hvilket afspejler, at det er selve princippet i støtteudregningen som giver problemer, når det anvendes på et ekstensivt landbrugssystem i Østeuropa. Som eksempel kan også i det polske MVJ-program nævnes det højeste støttebeløb for 5 meter bufferzoner på agerjord (se bilag 8, s. 195). På jorder med høj bonitet gives der 64 PLN/100 meter bufferzone hvilket omregnet til hektarkompensation giver 1280 PLN/ha. En naturvenlig afgræsningsordning på vedvarende græsarealer kan f.eks. give 400 PLN/ha (P02b01) eller ca. 1/3 af ovenstående.

### Kombinationer af MVJ-planer

På det enkelte MVJ-areal er der mulighed for at indgå op til højst tre forskellige MVJ-aftaler, hvorved støttebeløbene vil blive lagt sammen, jvf. tabel nedenfor.

**Tabel 34. Kombinationsmuligheder mellem MVJ-planerne.**

Packages	S01	S02	P01	P02	K01	K02	G01
<b>Sustainable farming (S01)</b>		N	TW	TW	TW	TW	TW
<b>Organic farming (S02)</b>	N		TW	TW	N	TW	T
<b>Maintenance of extensive meadows (P01)</b>	TW	TW		TW	TW	TW	TW
<b>Maintenance of extensive pastures (P02)</b>	TW	TW	TW		TW	TW	TW
<b>Soil and water protection (K01)</b>	TW	N	TW			TW	TW
<b>Buffer zones (K02)</b>	TW	TW	TW	TW	TW		TW
<b>Protection of local animal breeds (G01)</b>	TW	T	TW	TW	TW	TW	

Regler for kombinationer af MVJ-planer på bedriftsniveau. (N) – gensidigt ekskluderende planer, (T) – planer kan kombineres/tilføjes, (TW) – planer kan kun kombineres i prioritetszoner).

(Ministry of Agriculture and Rural Development 2003).

Fx. kunne et ekstensivt græsareal i prioritetszone få støtte, hvis det blev drevet af et økologisk landbrug, samtidig med støtte til bevarelse af ekstensiv græsning i lavlandsområder og derudover få støtte pr. lo-

kal husdyrace, fx. en hjemmehørende polsk malkekvægsrace, der græssede på arealet. Dette ville give en samlet arealstøtte på 1740 PLN<sup>62</sup> (se også bilag 8, s. 195). De naturvenlige planer (P01 og P02) har ingen begrænsninger i forhold til kombinationer med andre planer på bedriftsniveau, hvis de kombineres inden for prioritetszonerne, jvf. tabel ovenfor.

### **Ordningernes aftalevilkår**

Der er visse elementer i ordningernes aftalevilkår, som har betydning for landmændenes villighed til deltagelse bl.a. aftaleperiodens længde, ordningernes indgriben i landmandens normale landbrugspraksis og ordningernes kompleksitet.

Alle de polske MVJ-ordninger er 5-årige, hvilket set fra landmandens synspunkt er positivt, idet beslutningen om MVJ herved ikke griber langt ind i fremtidens produktion. Ud fra et naturhensyn er en kontinuert drift af arealerne at foretrække, hvorved man også bør stille efter så lange aftaleperioder som muligt.

Ordningernes indgriben i landmandens normale praksis havde stor indflydelse på MVJ-ordningernes deltagersucces i EU-15. I interviewundersøgelserne af ikke-MVJ-deltagere i EU-15 landene, var en hyppig begrundelse for manglende deltagelse, at aftalevilkårene var for vidtgående, de stillede for store krav til ændringer af den eksisterende landbrugspraksis, og at støttebeløbene ikke svarede til indkomsttabet. I Polen vil der ofte være tale om bevarelse af eksisterende ekstensiv drift, hvorfor ændringerne af den eksisterende landbrugspraksis er minimal. Set ud fra et naturbevarelsessynspunkt betyder det, at Polen burde sætte flere MVJ-ressourcer af nu, inden flertallet af de polske landmænd får tilegnet sig dårlige landbrugspraksiser, hvor det modsat senere ville være sværere (og væsentligt dyrere efter princippet om tabt indkomst) at omvende bedriften til naturvenlig landbrugspraksis igen. Samtidig efterlever man i højere grad Brandmandens lov ved en kontinuerlig drift, frem for genopretning.

Vi vurderer, at aftalevilkårene i naturbeskyttelsesplanerne P01 og P02 generelt er meget simple og overskuelige, hvorfor disse ikke burde virke skræmmende på landmænd, der i forvejen praktiserer ekstensiv drift. F.eks. er det tilladt at anvende gødning op til 60 kg N/ha, kalkning, 1,0 DE/ha mm. i visse ordninger. Som tidligere beskrevet i analysen, kan det generelle krav om opfyldelse af God landbrugspraksis dog være et meget stort problem for de fleste polske bønder, idet der ikke tidligere i Polen har været lovgivet på området. Når man ser bort fra kravene til God landbrugspraksis, vurderer vi samlet set, at de to MVJ-planers aftalevilkår ikke er betydelige barrierer for landmandens deltagelse.

Et meget fleksibelt system i forhold til landmandens deltagelse er det østrigske Ökopunkte-program (jvf. afsnittet om Østrig, s. 67), hvor den enkelte landmand får tildelt plus- eller minuspoint pr. ha, alt efter driftens ekstensiveringsgrad og landskabshensyn. På denne måde behøver landmanden ikke at deltage i en færdig pakke med en række på forhånd fastlagte aftalevilkår, men kan selv vælge driftsprak-

---

<sup>62</sup> 1300 PLN/hest, 260 PLN/ha vedvarende græsarealer under certificeret økologisk drift, 400 PLN/ha græsarealer med traditionel græsning i lavlandsområder. Forudsat at 1 malkeko af let race = 1 DE (1080 PLN/ko) og at kravet til maksimalt

sisser til og fra og samtidig blive tilgodeset økonomisk efter ekstensiveringsgraden. Hvis Polen skulle indrette deres MVJ-program efter Ökopunkte ville det dog kræve grundlæggende ændringer af det eksisterende program. Hvis man derimod bevarer systemet med MVJ-planer i Polen, kunne man, med inspiration fra det engelske MVJ-program (jvf. afsnittet om England, s. 56), lave 2 niveauer af ordninger, hvor det første består af meget lempelige krav, og det overbyggende niveau består af mere naturspecifikke og strikse krav, som er opdelt i kategorier der skal hjælpe til tilgodeseelse af Brandmandens lov.

## Ordningernes natureffekt

Vi vil her analysere den sandsynlige natureffekt ved anvendelse af de polske MVJ-planer P01 og P02. Vi undersøger, hvilken betydning de enkelte ordningers aftalevilkår og plejeforanstaltninger har i forhold til at eliminere truslerne mod de vedvarende græsarealer.

P01 skal primært beskytte mod ekstensivering, og har til formål at forøge eller genoprette botanisk biodiversitet, samt at beskytte truede fuglearter som f.eks. Vandsanger, Tredækker og Brushane og invertebrater på enge med f.eks. halvgræsser og mosser (Ministry of Agriculture and Rural Development 2003).

P02 skal primært beskytte mod intensivering ved at undgå overgræsning og omlægning til intensive græsningsarealer eller dyrkningsarealer, og især også beskytte artsrige vedvarende græsarealer i højlandet og bjergområderne (bl.a. Xerothermic grassland), som indeholder mange truede arter (f.eks. en art af ranunkel (*Adonis vernalis*) (ibid.).

## Kontinuitet

I forhold til at sikre en kontinuerlig drift indeholder de polske ordninger ingen yderligere foranstaltninger. Aftalerne har en varighed på 5 år, hvilket er et standardkrav i forhold til landdistriktsforordningen. På dette punkt er den polske udformning ikke nødvendigvis en barriere for naturintegrationen, men dog en forspildt mulighed for at sikre arealerne i en længere periode. Hvis det første MVJ-program ses af myndighederne som en introduktion af MVJ-programmet, og den næste generation af MVJ-programmet bliver en stærkt forbedret og udvidet udgave af det nuværende MVJ-program, så er det måske alligevel fornuftigt at starte med en 5-årig periode. Landmænd med 1. generations kontrakter kan således hurtigere overgå til de forventede nye og forbedrede udgaver af MVJ-ordningerne, som så gerne skulle forpligte dem i mindst 10 år.

## Marginalisering

Med de naturvenlige polske MVJ-ordninger kan man håbe på, at marginaliseringstruslen vil blive bremset. Det er især positivt, at der er en specifik ordning til at støtte manuel høslæt, da denne form for driftspraksis stort set ikke længere er eksisterende i det vestlige Europa. Denne form for naturpleje kan beskytte små og utilgængelige arealer samtidig med at beskytte værdifulde plantesamfund. Det største

---

græsningstryk, for græsningsstøtte til lavlandsområder (P02b01), på 1 DE/ha udnyttes til græsen samt overholdes.



problem i forhold til ekstensiv drift er manglende græsningsdyr. De fastlagte produktionslofter i forbindelse med Polens introduktion af søjle 1 i CAP, sætter imidlertid store begrænsninger for at udvide antallet af husdyr fremover. MVJ-støtten under søjle 2 kan her give et tilskud, som kan støtte en produktion der ellers er begrænset på i forhold til den direkte støtte under søjle 1. Da MVJ-ordningerne kun kommer til at gælde for 5 % af Polen i den første MVJ-programperiode, vil de dog kun være en meget begrænset modvægt til begrænsningerne under søjle 1 i form af produktionslofter.



Billede 7. Polske Tarpan vildheste (*Equus G. Gmelini*) græsser i nationalparken Slowinski. Eget billede 2003.

### Intensivering

Ordningerne som skal beskytte mod intensivering tillader bl.a. et græsningstryk på op til 1 DE/ha og op til 60 kg N pr. ha/år, kalkning samt punktsprøjtning. Spørgsmålet er, om aftalevilkårene for disse ordninger er for lempelige i forhold til beskyttelsen af naturværdierne. Set udfra et naturbeskyttelses-synspunkt er det uacceptabelt, at der må anvendes pesticider til punktsprøjtning. Ligeledes kan tilladelsen til gødskning og kalkning betyde en intensivering på arealer der ikke tidligere har været gødsket eller kalket. Her ville det være mere simpelt og bedre for naturværdierne på arealerne, at gødskning, kalkning og punktsprøjtning var forbudt eller at man graduerede betalingerne jvf. afsnit om ordningernes aftalevilkår, s. 153.

### Varetagelsen af særlige naturværdier

De to naturvenlige MVJ-planer er forholdsvist simpelt udformet i forhold til antallet af aftalevilkår og plejeforanstaltningernes specificitet. Det betyder at ordningerne er meget brede og ikke målrettede mod bestemte naturtypearealer eller specifikke naturhensyn. Dog er der den finurlighed, som vi ikke tidligere er stødt på ved gennemgang af andre landes MVJ-erfaringer, at der må benyttes fri græsning, dvs. græsning uden hegn. På vores felttur fik vi ellers at vide, at de frie græsningsområder skulle hegnes ind, ellers ville landmændene ikke kunne få EU-støtte. Dette er, til vores store glæde, blevet ændret, således at det nu er tilladt at lade sine husdyr græsse frit.

Anvendelsen af de meget simple ordninger bevirker, at der ikke tages hensyn til de vedvarende græsarealers forskellige naturgrundlag og naturværdier, hvorfor der er risiko for tab af bestemte naturtyper. Taget i betragtning at landmændene alligevel skal benytte en personlig MVJ-rådgiver til underskrivelse af MVJ-ansøgning, mener vi, at der mulighed for at foretage individuelle plejehensyn. Den enkelte MVJ-rådgiver burde kunne foretage en vurdering af landmandens arealer i samtale med landmanden og dermed i højere grad tage hensyn til det enkelte areal og den historiske driftspraksis.

Hensyntagen til de særlige naturværdier er dermed også stærkt afhængige af en tæt rådgivningsindsats der forklarer rationale i beskyttelsen af naturen og populariserer ordningernes aftalevilkår. Som fremhævet i ex-ante evalueringen af det polske MVJ-program kan der være problemer med visse landmænd der skal ændre deres selvopfattelse til i højere grad at gå fra at være fødevarerproducenter til at være naturforvaltere (post-produktivisme). Som fremhævet ovenfor vil det også være en fordel hvis der som en miljøbetingelse for udbetalingen af den direkte støtte kræves deltagelse i kurser om natur- og miljøvenlig drift. MVJ (og CAP's søjle 2) vil således i højere grad kunne bidrage til en substantiel integration af naturhensyn i resten af CAP.

## 9. Konklusion

I rapporten er følgende problemformulering undersøgt:

### **Hvilke barrierer og muligheder er der for at MVJ-programmet kan bidrage til en substantiel integration af naturhensyn i EU's landbrugspolitik – med case i Polen?**

Problemstillingen er undersøgt ved at tage udgangspunkt i naturtyperne enge og overdrev og derudfra analysere, hvilke barrierer og muligheder der eksisterer, for at naturhensyn, i forhold til specifikt disse naturtyper, kan blive substantielt integreret i CAP. Med substantielt integreret menes her, at MVJ-ordningerne får en natureffekt, fordi ordningerne er teknisk velprogrammerede og velfunderede i forhold til beskyttelse af naturværdier, at der via det nationale design er taget hensyn til landmændenes villighed til at indgå MVJ-aftaler, at der er en national prioritering af MVJ-programmet i Polen, således at det får en stor udbredelse, samt at evt. skadelige effekter af introduktionen af den øvrige landbrugspolitik i Polen ikke modarbejder MVJ-ordningernes potentiale for tilgodeseelse af naturhensyn. Til brug for vores vurderinger af muligheder for at programmere naturvenlige MVJ-ordninger har vi analyseret på en række erfaringer fra England, Tyskland, Sverige, Østrig og Danmark og samtidig gennemgået hvilke parametre der har betydning for landmændenes deltagelse i MVJ. Ordningerne er frivillige og kræver derfor landmændenes positive tilsagn.

#### **National prioritering af MVJ**

Polens implementering af landdistriktspolitikken, via førtiltrædelsesordningerne på landbrugsområdet (SAPARD), har afspejlet den nationale prioritering af MVJ-programmet, idet dette er blevet annulleret af 2 omgange og nu ikke træder i kraft. Polen har dermed ikke formået at udnytte de administrative og planlægningsmæssige erfaringer, der lå i brugen af SAPARD's MVJ-program, og har dermed ikke megen baggrund for at starte en vellykket MVJ-politik. Polens design af det kommende MVJ-program under landdistriktsprogrammet vil i de første år kun få en begrænset udbredelse og udgør kun ca. 1/10 af midlerne under landdistriktsprogrammet. Polens nationale strategi for udvikling af landbruget er udpræget produktivistisk med vægt på modernisering, konkurrenceevne og effektivitetsforbedringer i forsøget på at indhente EU-15 landenes landbrugssektorer. En parameter, af betydning for et vellykket MVJ-program, er bl.a. en nations samfundsmæssige holdning som lægger vægt på naturværdier og som anerkender landbrugets centrale rolle som naturforvaltere og ikke bare ser dem som fødevareproducenter. Polen vurderes til endnu ikke at have nået et post-produktivistisk niveau, hvilket opfattes som en barriere for MVJ's udviklingsmuligheder på kort til mellemlangt sigt. Den nationale vilje, til prioritering af MVJ-programmet, synes således heller ikke til stede, hvilket i kombination med det nationale medfinansieringskrav, i forhold til landdistriktsmidler, mindsker MVJ's muligheder for at få en større effekt i Polen. Fra landdistriktsprogrammet har Polen således i 2004 overført 1/4 af midlerne til den direkte støtte under søjle 1 i CAP.

Den tekniske programmering af MVJ-programmet i Polen har forsøgt at balancere mellem administrativt overkommelige ordninger i starten og en meget specificeret tilgodeseelse og målretning af ordnin-

gerne mod de enkelte naturtyper. Efter i starten at have udarbejdet et detaljeret grundlag for et MVJ-program der var målrettet naturtyperne, har Polen simplificeret dette bl.a. under instruktion fra EU-Kommissionen, der ikke ville have godkendt et detaljeret program som det ville være for besværligt at administrere. Polen har nu lanceret et kvalitativt (antal ordninger) såvel som kvantitativt (potentielt antal MVJ-landmænd og MVJ-arealer) reduceret MVJ-program, som ikke er tilfredsstillende ud fra et naturbeskyttelseshensyn. MVJ-programmet må dog i årene fremover forventes at blive udvidet, i takt med øgede erfaringer med ordningerne og øgede midler til landdistriktsprogrammet. En stor del af det polske landbrugsareal må således fremover forventes at blive omfattet af MVJ-aftaler.

### **Landmændenes deltagelse**

En særlig barriere, i forhold til landmændenes deltagelse i MVJ, er en række socio-økonomiske karakteristika ved den polske landbrugssektor. Der må forventes at være store barrierer for landmændenes villighed og mulighed for at indgå MVJ-aftaler dels pga. uvilje mod kontakt med myndighederne og dels pga. deres lave videns- og uddannelsesniveau. Erfaringer fra Sverige viser, at man vil kunne ændre landmændenes natursyn, og højne forståelsen for rationale i naturpleje via MVJ, gennem obligatoriske uddannelsesprogrammer. Det er derfor en betydelig barriere, at der ikke eksisterer en meget betydelig rådgivningskapacitet, kvalitativt såvel som kvantitativt, i Polen der kan medvirke til formidling og udarbejdelse af MVJ-aftaler for de enkelte landbrug. Erfaringer fra Danmark, omkring en mandsopdækket rådgivning via individuelle naturplaner for landbrugsejendomme, kunne muligvis også bruges i Polen. Herved kunne man medvirke til, at man under den kommende strukturudvikling af landbruget, som følge af CAP's introduktion, forsøger at bevare så mange af de eksisterende naturværdier som muligt og dermed højner landmændenes naturkendskab samt målretter og prioriterer deres kræfter i forhold til at give den størst mulige natureffekt (Brandmandens lov).

Mindre landbrug, der ofte har store naturværdier tilknyttet, har ofte tvivlsom miljøpraksis og vil kunne få finansielle problemer med at skulle overholde kodeks for God landbrugspraksis mht. f.eks. gødningsopbevaring. Overvindelsen af disse barrierer kan styrkes via en række andre midler i Landdistriktspolitikken. LFA-støtte kan modvirke en landbrugsmæssig marginalisering i ugunstigt stillede områder, samtidig med at landmændene, ligesom ved MVJ-aftalerne, skal overholde God landbrugspraksis. Landmændene vil også kunne drage nytte af støtte til overholdelse af miljønormer, som Landdistriktspolitikken åbner mulighed for. Effekten heraf er dog begrænset af de sparsomt allokerede midler hertil i landdistriktsprogrammet. Den direkte støtte kan hæve landmændenes kreditværdighed, hvorved de enten kan lave de nødvendige miljøinvesteringer, intensivere produktionen eller øge deres privatforbrug.

### **National naturbeskyttelse**

Polens nationale naturbeskyttelseslovgivning og –forvaltning, i kombination med CAP's indførelse og effekter på landbrugssektoren, naturen og miljøet, er den kontekst som MVJ-ordningerne bliver implementeret i. MVJ's naturintegrationspotentiale og –barrierer skal således vurderes op imod den udvikling, der må forventes at finde sted i landbrugets naturudnyttelse.

CAP's introduktion i Polen forventes at føre til en intensivering for større landbrug, på specielt de gode jordbundsboniteter, mens den modsat vil medføre en marginalisering af små landbrug på specielt de marginale jordbundsboniteter. Der er således en forventning om, at enge og overdrev vil blive truet af henholdsvis landbrugsmæssig intensivering samt landbrugsmæssig marginalisering. Den eksisterende naturbeskyttelseslovgivning i Polen dæmper ikke op for hverken en landbrugsmæssig intensivering eller marginalisering på enge og overdrev og giver således ikke et stabilt sikkerhedsnet under CAP's introduktion. Fremover vil Natura 2000 områdernes enge og overdrev givetvis få en streng passiv beskyttelse mod intensivering, mens Polen har en resultatforpligtelse til aktivt at bevare dem gennem drift for at sikre deres bevaringsstatus. Det er dog kun en mindre del af Polens enge og overdrev, der vil blive omfattet af denne beskyttelse.

### **Indførslen af CAP**

Indførslen af den direkte støtte i Polen sker via den generelle arealbetalingsordning der i forhold til hektarstøtten, som den bruges i EU-15, må regnes som langt mere miljøneutral. Støtten bliver givet afkoblet fra produktionen og relateres til det udnyttede landbrugsareal, heriblandt også til arealer med enge og overdrev. Der vil dog stadig være en række mulige barrierer for enge og overdrev i forhold til f.eks. intensivering og marginalisering. Specielt større landmænd må forventes at intensivere produktionen via de øgede midler, samtidig med at der er en række barrierer for MVJ's succes, idet MVJ kan stå i et konkurrenceforhold til den direkte støtte. Hvis man i den polske implementering af den direkte støtte samtidig ikke benytter sig af muligheden for at koble støtten delvist til produktionen i forhold til regimerne for græssende husdyr, er det særlig vigtigt at redskaber i form af MVJ, LFA og GLMS (se nedenfor) prioriteres højt. Dette skyldes, at man ved total afkobling af støtten ikke udnytter, at den direkte støtte her historisk har vist én af de få positive naturmæssige effekter, idet husdyrpræmierne har modvirket en landbrugsmæssig marginalisering på vedvarende græsarealer.

Men CAP's indførsel i Polen er der heller ikke, i forhandlingerne om produktionsløfter for husdyrregimerne, taget hensyn til den positive udnyttelse og drift af den polske naturressource i form af vedvarende græsarealer. CAP's produktionsløfter giver begrænsninger i forhold til en subsidieret udnyttelse af naturgrundlaget. Genopretningen af græsningspotentialer bliver nu afhængig af om usubsidieret græsningsdrift har en fremtid i Polen på rene markedsvilkår, hvilket der ikke er tegn på.

### **Design af kriterier – arbejdsdeling mellem søjle 1 og 2 i CAP**

Design af nationale kriterier for God landbrugs- og miljømæssig stand (GLMS) i Polen kan eliminere visse af truslerne i forhold til en landbrugsmæssig intensivering og marginalisering af enge og overdrev. Overholdelsen af dette regelsæt vil inden for en årrække være en betingelse for modtagelse af den direkte støtte, som vil komme til at dække langt størstedelen af de polske landbrug. Heriblandt er der en specificeret forpligtelse til at bevare vedvarende græsarealer, der dog er lavet ud fra et landbrugsmæssigt ressourceperspektiv og ikke en biodiversitetsbetragtning. Med reformen af CAP i 2003 er der sket en vis renationalisering af landbrugspolitikken. Den store fleksibilitet i forhold til landenes valg af implementeringsform, koblet med Polens vægt på modernisering af landbruget, giver ikke forventninger om, at dette regelsæt vil blive udformet særligt restriktivt. Modsat vil en for restriktiv definition af GLMS også kunne have en utilsigtet effekt på MVJ's muligheder for at tilbyde attraktive græsnings- og høslæt-sordninger. Hvis der med GLMS nationalt defineres en pligt til pleje af vedvarende græsarealer for at

modvirke marginalisering, kan der således ikke kompenseres herfor via MVJ-ordningerne. Man må i så tilfælde drage gavn af erfaringerne fra f.eks. Østrigs design af MVJ-program, hvor man har lavet et fantasifuldt støtteprogram, der belønner eksisterende værdier og formår at binde mange midler per arealenhed. Herved bliver ordningerne økonomisk attraktive og belønner landmanden for naturindholdet frem for at tage udgangspunkt i princippet om landmandens mistede indtægter som følge af ekstensivering. Det vil under alle omstændigheder være vigtigt, at være omhyggelig i designet af en arbejdsdeling mellem de frivillige MVJ-ordninger, under søjle 2, samt de medfølgende forpligtelser som følge af God landbrugspraksis, og så de forpligtelser der følger med GLMS, som miljøbetingelse for modtagelse af den direkte støtte, under søjle 1.

En mulighed, for at MVJ-programmet kan få en positiv natureffekt i Polen, kan henføres til det faktum, at Polen har en meget aktiv grøn NGO-bevægelse, der bl.a. er optaget af implementeringen af EU's landbrugs- og naturpolitik samt mulighederne for at integrere naturhensyn i landbrugssektoren. De var således, via pres gennem EU-Parlamentet og EU-Kommissionen, medvirkende til, at Polen i december 2002 genoptog programmeringen af MVJ-ordningerne under SAPARD, om end programmet i dec. 2003 blev annulleret igen. NGO'ere har været og er involveret i uddannelsesprogrammer om MVJ for både landmænd og landbrugsrådgivere og er således et stærkt demokratisk aktiv og en vagthund i offentligheden der potentielt kan sikre, at MVJ ikke bliver glemt under Polens fortsatte omstruktureringer af landbrugssektoren efter et vesteuropæisk landbrugsforbillede.

### **EU-niveauet**

På EU-niveauet har vi analyseret på, om der var muligheder for, at truslerne mod de vedvarende græsarealer er blevet, eller kunne blive imødegået, via landbrugspolitikens overordnede design. Mulighederne og barriererne er analyseret med udgangspunkt i Landdistriktsforordningen. CAP må, trods reformretningen i 2003, stadig betragtes som udpræget produktivistisk, miljøhensyn er sparsomt integrerede og hovedformålet er stadig at varetage det indre markeds behov over miljøhensyn.

Hvis den nationale prioritering af naturhensyn er til stede, eksisterer der dog en række muligheder for at integrere naturhensyn i CAP, heriblandt nationale konvolutter, miljøbetinget støtte og graduering. Dog eksisterer der stadig væsentlige barrierer i form af krav om national medfinansiering af landdistriktsmidler, og design af kriterier for udregning af MVJ-støttebeløb. Kriterier for udregning af støttebeløb er lavet ud fra en vesteuropæisk ekstensiveringsmodel som ikke er tilpasset østlandenes ekstensive landbrug. Støtteudregningsmodellen er målrettet mod nedbringelse af miljøforurening frem for naturpleje.

Samlet er vurderingen, at MVJ-ordningerne, på nationalt såvel som EU-plan, har en række vægtige barrierer for at kunne medvirke til en substantiel integration af naturhensyn. Der er dog også basis for, at ordningerne med tiden kan blive et centralt naturplejeinstrument i forhold til at imødegå marginaliseringen af vedvarende græsarealer. God landbrugspraksis og GLMS har et potentiale i forhold til at hæve landbrugets miljøstandarder og modvirke intensivering. Dette kræver dog en national vilje til at omsætte denne EU-lovgivning til effektive nationale regler, hvor man samtidig koordinerer arbejdsdelingen mellem CAP's søjle 1 og søjle 2 og eliminerer eller neutraliserer de miljøskadelige elementer.

## Ordlister

*ACC10* = "10 Accession Countries" dvs. de 10 tiltrædelseslande: Cypern, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Letland, Estland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet og Slovenien.

*CEEC* = "Central and Eastern European Countries" dvs. de central- og østeuropæiske lande.

*Cross-Compliance* = Krydsoverensstemmelse eller Miljøbetinget landbrugsstøtte.

*EAGGF* = "European Agriculture Guidance and Guarantee Fund". EU-fonde der finansierer CAP.

*ESA* = "Environmental Sensitive Areas". Særligt nationalt prioriterede områder udpeget under det nationale MVJ-program, hvor indenfor der kan søges MVJ-støtte.

*God landbrugspraksis (GLP)* = minimumsstandarder for miljøpraksis som landmænd der får MVJ- eller LFA-støtte skal overholde. National implementering afgør udformning.

*God landbrugs- og miljømæssig stand (GLMS)* = nyudviklet standard som landmænd skal overholde for at få udbetalt direkte støtte efter midtvejsreformen af CAP. National implementering afgør udformning.

*Godt Landmandsskab* = Dansk Landbrugs udarbejdede oplæg til landmænd i DK omkring frivillige målsætninger for landbrugets miljøpraksis og naturforvaltning.

*Halvnaturarealer* = lavtvoksende, lysåbne naturtyper med græs- og urtesamfund der er helt eller delvist afhængige af landbrugsdrift i form af græsning eller høslæt, f.eks. enge og overdrev. Enge og overdrev benævnes også vedvarende græsarealer.

*Landdistriktsforordning* = Rådets Forordning (EF) nr. 1257/1999) og Kommissionens forordning nr. 445/02 og Rådets Forordning (EF) nr. 1783/2003 af 29. september 2003 om ændring af forordning (EF) nr. 1257/1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL). (Se litteraturlisten)

*LFA* = Less Favoured Areas (Ugunstigt stillede områder) udpeget efter Landdistriktsforordningen inden for hvilke landmænd kan modtages supplerende støtte.

*MARD* = Ministry of Agriculture and Rural Development. Det polske ministerium for landbrug og landdistriktsudvikling, også kaldet landbrugsministeriet.

*Miljøbetinget støtte* = Lovbestemte forvaltningskrav samt regler om God landbrugs- og miljømæssig stand som landmænd, efter 2003 midtvejsreformen af CAP, skal overholde.

*MVJ* = Miljøvenlige Jordbrugsforanstaltninger efter Landdistriktsforordningen hvor landmænd forpligter sig til at drive landbrug der går ud over *God landbrugspraksis*, for til gengæld at modtage supplerende støtte. Se næste side for nærmere forklaring af MVJ-hierarkiet.

*MVJ-pilotområder* = Pilotområder under MVJ-førtiltrædelsesprogrammet under SAPARD. Dette program blev annulleret i dec. 2003 og træder således ikke i kraft. Pilot-områderne er nu ESA-områder under det kommende nationale MVJ-program.

*Plagioklimaks samfund* = Planteresamfund der er i en midlertidig økologisk tilstand som følge af gentagen græsning, høslæt, oversvømmelse, brand hvorved successionsforløbet standses.

*RDP: Rural Development Plan* = Landdistriktsplanen.

*SAPARD* = Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development. EU-førtiltrædelsesprogram for landbrug og landdistriktsudvikling herunder MVJ.



*SAPS* = Den generelle arealbetalingsordning for direkte støtte. Der gives ensartet støtte per ha landbrugsareal uanset arealernes landbrugsmæssige udnyttelse.

*SPS* = Enkeltbetalingsordningen for direkte støtte. Hvert landbrug får udbetalt direkte støtte der fremover er uafhængig af produktionen, men som fastsættes med udgangspunkt i historiske støttebeløb.

*Strukturudvikling* = et mangfoldigt begreb der kan beskrives i forhold til mange faktorer; udvikling i størrelse, antal af bedrifter, specialiseringsgrad, koncentration, ejerformer, indsatsfaktorer (NPK, arbejdskraft, kapital mm.), forsynings-, forarbejdnings- og afsætningsleddene (Hansen 2001).

*UAA* = Utilized Agricultural Area. Det udnyttede landbrugsareal. Polens UAA = 18.392.400 ha i 2001; kilde: www.stat.gov.pl, uden dato.i.

Vedvarende græsarealer = Græsarealer der har været anvendt til græsning og/eller høslæt i en længere årrække.

*Voivodship* = administrativt niveau i Polen svarende til en region, der ligger over *poviat* (amt) og *gmina* (kommune)

### **MVJ's hierarki i CAP og begrebsforklaring**

Nedenstående er vores begrebsforståelse af MVJ-relaterede begreber. I litteraturen forekommer der til tider en vis inkonsistent anvendelse af begreberne, hvorfor vi fandt det nødvendigt at fastsætte vores egen begrebsforståelse, således at læserne ikke er i tvivl om, hvad vi mener.

Nedenstående er en hierarkisk opstilling af MVJ-relaterede begreber, dvs. at punkt 1 indeholder punkterne 2, 3, 4, 5, 6, og 7, mens fx. punkt 4 indeholder punkterne 5,6 og 7.

1. EU's landbrugspolitik: Indeholder søjle 1 (direkte støtte, som er 100 % EU finansieret) og søjle 2 (landdistriktsstøtten, som er medfinansieret af medlemsstaterne)
2. Forordningerne nr. (2078/92, 1257/99, 445/02, 1783/03): Disse omhandler de EU-retlige regler vedrørende tildeling af landdistriktsstøtte og udarbejdelse af landdistriktsprogrammer.
3. Det nationale landdistriktsprogram: *kan* indeholde programmer om støtte til førtidspensionering, skovrejsning, forskellige former for modernisering af landbruget, LFA mm., men *skal* indeholde et nationalt MVJ-program.
4. Det nationale MVJ-program: indeholder bl.a. MVJ's formål, kontrolmyndigheder, administrative myndigheder og MVJ-planer.
5. MVJ-planer: er en samlet gruppe af ordninger der har nogle fælles karakteristika af tematisk art eller målrettet geografisk. Det kan fx. være horisontale planer, vertikale planer, miljømæssige planer (jord og vandbeskyttelse (K01)), naturmæssige planer (bevarelse af ekstensive enge (P01)) mm.
6. MVJ-ordninger: indeholder de konkrete aftalevilkår fx. 5-årig aftaleperiode, forbud mod gødskning, ordningens årlige støttebeløb og plejeforanstaltninger. Det er på dette niveau, at landmanden indgår en MVJ-aftale, dvs. en aftale hvor landmanden skal overholde de konkrete aftalevilkår for den indgåede ordning. Fx. for MVJ-ordningen P02b01 i Polen.
7. Plejeforanstaltninger under de enkelte ordninger indeholder plejekrav til græsning og/eller høslæt f.eks. dato for tidligste høslæt, høslæthyppighed, høslætsmetode (f.eks. startende fra midten af arealet og ud), græsningstryk og græsningsperiode.



## Litteraturliste

- Agger, Peder (1995): *Naturforvaltning og Teksam*. I Pedersen red.: *Planlægning, Mellem genstand, viden og magt. Tværvidevidenskabelige perspektiver på planlægningens vilkår og mulighed*. Teksam-forlaget, Roskilde Universitetscenter.
- Aleksiev, Aleksii (2003): *Environmental Impact of The CAP on Semi-Subsistence Farming in Bulgaria*. Fra Agricultural University - Plovdiv, Bulgaria. Indlæg på International Conference: *EU: CAP and Enlargement – An Opportunity for Nature and Environment?* 19 – 21. February 2003, Potsdam, Germany.  
Fra internettet: <http://www.ecologic-events.de/cap2003/de/Pr%e4sentationen/Szenario 1/Aleksiev En.pdf>
- Andreasen, R.K., Christiansen, P.R., Ludvigsen, N., Thostrup, M., Vesterager, C. (2001): *Naturplaner i Danmark – et projekt-studium i Viborg Amt*. Temarapport i Landskabsforvaltning. Sektion for Landskab. Institut for Økonomi, Skov og Landskab. Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole.
- Anonymous (2003): *Measure 5 of the SAPARD OP, Agri-environmental Programme (Pilot Project)*. Draft. Annex No 2 to the Resolution No 20/2003 Of the 4<sup>th</sup> June 2003. Personligt udleveret af Anna Liro fra Ministry of Agriculture and Rural Development (se liste med interviewpersoner i bilag 6, s. 188).
- Barbic, Ana (2003): *Implementation of Structural Measures in Less Favoured Areas (LFA) in Slovenia: Situation, Measures, Experiences and Suggestions*. Fra University of Ljubljana, Slovenia. Indlæg på International Conference: *EU: CAP and Enlargement – An Opportunity for Nature and Environment?* 19 – 21. February 2003, Potsdam, Germany. Fra internettet: <http://www.ecologic-events.de/cap2003/de/Pr%e4sentationen/Methoden%20und%20Instrumente/Barbic%20En.PDF>
- Baldock, Dwyer, & Vinas (2002): *Environmental integration and the CAP*. Institute for European Environmental Policy. A report to the European Commission, DG Agriculture. Fra internettet: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/ieep\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/ieep_en.pdf)
- Baldock, Bennett, Petersen, Veen and Verschuur. (2002): *Developing Agri-Environment Programmes in Central and Eastern Europe – a Manual*. Fra internettet: <http://www.ieep.org.uk/PDFfiles/PUBLICATIONS/Developing%20Agri-environment%20in%20CEE%20Manual.pdf>
- Baker, D. (2002): *Agriculture in the EU's Eastern enlargement - current status for CEECs*. Fødevareøkonomisk Institut. Report nr. 144. København.
- Bennet, Harriet & Kristensen, Lone (2003): *Towards Implementation of Cross-compliance i Member States*. I: EU Cross-compliance Newsletter. Issue 2: December 2003. IEPP London.  
Fra internettet: <http://www.ieep.org.uk/PDFfiles/Cross Compliance/EU Cross-compliance - Issue 2.pdf>
- Berkhuysen, Arjan (2003): *Opportunities for greening the CAP. National implementation CAP reform 2003*. In consultation with Christine Falter and Gun Rudquist. European Environmental Bureau, Agricultural Working Group. Fra internettet: <http://www.eeb.org/activities/agriculture/EEB-paper-on-national-implementation-nov2003SUBSIDIESAGRI.pdf>
- Bitsch P.B. & Pedersen K. (1999): *Problemorienteret projektarbejde – en værktøjsbog*. 2. udgave 1999. Roskilde Universitetsforlag.
- Blincoe, P. (1999): *The Status of Wetlands in Poland*. WWF European Freshwater Programme.  
Fra Internettet: [http://www.wwf.pl/publikacje/wetlands\\_in\\_poland\\_report.pdf](http://www.wwf.pl/publikacje/wetlands_in_poland_report.pdf)
- Boel, Mariann Fischer (2003): *Ministeren tale ved Danske Landbrugs delegeretmode onsdag den 19. november 2003*.  
Fra internettet: [http://www.fvm.dk/ministeren\\_taler.asp?artikelid=2826&udskriv\\_year=2003&udskriv\\_month=November](http://www.fvm.dk/ministeren_taler.asp?artikelid=2826&udskriv_year=2003&udskriv_month=November).  
Besøgt sidst 26.04.04.
- Bogdanov, Dušan (2003): *Structural Changes in the Size of Polish Farms in the light of European Integration*. Opole University (Poland). Indlæg på Third International Conference on Ecological Agriculture and Rural Development in Central and Eastern Europe within the Framework of the Enlargement of the European Union. Opole, Poland. 7.-9. April 2003.
- Brink, Bjarne (2001): *Effekten af naturplaner*. Nordisk Landbrugs Akademi (Tietgenskolen).

Bruchmeier & Ehlert (red.) 2002 : *The Agri-Environmental Policy of the European Union-The implementation of the Agri-environmental Measures within the Common Agricultural Policy in France, Germany, and Portugal*: Peter Langer GmbH – Europäischer Verlag der Wissenschaften. Frankfurt am Main 2002

Bruckmeier & Riegert (2002): *The Agri-environmental Measures in Germany*, i Bruchmeier og Ehlert red.: *The Agri-environmental Policy of the European Union – The implementation of the Agri-environmental Measures Within the Common Agricultural Policy in France, Germany and Portugal*, Peter Lang – Europäischer Verlag der Wissenschaften – Frankfurt am Main 2002

Buller, Henry (1999): *The implementation of Regulation 2078*. I: Schramek J., Biehl D., Buller H., Wilson Geoff red.: *Implementation and effectiveness of agri-environmental schemes established under regulation 2078/92*. Project FAIR1 CT95 – 274. Final Consolidated Report. Volume 1. Main Report. Frankfurt.

Buller, Henry (2000 a): *Regulation 2078 – patterns of implementation*. I Buller, Wilson og Höll red.: *Agri-environmental Policy in the European Union*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire

Buller, Henry (2000 b): *The Agri-environmental Measures (2078/92)*. I Brouwer, Floor and Lowe, Philip red.: *CAP regimes and the European countryside - prospects for integration between agricultural, regional, and environmental policies*, Forlag: CABI Pub.

Bundesministerium für land- und forstwirtschaft umwelt und wasserwirtschaft 2000: *ÖPUL 2000 – Sonderrichtlinie für das Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft*, Zl. 25.014/37-II/B8/00, fra internettet:

[http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umwelthemen/landwirtschaft/OEPUL/OEPUL\\_2000.pdf](http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umwelthemen/landwirtschaft/OEPUL/OEPUL_2000.pdf)

Busck et al. 2001: *Integration af natur- og landskabshensyn i landbrugspolitikken. En analyse af erfaringer fra EU og de fire medlemslande England, Tyskland (Slesvig-Holsten), Holland og Sverige*. Wilhelmudvalget. Den Kgl. Veterinær- og landbohøjskole, Institut for Økonomi, Skov- og Landskab. Skov- og Naturstyrelsens trykkeri. Findes også på interneettet: [www.sns.dk](http://www.sns.dk)

Carlsen & Hasund 2000: *Sweden – agri-environmental policy and produktion of landscape qualities*, i Buller, Wilson & Höll red.: *Agri-environmental Policy in the European Union*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire

Ceeweb (2003): *Implementation of the Pan European Biological and Landscape Diversity Strategy (PEBLDS)*. Poland.

Fra internettet: [http://www.ceeweb.org/pelbds/pelbd\\_poland.pdf](http://www.ceeweb.org/pelbds/pelbd_poland.pdf)

Centre for Rural Economics Research (2002): *Economic Evaluation of Agri-Environment Schemes*.

*Final Report to the Department of Environment, Food and Rural Affairs*.

Fra internettet: <http://statistics.defra.gov.uk/esg/evaluation/agrienv/wholerep.pdf>

Choudhury, Keya, Dräger, Tanja, Landgrebe Ruta, Kraemer, R. Andreas (2003): *EU: CAP and Enlargement - An Opportunity for Nature and Environment??. Background Paper*. Baggrundspapir til: International Conference: *EU: CAP and Enlargement – An Opportunity for Nature and Environment?* 19 – 21. February 2003, Potsdam, Germany.

Fra internettet: <http://www.ecologic-events.de/cap2003/en/documents/CAP2003ConferenceBackgroundPaper.PDF>

Chylarecki, Przemyslaw 2003: *FARMLAND BIODIVERSITY IN POLAND, NATURA 2000 AND RDP – OPPORTUNITIES AND THREATS*. I Konecny, M. red (2003): *EU ACCESSION AND AGRICULTURE – Making Cap Work for People and the Environment*. Oplæg på konference 6-8 november 2003 i Krakow, Polen. Fra internettet:

<http://www.foceurope.org/agriculture/publications/KrakowReport.pdf>. Przemyslaw Chylarecki er præsident for OTOP (BirdLife Poland), og forsker ved Museum & Institute of Zoology PAS, Poland.

Colborne 2001: *Traditional Farming- Diversification and Sustainability related to existing and future rural development funding*, project officer Graham Colborne – project manager Roger Wardle, Lincolnshire FWAG

Commission of the European Communities (2002): *2002 Regular report on Poland's progress toward accession*. Brussels 9/10 2002.

Fra internettet: <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/delegations/pola/20021023/09.pdf>

Council of the European Union (2003): *CAP Reform - Presidency Compromise (in agreement with the Commission)*. No. Cion prop. : 5586/03 - COM (2003) 23 final. Fra internettet: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st10/st10961en03.pdf>

- Czyszek, Tomasz & Drop, Agnieszka (red.) (2000): *Poland's Position Papers for the Accession Negotiations with The European Union. Government Plenipotentiary for Poland's Accession Negotiations to the European Union*. Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland. Fra internettet: [http://www.negocjacje.gov.pl/neg/publ/pdf/isgnp\\_c2.pdf](http://www.negocjacje.gov.pl/neg/publ/pdf/isgnp_c2.pdf)
- Dąbrowska, Malgorzata (2003): *Ecological agriculture in Poland. Perspectives and obstacles*. Indlæg på Third International Conference on Ecological Agriculture and Rural Development in Central and Eastern Europe within the Framework of the Enlargement of the European Union. Opole, Poland. 7.-9. April 2003.
- DEFRA 2003: *Annex D - Higher Level Environmental Stewardship - Design Document*, Department for Environment, Food and Rural Affairs - Conservation Management Division, October 2003. Fra internettet: <http://www.defra.gov.uk/corporate/consult/agri-envrevhls/annexd.pdf>
- Dembek, Wieslaw (u.å.): *Biodiversity*. Institute for Land Reclamation and Grasslands Farming, Department of Sustainable Development of Rural Areas in Falenty. Upubliceret og personligt udleveret d. 3/6 2003 i Falenty.
- Demeter A. (2003): *Natura 2000 – Enlargement and the Vision of Future Rural Europe*. European Commission, Environment Directorate-General. Paper præsenteret på: International Conference "Integrating Natura 2000, Rural Development and Agrienvironmental Programmes in Central Europe", held in Goniadz, Poland, 2-6. July 2003.
- Despinye-Zochowska, Barbara A. (2003): *From State Owned Productivist Farms to Rural Cluster: The Polish Case*. Centre Nationale de la Recherche Scientifique (France). Indlæg på Third International Conference on Ecological Agriculture and Rural Development in Central and Eastern Europe within the Framework of the Enlargement of the European Union. Opole, Poland. 7.-9. April 2003.
- DG Agriculture (2000): *SAPARD – Special pre-accession assistance for agriculture and rural development*. European Commission – Agriculture Directorate General, Directorate All. Information policy; promotion; information technology; relations with the other Community Institutions and agricultural NGOs. Unit AII.1 Information policy on agriculture and rural development.
- DGVI Commission (1998): Evaluation of Agri-environment Program - State of application of regulation (EEC) no. 2078/92. – DGVI Commission - Working Document - VI/7655/98. Fra internettet: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/programs/evalrep/text\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/programs/evalrep/text_en.pdf)
- Direktoratet for Fødevareerhverv (2004): *VEJLEDNING Tilsked til jordbrugere på visse småøer, Ø-støtteordningen*, marts 2004. Fra internettet: [http://www.dffe.dk/Files/Filer/Jordbrug/Oe\\_Stoette/Vejl\\_oe\\_stoette\\_2004.pdf](http://www.dffe.dk/Files/Filer/Jordbrug/Oe_Stoette/Vejl_oe_stoette_2004.pdf)
- Dotlacil, Ladislav & Roudna, Milena (2002): *Agricultural biological diversity in CEE countries*. PAN-EUROPEAN BIOLOGICAL AND LANDSCAPE DIVERSITY STRATEGY. High-level Pan-European Conference on Agriculture and Biodiversity: Towards integrating biological and landscape diversity for sustainable agriculture in Europe. Maison de l'Unesco, Paris (France). 5-7 June 2002. Fra internettet: [http://www.coe.int/t/e/Cultural\\_Cooperation/Environment/Nature\\_and\\_biological\\_diversity/biodiversity/agri02e.01.pdf](http://www.coe.int/t/e/Cultural_Cooperation/Environment/Nature_and_biological_diversity/biodiversity/agri02e.01.pdf)
- Dwyer, Janet; Baldock, David; Beaufoy, Guy; Bennet, Harriet; Lowe, Philip; Ward, Neil (2002): *Europe's Rural Futures – The Nature of Rural Development II. Rural Development in an Enlarging European Union*. Institute for European Environmental Policy.
- Dwyer, Janet; Baldock, David; Beaufoy, Guy; Bennet, Harriet; Lowe, Philip; Ward, Neil (2003): *Europe's Rural Futures – The Nature of Rural Development II. Rural Development in an Enlarging European Union*. Institute for European Environmental Policy, Fra internettet: <http://www.iecp.org.uk/PDFfiles/PUBLICATIONS/ERFRRevised.pdf> (dette er en opdateret version af Dwyer et al. 2002).
- ECOTEC (2001): *The benefits of compliance with the environmental acquis for the candidate countries. Part E: Nature Protection Directives*. Lavet for EU-Kommissionen. Fra internettet: [http://www.europa.eu.int/comm/environment/enlarg/pdf/benefit\\_e.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/environment/enlarg/pdf/benefit_e.pdf)
- EU-Kommissionen (u.å.): *Agenda 2000. Styrkelse af unionen og forberedelse af udvidelsen*. Fra internettet: [http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index\\_da.htm - 2](http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_da.htm - 2)
- Euronatur & ABL (2003): *Implementation of the EU agricultural reform in Germany. Evaluation of the decision of the reform of the Common Agricultural Policy (CAP) of 26 June 2003 and demands for their implementation in Germany*. Platform af grønne tyske NGO'eres fælles oplæg. Fra internettet: [http://www.iucn-ce.org.pl/documents/agenda2007/implementation\\_of\\_the\\_eu\\_agricultural\\_reform\\_in\\_germany.pdf](http://www.iucn-ce.org.pl/documents/agenda2007/implementation_of_the_eu_agricultural_reform_in_germany.pdf)

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (Vandrammedirektivet).  
Fra internettet: [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/da/oj/dat/2000/l\\_327/l\\_32720001222da00010072.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/da/oj/dat/2000/l_327/l_32720001222da00010072.pdf)
- Europaudvalget (2002): URU, Alm. del - bilag 258 (Løbenr. 13686), UPN, FT del - bilag FT 124 (Løbenr. 13687). Fra internettet: [http://www.folketinget.dk/Samling/20001/udvtilag/EUU/Almdel\\_bilag882.htm](http://www.folketinget.dk/Samling/20001/udvtilag/EUU/Almdel_bilag882.htm)
- European Commission (1994): *Potential Benefits of Integration of Environmental and Economic Policies. An incentive-based approach to policy integration*. Graham and Trotman Limited.
- European Commission (1998): *Poland - Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, European Commission – Directorate for Agriculture (DG VI) in collaboration with Allan Buckwell, Wye College, Stanislaw Paszkowski, Wladyslaw Piskorz, Jerzy Wilkin – Working Document. June 1998
- European Commission (2000): *MANAGING NATURA 2000 SITES. The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/CEE*. Fra internettet: [http://europa.eu.int/comm/environment/nature/art6\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/nature/art6_en.pdf)
- European Commission (2002a): *Enlargement of the European Union, Guide to the Negotiations, Chapter by Chapter*. Directorate-General Enlargement. November 2002.
- European Commission (2003): *Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy July 2002 proposals. Impact Analyses*. Directorate-General for Agriculture. Fra internettet: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/mtrimpact/rep\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/mtrimpact/rep_en.pdf)
- European Environment Agency (2004): *Agriculture and the Environment in the EU accession countries. Implications of applying the EU common agricultural policy*. Environmental issue report No 37. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Parliament (2002): *Rural Development in the Context of the Agenda 2000. Mid-term review of EU rural development policies in the European Union and the applicant countries*. Working Paper. AGRI 137 EN. 10-2002. Agriculture, Forestry and Rural Development Series. Directorate-General for Research. Fra internettet: [http://www.europarl.eu.int/comparl/agri/conferences/200305/studies/137\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/comparl/agri/conferences/200305/studies/137_en.pdf)
- Fischler, Franz (2001): *EU's landbrugspolitik - retter sig efter samfundets krav. I: En ny tids landbrug – visioner og perspektiver for EU's landbrugspolitik*. Landbrugets Oplysnings- og Kursusvirksomhed.
- Fischler, Franz (2004): *The new CAP: Painting a bigger rural picture*. Speaking points: UK Parliament London, 6 February 2004. Fra internettet: [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action=gettxt=gt&doc=SPEECH/04/63|0|RAPID-&lg=EN&display=](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action=gettxt=gt&doc=SPEECH/04/63|0|RAPID-&lg=EN&display=)
- Flyvbjerg B. (1999): *Rationalitet og Magt. Bind 1: Det konkrete videnskab*. Akademisk forlag A/S.
- Forest and Nature Agency (2000): *Action plan for the conservation of endangered species of birds. Corncrake Crex Crex*. Ministry of Environment and Energy. Denmark. Fra internettet: <http://www.sns.dk/natur/bevaring/pdf/engsnarreeng.pdf>
- Frandsen, Søren E. & Jensen, Hans G. (2003): *Implications of EU Accession of Ten New Members. The Copenhagen Agreement*. Danish Research Institute of Food Economics (FOI). Fra internettet: <http://www.sjfi.dk/Publikationer/wp/2003-wp/wp01.PDF>
- Friis et al. (2000): Friis, Mikkel Hancke, Knudsen, Søren Kepp, Pedersen, Lise Bjørg, Rasmussen, Natasha Sachiko Matsushima, Sørensen, Keld Koustrup, Sørensen, Torsten Zink: *Enge og overdrev. Fortid eller fremtid. En rapport om truslerne mod og mulighederne for to naturtyper i Tystrup Bøvelse området*. 1. dobbelmodul 1999/2000. Institut for Miljø, Teknologi og Samfund. Roskilde Universitetscenter.
- Gannon, Ciaran (2003): *CAP Reform. The National Perspective*. Rural Development Service, SEEDA CAP Reform Seminar, 31st July 2003. Fra internettet: [http://www.seeda.co.uk/rural\\_issues/Common\\_Agricultural\\_Policy/docs/CAPSeminar31.7.03.ppt](http://www.seeda.co.uk/rural_issues/Common_Agricultural_Policy/docs/CAPSeminar31.7.03.ppt)
- Grafen & Schramek (2000): *Germany- complex agri-environment policy in a federal system*. I Buller, Wilson og Höll red.: *Agri-environmental Policy in the European Union*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire

- Guba, Waldemar (2002): *Which system of direct payments to farmers should Poland select: standard or simplified?*. The Institute of Public Affairs. Analyses & Opinions 3/2002. Fra internettet: <http://www.pldg.pl/p/en/TarJF/openFile/24/9>.
- Hansen, Jens Schjerup (1989): *Naturryn og planlægning*, Statens byggeforskningsinstitut.
- Hansen (2001): *Landbrug i et moderne samfund – Landbrugets placering, udvikling og omverden i et velfærdssamfund*, Handelshøjskolens forlag (Copenhagen Business School Press).
- Hansen & Helsing (1997): *Hvordan motiveres de danske landmænd til at dyrke økologisk?* Studenter rapport 1. dm. Tek-Sam, Roskilde Universitet 1997.
- Hart & Wilson (2000): *United Kingdom – from agri-environmental policy shaper to policy receiver*. I Buller, Wilson & Höll red. (2000): *Agri-environmental Policy in the European Union*. Ashgate Publishing Limited, Hampshire.
- Hasinski, Wladyslaw & Grykiewicz, Stanislaw (2003): *Barriers in Development in Ecological Agriculture in Lower Silesia*. Wroclaw University (Poland). Indlæg på Third International Conference on Ecological Agriculture and Rural Development in Central and Eastern Europe within the Framework of the Enlargement of the European Union. Opole, Poland. 7.-9. April 2003.
- Hodge, Ian (2003): *Agri-environmental Policy: A UK Perspective*. I Helm, Dieter (2003): *Environmental Policy. Objectives, Instruments, and Implementation*. Oxford University Press.
- Hofhanzl, Abraham (2003): *What would bring a simplified system of direct payments when compared to the standard system of direct payments?* Fra Ministry of Environment, Czech Republic. Indlæg på International Conference: *EU: CAP and Enlargement – An Opportunity for Nature and Environment?* 19 – 21. February 2003, Potsdam, Germany. Fra internettet: [http://www.ecologic-events.de/cap2003/de/Pr%e4sentationen/Szenario 1/Hofhanzl En.pdf](http://www.ecologic-events.de/cap2003/de/Pr%e4sentationen/Szenario%201/Hofhanzl%20En.pdf)
- Holbeck, Heidi Buur (2002): *Evaluering af koncept for frivillige naturplaner på bedriftsniveau. Erfaringer fra pilotprojektet og forslag til fremtidige anbefalinger til koncept for frivillige naturplaner*. Februar 2002. Landskontoret for Planteavl. Landbrugets Rådgivningscenter.
- Holbeck, Heidi Buur & Tybirk, Knud (2002): *Skema og vejledning til udarbejdelse af naturplaner på bedriftsniveau*. Danmarks Miljøundersøgelser, Afd. for Landskabsøkologi og Landbrugets Rådgivningscenter, Landskontoret for Planteavl i samarbejde med repræsentanter for Skov- og Naturstyrelsen, Amter og Naturrådet. Fra internettet: <http://www.lr.dk/planteavl/informationsserier/nyheder/lpnyhed128Intro.htm> - Yderligere%20%E6sning:
- Hontelez, John (red.) (2003): *Environmental Policy Integration (EPI): Theory and Practice in the Unece Region*. Background Paper for the Round Table on Environmental Policy Integration at the Fifth "Environment for Europe" Ministerial Conference, Kyiv, May 21-23, 2003. Prepared by European Environmental Bureau (EEB) on behalf of European ECO Forum.
- Häring, Anna Maria et al (2004): *Impact of CAP Measures on Environmentally Friendly Farming Systems. Status quo, analysis and recommendations. The case of organic farming*. Udført for EU-Kommissionen af et projektteam. Fra internettet: [http://europa.eu.int/comm/environment/agriculture/pdf/effscap\\_report.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/agriculture/pdf/effscap_report.pdf)
- Jacobsen 1994: Landmænds økonomiske beslutningsadfærd, *Rapport - Statens Jordbrugsøkonomiske institut, rapport nr. 81*. Landbrugsministeriet 1994.
- Jensen & Reenberg (1984): *Dansk Landbrug – udvikling i produktion og kulturlandskab*, Geografisk centralinstitut - Københavns Universitet, 3. oplag 1984, I kommission hos Geografforlaget, Brenderup.
- Joint Nature Conservation Committee (2002): *Environmental Effects of the Common Agricultural Policy and Possible Mitigation Measures*. Prepared for the Department for Environment, Food and Rural Affairs by the Joint Nature Conservation Committee on behalf of the GB statutory conservation, countryside and environment agencies. Fra internettet: <http://www.defra.gov.uk/farm/sustain/envimpacts/envimpacts.pdf>
- Julien, Bruno (2003): *LIFE and agri-environment supporting Natura 2000. Experience from the LIFE programme*. European Commission, Environment DG, LIFE Unit. Fra internettet: [http://europa.eu.int/comm/environment/life/result/agrienvironmentreport\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/life/result/agrienvironmentreport_en.pdf)

Just, Flemming (1998): *The Common Agricultural Policy: A greening Agenda*. TKI working papers on European Integration and Regime Formation 41/98. Sydjyds Universitetsforlag.

Jørgensen, Ian, Primdahl, Jørgen & Stahlschmidt, Per (2004): *Mellem ejendom og regionplan. Den begrænsede planlægningsindsats mellem regionplanen og den enkelte landbrugsejendom giver i stigende omfang problemer*. Artikel i moMentum 2004, nr. 1.

Jørgensen, Inger Daugaard (2000): *Naturplejeplaner for Landbrugsejendomme*. Artikel i Jord og Viden nr. 17. 2000.

Karaczun, Zbigniew (2000): *Actors, Institutions and Attitudes to Rural Development – The Polish National report*. Department of Environmental Protection, Warsaw Agricultural University.

Karaczun, Zbigniew (2003): *The future of CAP in enlarged Europe – from Polish perspective*.

Speech at the Conference “EU ACCESSION AND AGRICULTURE - Making CAP work for People and the Environment” 6–8 November 2003, Krakow, Poland.

Fra internettet: [http://www.foeeurope.org/events/krakow/speech/Zbigniew\\_Karaczun.pdf](http://www.foeeurope.org/events/krakow/speech/Zbigniew_Karaczun.pdf).

Kjærgård, Morten (2002): *Nature Protection and Agricultural Interests in the Biebrza and Upper Narew Valley in Poland. Possibilities and problems concerning implementation of an agri-environmental scheme*. M.Sc.-thesis in Landscape Management. Unit of Landscape, Department of Economics and Natural Resources, The Royal Veterinary and Agricultural University.

Fra internettet: <http://www.biebrza.dk/>

Komitetu do Spraw Monitorowania Programu SAPARD (2003): *Uchwała nr 30/2003. Zespołu - Komitetu do Spraw Monitorowania Programu SAPARD. z dnia 9 grudnia 2003 roku. w sprawie rezjencji z dalszych prac zmierzających do akredytacji Działania 5 “Program rolnośrodowiskowy” (projekt pilotażowy) w ramach Programu SAPARD*.

Fra internettet: [http://www.minrol.gov.pl/FileRepozytory/FileRepozytoryShowImage.aspx?item\\_id=6704](http://www.minrol.gov.pl/FileRepozytory/FileRepozytoryShowImage.aspx?item_id=6704)

Kommissionen 1997: *Kommissionens udtalelse om Polens ansøgning om medlemskab af Den Europæiske Union*.

Fra internettet: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/opinions/poland/po-op-da.pdf>

Kommissionen (2000): *Indikatorer for integrering af miljøsyn i den fælles landbrugspolitik*. Meddelelse fra Kommissionen til Rådet. Bruxelles d. 26/1 2000. Fra internettet: [http://europa.eu.int/eur-lex/da/com/cnc/2000/com2000\\_0020da01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/da/com/cnc/2000/com2000_0020da01.pdf)

Kommissionen (2001a): *En vellykket udvidelse. Strategidokument og Europa-Kommissionens rapport om de enkelte ansøgerlandes fremskridt i retning mod tiltrædelse*. Bruxelles d. 13/11 2001.

Fra internettet: [http://europa.eu.int/eur-lex/da/com/cnc/2001/com2001\\_0700da01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/da/com/cnc/2001/com2001_0700da01.pdf)

Kommissionen 2001b: *Miljø 2010: Vores fremtid, vores ansvar. Det sjette miljøhandlingsprogram*. Fra internettet:

[http://europa.eu.int/eur-lex/da/com/pdf/2001/da\\_501PC0031.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/da/com/pdf/2001/da_501PC0031.pdf)

Kommissionen (2003a): *Forslag til RÅDETS AFGØRELSE om tilpasning af akten vedrørende Den Tjekkiske Republiks, Estlands, Cyperns, Letlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloveniens og Slovakiet's tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, som følge af reformen af den fælles landbrugspolitik*.

Fra internettet: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/enlarge/643\\_da.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/enlarge/643_da.pdf)

Kommissionen (2003b): *Report on the results of the negotiations on the accession of Cyprus, Malta, Hungary, Poland, the Slovak Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, the Czech Republic and Slovenia to the European Union*. Prepared by the Commission's departments.

Fra internettet: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/negotiations\\_report\\_to\\_ep.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/negotiations_report_to_ep.pdf)

Kommissionen (2003c): *Forslag til RÅDETS FORORDNING om tilpasning af forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik's ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere, forordning (EF) nr. 1786/2003 om den fælles markedsordning for tørret foder og forordning (EF) nr. 1257/1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) som følge af Den Tjekkiske Republiks, Estlands, Cyperns, Letlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloveniens og Slovakiet's tiltrædelse af Den Europæiske Union*.

Fra internettet: [http://europa.eu.int/eur-lex/da/com/pdf/2003/com2003\\_0640da01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/da/com/pdf/2003/com2003_0640da01.pdf)

Kommissionens forordning (EF) nr. 445/2002 af 26. februar om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for landbruget (EUGFL). Fra internettet: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DA-&numdoc=32002R0445&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DA-&numdoc=32002R0445&model=guichett)

- Kommissionen (2004): *Enlargement and agriculture: EUR 5.76 billion for rural development in new member states*. Pressemeldelse fra Kommissionen den 14/1 2004. Fra internettet: [http://europa.eu.int./rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/04/45|0|RAPID&lg=EN&display=](http://europa.eu.int./rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/45|0|RAPID&lg=EN&display=)
- Krawczyk, Agnieszka (2003): *The Influence of the Common Agricultural Policy on Polish Agriculture in the Process of Integration with the European Union*. Summary af indlæg på Third International Conference on Ecological Agriculture and Rural Development in Central and Eastern Europe within the Framework of the Enlargement of the European Union. Opole, Poland. 7.-9. April 2003.
- Landboforeningerne & Landbrugsraadet (2002): *Katalog over EU's landdistriktsstøtteordninger i udvalgte EU-lande*, Axelborg, marts 2002. Fra internettet: [http://www.lr.dk/planteavl/informationsserier/nyheder/lpnyhed124\\_eu-stoette.htm](http://www.lr.dk/planteavl/informationsserier/nyheder/lpnyhed124_eu-stoette.htm), Citeret den 26-04-04.
- Landgrebe, Ruta (2003): *Scenario 1: Phasing-in of Direct Payments in the Candidate Countries*. Fra Ecologic. Indlæg på International Conference: *EU: CAP and Enlargement – An Opportunity for Nature and Environment?* 19 – 21. February 2003, Potsdam, Germany. Fra internettet: <http://www.ecologic-events.de/cap2003/de/Pr%e4sentationen/Szenario 1/Landgrebe En.pdf>
- Larsen, Svend Erik (1996): *Naturen er ligeglad. Naturopfattelser i kulturel sammenhæng*. Munksgaard/Rosinante
- Larsen, Signe Nepper & Vikstrøm, Thomas (1995): *Ferske enge – en beskyttet naturtype*. G.E.C Gads Forlag, Miljø- og Energi-ministeriet, Skov- og Naturstyrelsen.
- Lerche, Dorte (2002): *Rådgivere bliver en mangelvare i Polen*, i Rådgivernyt, nr. 5, oktober 2002. s. 22-23.
- Liro, Anna (2003): Indlæg i: Bennet, Harriet (ed), (2003): *Good Farming Practice in Central and Eastern European Countries*. Seminar Report; 7-8. April 2003. Agro Hotel Budapest. Fra internettet: <http://www.ieep.org.uk/PDFfiles/Note of the meeting final.pdf>
- Makomaska-Juchiewicz, Malgorzata, Tworek, Stanislaw, Perzanowska, Joanna (2003): *Designation of the NATURA 2000 network in Poland*. Institute for Nature Conservation PAS, Kraków, Poland. Oplæg præsenteret på: International Conference "Integrating Natura 2000, Rural Development and Agrienvironmental Programmes in Central Europe", held in Goniadz, Poland, 2-6. July 2003. Fra internettet: <http://www.iucn-ce.org.pl/prezentacje/Malgorzata-Makomaska-Juchiewicz-Joanna-Perzanowska-Stanislaw-Tworek.ppt>
- Marangoni, Luca (2003): *Towards sustainable agriculture: the role of CAP reform*. Speech at the Conference "EU ACCESSION AND AGRICULTURE - Making CAP work for People and the Environment" 6-8 November 2003, Krakow, Poland. Fra internettet: [http://www.foeurope.org/events/krakow/speech/Luca\\_Marangoni.pdf](http://www.foeurope.org/events/krakow/speech/Luca_Marangoni.pdf)
- MARD: Ministry of Agriculture and Rural Development (2002): *Agriculture and the food economy in Poland in the context of integration with the European Union*, Warsaw 2002.
- MARD: Ministry of Agriculture and Rural Development (2003): *Polen – Sectoral Operational Programme- Restructuring and Modernisation of the Food Sector and Rural Development 2004-2006, National Development Plan For 2004-2006*. Warsaw, Februar 2003, Ministry of Agriculture and Rural Development.
- MEM: Miljø- og Energi ministeriet (1997): *EU's udvidelse mod øst – miljømæssige perspektiver: Hovedrapport*, Miljø- og Energi ministeriet, Miljøstyrelsen.
- MEPNRF (1991): Forkortelse for: Ministry of environmental protection, natural resources and forestry (1991): *The state of the environment in Poland. Damage and Remedy*. Warszawa 1991.
- MEPNRF (1997): Forkortelse for: Ministry of environment protection, natural resources and forestry (1997): *First national report to the conference of the parties to the convention of biological diversity*.  
Fra internettet: <http://www.biodiv.org/doc/world/pl/pl-nr-01-en.pdf>
- Metera, Dorota (2003): *Agri - environmental programs in Poland*. Fra IUCN Office for Central Europe, Poland. Indlæg på International Conference: *EU: CAP and Enlargement – An Opportunity for Nature and Environment?* 19 – 21. February 2003, Potsdam, Germany. Fra internettet: <http://www.ecologic-events.de/cap2003/de/Pr%e4sentationen/Methoden und Instrumente/Metera En.PDF>

- Mieczyslaw, Adamowicz (2001): *Integration of agricultural and environmental policies as a way for sustainable development of rural areas*. Paper presented at The ACE Seminar on Environmental Effects of Transition and Needs for change Central and Eastern European Sustainable Agriculture. September 10 – 16, 2001 Nitra, Slovakia. Fra internettet: <http://www.ceesa.de/NitraPapers/Adamowicz.pdf>
- Ministry of Agriculture and Rural Development (2003): *Rural Development Plan for Poland 2004-2006. Project*. Warsaw November 2003. Mailet personligt direkte fra ministeriet.
- Ministry of Agriculture and Rural Development (u.å.): *Sectoral Operational Programme. Restructuring and Modernisation of the Food Sector and Rural Development 2004-2006*.  
Fra internettet: [http://www.minrol.gov.pl/FileRepozytory/FileRepozytoryShowImage.aspx?item\\_id=5692](http://www.minrol.gov.pl/FileRepozytory/FileRepozytoryShowImage.aspx?item_id=5692)
- Ministry of Environment (2001a): *How and why should we protect the natural environment. Guidelines for the hosted armed forces*. Warsaw. Fra internettet: [http://www.mos.gov.pl/mos/publikac/Raporty\\_opracowania/guidelines/guidelines.html](http://www.mos.gov.pl/mos/publikac/Raporty_opracowania/guidelines/guidelines.html)
- Ministry of Environment (2001b): *Second National Report. Poland*. Fra internettet på hjemmesiden for; Secretariate of the Convention of Biological Diversity. Fra internettet: <http://www.biodiv.org/doc/world/pl/pl-nr-02-en.doc>
- Ministry of the Environment (2003): *National report on protected areas. Poland*. Fra internettet på hjemmesiden for; Secretariate of the Convention of Biological Diversity: Fra internettet: <http://www.biodiv.org/doc/world/pl/pl-nr-pa-en.doc>
- Nesterov, Yuriy (2003): *Agricultural Changes in Central and Eastern Europe and their Implications for Environmental Quality*. Institute of Ecology – Kiev (Ukraine). Indlæg på Third International Conference on Ecological Agriculture and Rural Development in Central and Eastern Europe within the Framework of the Enlargement of the European Union. Opole, Poland. 7.-9. April 2003.
- Network of Independent Agricultural Experts in the CEE Candidate Countries (2004): *The Future of Rural Areas in The CEE New Member States*. January 2004. Institut für Agrarenwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO).  
Fra internettet: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/ccurdev/text\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/ccurdev/text_en.pdf)
- Nielsen T. (2002): *Participation as a tool for nature protection - nature conservation and agriculture in Biebrza National Park, Poland*. M.Sc. thesis in Landscape Management by Thomas Nielsen, L9271. The Royal Veterinary and Agricultural University (KVL) Copenhagen, Denmark. Fra internettet: <http://www.dsr.kvl.dk/~mk/view.pl/type-biebrza/biebrza/tn>
- Nitratudirektivet (91/676 EØF). Rådets direktiv 91/676/EØF, af 12. december 1991, om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT L 375, 31.12.1991, s. 1).
- Nordjyllands Amt (2002): *Notat over hvordan SFL-udpegningerne er foretaget*. Bilag til Amdsrådets behandling den 8. oktober 2002. Jour. nr. : 8-52-7-0001-02. Fra internettet: <http://www.nja.dk/NR/rdonlyres/ehiq7g4piiwjz2xc2y3vo4u5n5exjnanlha7lf3rjwlrjwovdyoyzmzoap2bf2ost7of4z3bm7uwngqrjied73dpef/sflvalgteomr%e5der.pdf>
- Nosal, Elzbieta (2003): *Terms of Polish integration with European Union in Agriculture Sector*. Indlæg på Third International Conference on Ecological Agriculture and Rural Development in Central and Eastern Europe within the Framework of the Enlargement of the European Union. Opole, Poland. 7.-9. April 2003.
- Nowak, Katarzyna; Bogdan Piątkowski; Jerzy Stelmach (2003): *Performance of Polish Agriculture in the Light of CAP reform*. Wrocław University of Economics (Poland). Indlæg på Third International Conference on Ecological Agriculture and Rural Development in Central and Eastern Europe within the Framework of the Enlargement of the European Union. Opole, Poland. 7.-9. April 2003.
- Nurzynska, i. (red.) et al (2002): *Rural Poland. Rural Development Report*. Foundation for the Development of Polish Agriculture (FDPA). Warsaw 2002.
- OECD (2003): *OECD Environmental performance reviews. Poland*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Olsen, Hanne Kruse (2002): *Helhedsplanlægning på gårdniveau med særlig vægt på varetagelsen af naturbelysning*. 36 points speciale. Sektion for Landskab. Institut for økonomi, Skov og Landskab. Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole.



- ÖPUL 2000 Bilag 16 (2000): *Ökopunktebewertungsschlüssel*, - anlage zum regionalprojekt Ökopunkte Niederösterreich - zur Förderung von besonderen økologiske og Extensivnutzungsleistungen der niederøsterreichiske Landvirtschaft -im Rahmen von Østerreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechte, extensive og den naturlige Lebensraum schützende Landvirtschaft (ÖPUL 2000) Findes på internettet:  
[http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umwelthemen/landwirtschaft/OEPUL/OEPUL\\_2000\\_Anhaenge.pdf](http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umwelthemen/landwirtschaft/OEPUL/OEPUL_2000_Anhaenge.pdf)
- Pagh, Peter (2001): *Responsum om danske gennemførelse af Habitatdirektivets art. 6. - om den danske implementering af EU's krav til bevarings og beskyttelsesforanstaltninger for de særlige bevaringsområder Danmark har udpeget i henhold til fugledirektivet (79/409) & habitatdirektivet (92/43)*. Arbejdsrapport 2, 2001. Naturrådet.  
Fra internettet: [http://www.naturraadet.dk/t\\_natur-politik/peter%20pagh%20f%C3%A6rdigt%20layoutet%20notat.pdf](http://www.naturraadet.dk/t_natur-politik/peter%20pagh%20f%C3%A6rdigt%20layoutet%20notat.pdf)
- Paradowski, Mieczyslaw (2002): *Proceedings of the High-level Pan-European Conference on Agriculture and Biodiversity*, Paris, France, 5-6-7 June 2002. Fra internettet: [http://www.coe.int/t/e/Cultural\\_Co-operation/Environment/Nature\\_and\\_biological\\_diversity/Biodiversity/proceedings PARADOWSKI.asp](http://www.coe.int/t/e/Cultural_Co-operation/Environment/Nature_and_biological_diversity/Biodiversity/proceedings_PARADOWSKI.asp)
- Peco, Begona et al. (2000): *Austria - towards an environmentally sound agriculture*. I Buller, Wilson & Höll red: *Agri-environmental Policy in the European Union*. Ashgate Publishing Limited, Hampshire.
- Pedersen (1991): *Det handler om at turde se tidsler i markerne – En rapport om økologiske landmænds erfaringer i forbindelse med omlægning til økologisk jordbrug*, Research report - Forskningsrapport 5/91, Institut for samfundsøkonomi og planlægning, Roskilde Universitetscenter 1991.
- Peppiette, Zelie (2001): *Key choices in agri-environment policy design*. Discussant's paper presented at ACE-PHARE seminar, Nitra, Slovakia, September 2001. Fra internettet: <http://www.ceesa.de/NitraPapers/Pepiette.pdf>
- Petersen, Jan-Erik (2003a): *Agri-environmental programmes and the Candidate countries*. Fra European Environment Agency. Indlæg på International Conference: *EU: CAP and Enlargement – An Opportunity for Nature and Environment?* 19 – 21. February 2003, Potsdam, Germany. Fra internettet: [http://www.ecologic-events.de/cap2003/en/documents/Petersen2\\_en.pdf](http://www.ecologic-events.de/cap2003/en/documents/Petersen2_en.pdf)
- Petersen, Jan Erik (2003b): *Agriculture and Environment in the Accession Countries- Implications of CAP Enlargement*. Speech fra internettet: [http://www.foeurope.org/events/krakow/speech/Jan-Erik\\_Petersen2.pdf](http://www.foeurope.org/events/krakow/speech/Jan-Erik_Petersen2.pdf). samt indlæg i Konecny, M. red (2003): *EU ACCESSION AND AGRICULTURE – Making Cap Work for People and the Environment*. Oplæg på konference 6-8 november 2003 i Krakow, Polen. Fra internettet: <http://www.foeurope.org/agriculture/publications/KrakowReport.pdf>.
- Potter, Clive (2002): *Agri-environmental policy development in the European Union*. I: Brouwer, Floor & Straaten, Jan van der (ed.) (2002) *Nature and Agriculture in the European Union: New Perspectives on Policies that Shape the European Countryside*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Ribbe, Lutz (2003): *Observations on the Environmental Compatibility of the EU Agricultural Budget*. Euronatur.  
Fra internettet: [http://www.iucn-ce.org.pl/documents/agenda2007/eu\\_agricultural\\_budget.pdf](http://www.iucn-ce.org.pl/documents/agenda2007/eu_agricultural_budget.pdf).
- Rom-traktaten (1957). Traktat om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (undertegnet i Rom den 25. marts 1957).  
Fra internettet: <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/da/datr6d02.htm> - 111.
- Rowinski, Janusz (2003): *Agriculture – Costs and Benefits of Polands Membership in the EU*. Kapitel i: Samecki, Pawel et al (2003): *Costs and Benefits of Poland's Membership in the European Union*. Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.  
Fra internettet: [http://www.natolin.edu.pl/pdf/Costs\\_and\\_benefits.pdf](http://www.natolin.edu.pl/pdf/Costs_and_benefits.pdf).
- Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle.  
Fra internettet (EUR-LEX): [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DA&nu mdoc=31979L0409&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DA&nu mdoc=31979L0409&model=guichett).
- Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.  
Fra internettet (EUR-LEX): [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=31992L0043&lg=DA](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=31992L0043&lg=DA).
- Rådets forordning (EOEF) nr. 797/85 af 12. marts 1985 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet . EF-Tidende nr. L 093 af 30/03/1985 s. 0001 – 0018. Fra internettet:

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DA&numdoc=31985R0797&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DA&numdoc=31985R0797&model=guichett), besøgt sidst 26.04.04.

Rådets forordning (EOEF) nr. 2078/92 af 30. juni 1992: *Om miljøvenlige produktionsmetoder i landbruget, samt om naturpleje*. EF-Tidende nr. L 215 af 30/07/1992 s. 0085 – 0090.

Rådets Forordning (EF) nr. 1257/1999 af 17. maj 1999 *om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger*.  
Fra internettet: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leg/1257\\_da.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/leg/1257_da.pdf).

Rådets Forordning (EF) nr. 1259/1999 af 17. maj 1999 *om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitikens ordninger for direkte støtte*. Fra internettet: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DA&numdoc=31999R1259&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DA&numdoc=31999R1259&model=guichett).

Rådets Forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21. juni 1999 *om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene*.  
Fra internettet: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DA&numdoc=31999R1260&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DA&numdoc=31999R1260&model=guichett).

Rådets Forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29. september 2003 *om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitikens ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001*.  
Fra internettet: [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/da/oj/dat/2003/l\\_270/l\\_27020031021da00010069.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/da/oj/dat/2003/l_270/l_27020031021da00010069.pdf).

Rådets Forordning (EF) nr. 1783/2003 af 29. september 2003 *om ændring af forordning (EF) nr. 1257/1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL)*.  
Fra internettet: [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/da/oj/dat/2003/l\\_270/l\\_27020031021da00700077.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/da/oj/dat/2003/l_270/l_27020031021da00700077.pdf).

Schramek J., Biehl D., Buller H., Wilson Geoff (eds.) (1999): *Implementation and effectiveness of agri-environmental schemes established under regulation 2078/92*. Project FAIR1 CT95 – 274. Final Consolidated Report. Volume 1. Main Report. Frankfurt.

Siciliano, Francesca (2001): *Agro-Environmental Policy in Poland and the Enlargement of the European Union*. Paper presented at the Seminar on Sustainable Agriculture in Central and Eastern European Countries in Nitra, Slovakia (September 10-16, 2001).  
Fra internettet: [http://www.ceesa.de/NitraPapers/Francesca\\_Siciliano.pdf](http://www.ceesa.de/NitraPapers/Francesca_Siciliano.pdf).

Silcock et al. (2003): *A long term policy perspective for sustainable agriculture. The potential environmental impacts of CAP Mid Term Review Proposals*. Final Report for Department for Environment, Food & Rural Affairs.  
Fra internettet: <http://statistics.defra.gov.uk/esg/reports/capmtrp/finalrep.pdf>.

Starzewska Anna (1987): *The Polish Peoples Republic*. I: Enyedi G., Gijswijt A., & Rhode B. (ed) (1987): *Environmental policies in east and west*. Taylor Graham.

Sørensen, Claus Hedegaard (2001): *Kan trafikministeriet klare miljøet? – Om integration af miljøbønsen i trafikpolitik og institutionelle potentialer og barrierer*. Jurist- og økonomiforbundets forlag.

The Danish Society for the Conservation of Nature (2002): *Declaration for the Danish EU-Presidency and the political leaders of Europe*. "Sustainable CAP Initiative" Conference in Elsinore, Denmark in October 2002. 92 NGO'eres medunderskrift på: "Sustainable CAP Initiative Declaration". Fra internettet: <http://www.dn.dk/sw2086.asp>.

The Office of the Committee of European Integration (2003): *The balance of costs and benefits of Poland's accession to the European Union*. Presentation of the results of studies performed by Polish research centres. Executive summary.  
Fra internettet: [http://www2.ukie.gov.pl/dokumenty/Balance\\_of\\_costs\\_and\\_benefits-summary.pdf](http://www2.ukie.gov.pl/dokumenty/Balance_of_costs_and_benefits-summary.pdf).

Thomsen, R. et al (1993): *Kielce Amt - miljø og natur ; Województwo kieleckie – przyroda i srodowisko ; Kielce County - Environment and Nature*. Århus Amt, Miljøkontoret.

- Traktat om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab 2002: *Konsolideret udgave af traktaten om oprettelse af det europæiske fællesskab*. De Europæiske Fællesskabers Tidende nr. C 325 af 24. december 2002. Findes på internettet: [http://europa.eu.int/eur-lex/da/treaties/dat/EC\\_consol.html](http://europa.eu.int/eur-lex/da/treaties/dat/EC_consol.html).
- Tybirk, Knud (2002): Tybirk, K. (2002): *Naturplaner: integration af naturbetydning i landbruget*. Artikel i Flora & Fauna 108(3).
- Tybirk, Knud & Haugaard, Helle (u.å.): *Naturplaner på bedriftsniveau*. Artikel fra internettet: [http://www.skovognatur.dk/natur/forskningsartikler/naturplaner\\_art.htm](http://www.skovognatur.dk/natur/forskningsartikler/naturplaner_art.htm). Besøgte siden sidst 26.04.04.
- Tyburski, Józef (2003): *CAP - Standards for environmental friendly Agriculture*. Speech at the Conference "EU ACCESSION AND AGRICULTURE - Making CAP work for People and the Environment" 6–8 November 2003, Krakow, Poland. Fra internettet: [http://www.foeurope.org/events/krakow/speech/Josef\\_Tyburski.pdf](http://www.foeurope.org/events/krakow/speech/Josef_Tyburski.pdf).
- Udenrigsministeriet (2002): *Europaudvalget alm. del bilag 443. Journalnummer 400.C.2-0. Bilag 1*. EU-sekretariatet 30. dec. 2002. Fra internettet: <http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/67fb7a15/20030443.pdf>.
- United Kingdom (2002): *Analyses of the environmental effects of common agricultural policy direct aids*. Report by the United Kingdom in compliance with Article 2.1(a) of Commission Regulation (EC) No 963/2001. Fra internettet: <http://www.defra.gov.uk/farm/sustain/envimpacts/directaids.pdf>.
- Vestsjællands Amt (1994): *Natur- og landskabsforbedringer i Solbjerg Sogn. Interviewundersøgelse og forslag til gennemførelse*. Natur og Miljø, Landskabsafdelingen. J.nr.: 8-70-52-40-319-0001-1993. Vestsjællands Amt.
- Vestsjællands Amt (1999a): *Miljøvenligt landbrugsdrift 1999 – tilskuds- og støtteordninger til private jordbrugere. Vejledning 1999 til ansøgning om miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger*. Kataloget udgives og koordineres af Amterne i Danmark.
- Vestsjællands Amt (1999b): *Driftsplan for natur- og kulturlokaliteter på Kærgård*. 27. aug. 1999. Natur og Miljø. Vestsjællands Amt.
- Vestsjællands Amt (2001a): *Driftsplan for natur- og kulturlokaliteter på Teknisk Skole Slagelse*. 15. dec. 2001. Natur og Miljø, Vandløb og Naturpleje. J.nr.: 8-52-20-1024-1998. Vestsjællands Amt.
- Vestsjællands Amt (2001b): *Driftsplan for natur- og kulturlokaliteter på Mullerupgård*. 5. dec. 2001. Natur og Miljø, Vandløb og Naturpleje. J.nr.: 8-52-20-1024-1998. Vestsjællands Amt.
- Vestsjællands Amt (2001c): *Driftsplan for natur- og kulturlokaliteter på Mullerupgård*. 5. dec. 2001. Natur og Miljø, Vandløb og Naturpleje. J.nr.: 8-52-20-1024-1998. Vestsjællands Amt.
- Wardle, Roger (2003): *Agri-environment - limitations and opportunities within the Rural Development Programme to complement NATURA 2000*. Repræsenterende The Farming and Wildlife Advisory Group Ltd (FWAG), United Kingdom. Oplæg præsenteret på: International Conference "Integrating Natura 2000, Rural Development and Agri-environmental Programmes in Central Europe", held in Goniadz, Poland, 2-6. July 2003.
- Wilson et al. (1999): *EU member state responses to Agri-Environment Regulation 2078/92/EEC – towards a conceptual framework?*. Geoforum 30 (1999), s. 185-202.
- Winter, Søren (1985): *Iværksættelsesbarrierer*. I *Politica – tidsskrift for politisk videnskab*, 17 årg., nr. 4.
- Witkowski, Zbigniew (2003) *Agriculture and biological diversity in the context of accession of Poland to the European Union*. Speech at the Conference "EU ACCESSION AND AGRICULTURE - Making CAP work for People and the Environment" 6–8 November 2003, Krakow, Poland. Fra internettet: [http://www.foeurope.org/events/krakow/speech/Zbigniew\\_Witkowski.pdf](http://www.foeurope.org/events/krakow/speech/Zbigniew_Witkowski.pdf).
- Zellei, Anett (2001): *Challenges for Agri-Environmental Policies in CEE Countries*. CEESA Discussion Paper No. 3/6/2001. Fra internettet: [http://www.ceesa.de/DiscussionPapers/DP3\\_Zellei.pdf](http://www.ceesa.de/DiscussionPapers/DP3_Zellei.pdf).

**Anvendte internetsider**

www.curia.eu.int (uden dato): [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=62000J0117](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=62000J0117), siden er citeret d. 05.05.04, (uden dato for sidste opdatering).

www.defra.gov.uk (2003): <http://www.defra.gov.uk/environment/statistics/land/ldkf04.htm>, siden er citeret d. 05.05.04, (sidst opdateret 19.12.03)

www.defra.gov.uk, (2004 a): <http://www.defra.gov.uk/erdp/schemes/default.htm>, siden er citeret d. 02.05.04, (sidst opdateret d. 08.01.04).

www.defra.gov.uk, (2004 b): [www.defra.gov.uk/erdp/schemes/esas/default.htm](http://www.defra.gov.uk/erdp/schemes/esas/default.htm), siden er citeret d. 02.05.04, (sidst opdateret 12.01.04).

www.defra.gov.uk (2004 c): <http://www.defra.gov.uk/erdp/schemes/css/cssuptake.htm>, siden er citeret d. 05.05.04, (sidst opdateret 22.04.04).

www.defra.gov.uk (2004 d): <http://www.defra.gov.uk/erdp/reviews/agrienv/entrylevel.htm>, siden er citeret d. 05.05.04, (sidst opdateret 27.04.04).

www.dffe.dk (uden dato): <http://www.dffe.dk/Default.asp?ID=2597>, siden er citeret d. 05.05.04, (uden dato for sidste opdatering).

www.europa.eu.int (uden dato): [http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/index\\_da.htm](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/index_da.htm), siden er citeret d. 05.05.04, (uden dato for sidste opdatering).

www.internat.environ.se (uden dato): [www.internat.environ.se/index.php3](http://www.internat.environ.se/index.php3), siden er citeret d. 15.11.03, (uden dato for sidste opdatering).

www.landbrugsraadet.dk (uden dato):

[http://www.landbrugsraadet.dk/smcms/Landbrugsraadet/Videnscenter/Perspektiver\\_for/Perspektiver\\_for/Hvor\\_der\\_er\\_en/Index.htm?ID=687](http://www.landbrugsraadet.dk/smcms/Landbrugsraadet/Videnscenter/Perspektiver_for/Perspektiver_for/Hvor_der_er_en/Index.htm?ID=687), siden er citeret d. 05.05.04, (uden dato for sidste opdatering).

www.naturnet.dk (uden dato): <http://naturnet.dk/index.asp?page=/fotografier/search.asp>, siden er besøgt d. 13.05.04, (uden dato for sidste opdatering).

www.sns.dk 2001: <http://www.sns.dk/wilhelm/landbrug/moede6/612agodtlandmandskab.htm>, siden er citeret d. 05.05.04, (sidst opdateret februar 2001).

www.stat.gov.pl (uden dato a): <http://www.stat.gov.pl/english/serwis/polska/rocznik13/uzytgru.htm>, siden er citeret d. 05.05.04, (uden dato for sidste opdatering), og <http://www.stat.gov.pl/english/serwis/polska/2003/rocznik13/uzytgru.htm>, siden er citeret d. 05.05.04, (uden dato for sidste opdatering).

www.stat.gov.pl (uden dato b): <http://www.stat.gov.pl/english/serwis/polska/2003/rocznik13/uzytgru.htm>, siden er citeret d. 05.05.04, (uden dato for sidste opdatering).

www.stat.gov.pl (uden dato c): <http://www.stat.gov.pl/english/serwis/polska/2003/rocznik1/zaswod.htm>, siden er citeret d. 05.05.04, (uden dato for sidste opdatering).

www.stat.gov.pl (uden dato d): <http://www.stat.gov.pl/english/serwis/polska/2003/rocznik5/bezro.htm>, siden er citeret d. 05.05.04, (uden dato for sidste opdatering).

www.stat.gov.pl (uden dato e): [http://www.stat.gov.pl/english/psr/tablice\\_raport%20en1.xls](http://www.stat.gov.pl/english/psr/tablice_raport%20en1.xls), siden er citeret d. 05.05.04, (uden dato for sidste opdatering).

www.stat.gov.pl (uden dato f): <http://www.stat.gov.pl/english/index.htm>, siden er citeret d. 05.05.04, (uden dato for sidste opdatering).

www.stat.gov.pl (uden dato g): <http://www.stat.gov.pl/english/serwis/polska/2002/rocznik13/uzytgru.htm>, siden er citeret d. 05.05.04, (uden dato for sidste opdatering).

www.stat.gov.pl (uden dato h): <http://www.stat.gov.pl/english/psr/live.htm>, siden er citeret d. 05.05.04, (uden dato for sidste opdatering).

www.stat.gov.pl (uden dato i): <http://www.stat.gov.pl/english/serwis/wojewodztwa/tab1.1-39an.xls>, siden er citeret d. 05.05.04 (uden dato for sidste opdatering).

www.stat.gov.pl (uden dato j): <http://www.stat.gov.pl/english/serwis/polska/2003/rocznik13/hodo.htm>, siden er citeret d. 05.05.04, (uden dato for sidste opdatering).

www.stat.gov.pl (uden dato k): <http://www.stat.gov.pl/english/serwis/polska/2003/rocznik5/bezro.htm>, siden er citeret d. 05.05.04, (uden dato for sidste opdatering).

www.stat.gov.pl (uden dato l): <http://www.defra.gov.uk/erdp/schemes/esas/default.htm>, siden er citeret d. 05.05.04, (uden dato for sidste opdatering).

www.umweltbundesamt.at (uden dato): <http://www.umweltbundesamt.at/umwelt/landwirtschaft/oepul2/>, siden er citeret d. 05.05.04, (uden dato for sidst opdatering).

www.umwelt.schleswig-holstein.de 2003 a: <http://www.umwelt.schleswig-holstein.de/servlet/is/7899/>, siden er citeret d. 05.05.04, (sidst opdateret 25.04.03).

www.umwelt.schleswig-holstein.de 2003 b: <http://www.umwelt.schleswig-holstein.de/servlet/is/8219/>, siden er citeret d. 05.05.04, (sidst opdateret 21.05.03).

www.umwelt.schleswig-holstein.de 2003 c: <http://www.umwelt.schleswig-holstein.de/servlet/is/8218/finaus.htm>, siden er citeret d. 05.05.04, (sidst opdateret 22.05.03).

### Personlige kommentarer:

Beck, Søren (2003). International landbrugsrådgiver i Landbrugets Rådgivningscenter, International Afdeling, Skejby. Har lavet projekter i Polen med bl.a. kvægbonder og kender deres situation og fremtidsmuligheder. *Telefoninterview, februar 2003*.

Dembek, Wieslaw (2003). Forsker på Institute for Land Reclamation and Grasslands Farming, Department of Sustainable Development of Rural Areas in Falenty. Arbejder med biodiversitetsbeskyttelse af ekstensivt drevne græsningsarealer i Biebrza floddalen samt teknisk programmering af MVJ-programmets pakker til landmænd. *Interview d. 3/6 2003 i Falenty*.

Dobrzynska, Nina (2004). Ansat i Ministeriet for Landbrug og Landdistriktsudvikling og beskæftiger sig med Landdistriktsudvikling og MVJ-programmet. *Telefonsamtale, marts 2004*.

Janyszek, Slawomir (2003). NGO-repræsentant for det Polske Selskab for Naturbeskyttelse "Salamandra" (Polskie Towarzystwo Ochrony Przyrody "Salamandra") og naturbeskyttelsesrådgiver i træningssession for landbrugsrådgivere i forbindelse med implementeringen af MVJ-ordningerne. *Interview d. 5/6 2003 i Torzym, ved grænsen til Tyskland*.

Klemmensen, Børge (2003). Jurolog og vejleder ved Institut for Miljø, Teknologi og Samfund. Roskilde Universitetscenter. Udtalelse i forbindelse med projektvejledningen.

Kolomyjska, Inga (2003). WWF Polen. Oplæg på *International Conference "Integrating Natura 2000, Rural Development and Agrienvironmental Programmes in Central Europe"*, held in Goniadz, Poland, 2-6. July 2003.

Kostecki, Sylvester (2003). Landbrugsøkonom, medarbejder på hovedkontoret i ARMA (Warsawa). *Interview d. 5/6 2003 i Torzym, ved grænsen til Tyskland*.

Liro, Anna (2003). Ansat i Ministeriet for Landbrug og Landdistriktsudvikling med hovedansvar for implementeringen af MVJ-ordningerne i Polen. Uddannet "ecologist". *Interview d. 2/6 2003 i Landbrugsministeriet i Warszawa*.

Makomaska-Juchiewicz, Malgorzata (2003). Institut for naturbeskyttelse i Krakow (IOC PAN). *Personlig samtale i forbindelse med International Conference "Integrating Natura 2000, Rural Development and Agrienvironmental Programmes in Central Europe"*, held in Goniadz, Poland, 2-6. July 2003.

Metera, Dorota (2003). Ansat i IUCNs kontor i Polen for Central- og Østeuropa i Warszawa. *Interview d. 5/6 2003 i Torzym, ved grænsen til Tyskland*.

Pawalaczyk, Pawel (2003). Naturalists Club Poland. Oplæg på *International Conference "Integrating Natura 2000, Rural Development and Agrienvironmental Programmes in Central Europe"*, held in Goniadz, Poland, 2-6. July 2003.

Sienko, A. (2003): *Opening by Adam Sienko, Director of the Biebrza National Park*. Oplæg præsenteret på: *International Conference "Integrating Natura 2000, Rural Development and Agrienvironmental Programmes in Central Europe"*, held in Goniadz, Poland, 2-6. July 2003.

Szymanski, Bohdan (2003): Vicepræsident i PKE (den polske økologiske klub), eneste NGO-repræsentant i den nationale SAPARD monitoringskomite i Polen. *Interview i Warszawa d. 3/6 2003*.

Wasilewski, Adam (2003). Embedsmand på Institute of Agricultural and Food Economics. *Interviewet d. 2/6 2003 Warszawa*.

Wiatr, Athur (2003). Guide og leder af Turisme og Uddannelsesafdelingen, Biebrza Nationalpark. *Interviewet d. 1/6 2003 i forbindelse med guidet tur rundt om den sydlige del af Biebrza Nationalpark juni 2003*.

Woicik, Bozenna (2003). Ansat på Institut for Bæredygtig Udvikling i Warszawa (NGO). *Interviewet den 2/6 2003 på Institut for bæredygtig udvikling i Warszawa, Polen*.

## Bilag

### Bilag 1. Beskrivelse af Polens naturvenlige MVJ-ordninger.

Kilde: Ministry of Agriculture and Rural Development 2003, Annex L.

*Package: MAINTENANCE OF EXTENSIVE MEADOWS (Code: P01)*

*Variant 1: Semi-natural single-swath meadows (Code: P01a)*

**Definition:** Single-swath meadows comprise meadow moors (sedge- and moss-covered areas), moist litter meadows, and thermophilous meadows of low value as far as fodder, but of high importance due to specific type of ecosystem and rare plant species. These plant communities are important nesting and feeding places for birds (ruff, great snipe, and aquatic warbler); moreover, they significantly contribute to the increase of water retention. Traditional management of these habitats included mainly mowing once a year or more rarely, sometimes connected with extensive grazing. The majority of sites are small and prone to management neglect, therefore presently, fens are threatened with abandonment and conversion into woodland and scrub communities.

**Goals:**

- To retain or increase botanical diversity;
- To support bird and invertebrates species endangered with extinction.

**Usual good farming practices:**

*See Annex K.*

**Requirements for the variant P01a:**

- Prohibition of practices such as: ploughing-in, rolling, construction of new irrigation systems, fertilisation, use of pesticides and sowing extra seeds in order to keep the characteristic features of habitat and plant composition;
- Grazing is possible by livestock density up to 0,5 LU/ha;
- Date of mowing not earlier than 1 July (15<sup>th</sup> August for moist litter meadows);
- Mowing by hand or by means of light equipment and removal of hay;
- Maintenance of a proper mowing technique, e.g. from the middle to the outskirts, allowing hatching birds, their nestlings or mammals (hare, deer, fox, raccoon dog) to escape, as well as use of so called 'shooing devices'

**Level of payment:**

Semi-natural single-swath meadows – hand mowing (Code: P01a01) – PLN 1030 /ha

Semi-natural single-swath meadows – mechanical mowing (Code: P01a02) – PLN 400/ha

**Justification of aid amount:**

Reintroduction of traditional way of management causes:

- Additional cost of manual and mechanical mowing annually;
- Use of so called 'shooing devices' and meadow's mowing from the middle to the outskirts
- Additional cost concerning manual collection of hay on canvas or during winter - by means of a tractor;

**Income foregone calculation of payments for *semi-natural single-swath meadows hand mowing* (Code: P01a01)**

	<b>Undertaken activities</b>	<b>Losses (PLN/ha)</b>	<b>Gain (PLN/ha)</b>
	<b>Additional costs</b>		
1	Cost of mowing with hay collection: the total of PLN 1120: - manual mowing PLN 400/ha - collecting hay into haycocks PLN 150/ha - preparation for transport – arranging of haycock into stacks PLN 250 - removal of hay – PLN 320/ha	1120	
	<b>Extra income</b>		
2	Value of hay for bedding 20 dt/ha x PLN 4,5		90
Total		1120	90
Income change		1030	
Exchange rate EUR/PLN		4,3603	
<b>SUGGESTED PAYMENT RATE (100%)</b>		<b><u>PLN 1030</u></b>	
		<b><u>EUR 236,22</u></b>	

**Income foregone calculation of payments for *semi-natural single-swath meadows mechanical mowing* (Code: P01b02)**

	<b>Undertaken activities</b>	<b>Losses (PLN/ha)</b>	<b>Gains (PLN/ha)</b>
	<b>Additional Costs</b>		
1	Mechanical mowing once a year from the middle (2,5 h x PLN 95 /h)	237,5	
2	Removal of mown grass – mechanically <b>self-charging cart (2h x PLN 83 /h)</b> <b>rake (1h x PLN 42)</b>	208	
3	Additional cost of mowing concerning the use of shoeing devices	44	
	<b>Extra income</b>		
4	Value of hay for bedding (20 dt/ha x PLN 4,5PLN /dt)		90
Total		489,5	90
Income change		399,5	
Exchange rate PLN/EUR		4.3603	
<b>SUGGESTED PAYMENT RATE (100%)</b>		<b><u>PLN 400</u></b>	
		<b><u>EUR 91.74</u></b>	

**Package: SEMI-NATURAL DOUBLE-SWATH MEADOWS (Code: P01b)**

**Definition:** This category is targeted at semi-natural lowland and mountain meadows in wet, moist and dry habitats, which are rich in plant and associated animal life. They occur in naturally fertile habitats or in sites improved by moderate drainage and fertilisation and comprise spontaneous plant communities only, excluding those with artificially introduced species-mixtures. In lowlands and in lower mountains, of particular importance are rye-grass meadows, occurring in moderately moist habitats as well as marsh-marigold mead-

ows in wet habitats and in the zones exposed to long-lasting floods. On sub alpine forest glades in the Carpathian region (up to 600 m asl and above) the most valuable are gladiolus-bent meadows with crocuses. A lot of valuable bird species inhabit double-swath meadows, especially in the lowlands.

**Management importance and existing threat:**

- Mowing twice-a-year, extensive rotary use (mowing-grazing);
- Double-swath lowland meadows are targets for agricultural improvement and intensification of production – lowering of the groundwater level, change of mowing dates to earlier deadlines, ploughing and sowing with grass mixes, intensive fertilizing and grazing, and even transformation into arable area. All this leads to the decrease of local species diversity;
- Double-swath mountainous meadows suffer from management neglect and as a consequence changes of habitat features. Number of such meadows have declined markedly in recent years due to decrease of sheep herds.

*Goal:*

- To maintain and enhance the species-richness of meadows and to protect rich fauna communities through a continuation of extensive forms of management.

**Usual good farming practices:**

See Annex K.

**Requirements for Variant P02a:**

- Prohibition of practices such as: ploughing, rolling, construction of new drainage, and sowing extra seeds in order to keep the characteristic botanic diversity;
- The use of pesticides and herbicides will be prohibited. Where it is considered invasive weeds (thistle, nettle, dock) may be controlled by spot treatment with herbicide.
- Limited fertilization with nitrogen in the amount not exceeding 60 kg/ha per year and/or lime may be applied, except meadows exposed to floods;
- In the case of mowing-grazing type of use, controlled grazing by quarters (e.g. portable electric fence) or free grazing, after the first or second swath by maximum livestock density up to 1,0 LU/ha, which shall allow for avoiding the destruction of the surface of the utilized area and the decay of precious species;
- Delay of the first swath till 1st July;
- The use of so called shoeing devices, i.e. special chains fastened in front of the tractor (in front of the mowing device) and maintenance of a proper mowing technique, i.e. mowing from the middle to the outside;

**Level of payment:**

- Semi-natural double-swath meadows (Code: P01b) - PLN 880/ha per year

**Justification of aid amount:**

- The reduction of fertilisation use on a typical meadow will be 60 kg of nitrogen per hectare;
- Giving up the use of practices increasing the habitat productivity and limited use of yield stimulating agents results in a lowering of yield by 40 dt/ha (extensification of production by 20 dt/ha annually and lowering of yield by 20 dt/ha per three years as a result of delayed cutting);
- Costs related to selective destruction of weed (e.g. using herbicide appliers);
- Grazing after the first or second swath, maximum livestock density 1,0 LU/ha;
- Maintenance of a proper mowing technique, the use of so called shoeing devices.



Income foregone calculation of payments for Semi-natural double-swath meadows (Code: P01b)

	Undertaken activities	Losses (PLN/ha)	Gains (PLN/ha)
	<b>Additional costs</b>		
1	Reduction of yields by 40dt/ha hay, 20dt/ha resulting from delay of mowing and worsening of hay quality. Extra feed costs	960	
2	Selective noxious weed control (e.g. with the use of weed applicator).	44	
3	Additional cost of first mowing connected with the use of shoeing devices	44	
	<b>Savings in costs</b>		
4	Savings in fertilisation by 60 kg x 1,7 PLN		102
5	Savings in operation costs 72 PLN (1,17 -1,0 LU x PLN 1012/2 * 74%) <sup>63</sup>		64
	Total	1048	166
	Income change		<b>882</b>
	Exchange rate PLN/EUR		<b>4.3603</b>
	<b>SUGGESTED PAYMENT RATE (100%)</b>		<b><u>PLN 880</u></b>
			<b><u>EUR 201,82 EUR</u></b>

#### Package: MAINTENANCE EXTENSIVE PASTURES (Code: P02)

**Definition:** Activities include the use of low-input grazing as the main way of land management on semi-natural habitats, traditionally managed as pastures: xerothermic grasslands (Variant P02a) as well as utilized lowland and mountain land on wet and moist sites (variants P02b and P02c). Xerothermic grasslands count as the richest communities of fauna and flora in Poland, including a lot of rare species, in that numerous plants typical of steppe-zone, threatened with extinction in Poland, e.g. spring Adonis (Adonis vernalis), St. Bernard's lily, various species of esparto grass. They occur mainly in highlands and rarely in lowlands and mountains, in dry lime, gypsum and loess habitats. The valuable lowland pastures, located in river valleys, on mineral soils, include, e.g. grasslands with darnel (Lolium) and dog's -tail grass (Cynosurus cristatus). In the case of mountain pastures the protection of e.g. plant community of dog's -tail grass (Cynosurus cristatus) and red fescue is advisable. Pastures used extensively feature high species-richness, sometimes including sedges and clusters of rushes, shrubs and trees. They have considerable landscape assets, they are valuable birds' and insects' habitats, due to numerous papilionaceous plants growing there.

#### Management importance and existing threat:

- This package is targeted at meadows where grazing by livestock is a principal method of management.
- Extensive lowland pastures face the risk of intensification; overgrazing leads to the non-favourable transformation from the point of biodiversity of pastures and to the destruction of bird nesting places;
- Mountain pastures are threatened because of the risk of being neglected as a result of human migrations from countryside and the reduction of grazing herds. Xerothermic grasslands are also prone to wind erosion.

#### Goals:

- To enhance and maintain rich in plants pasture communities with valuable botanic and fauna assets, located in wet, moist and dry habitats.

<sup>63</sup> Revenue – direct costs = Standard Gross Margin (SGM). SGM contains the fixed costs, which stands for 74 % of SGM (as it results from the agronomic calculation of Institute of Agricultural Economics and Food Economy).

- To promote positive management of pastures: in case of lowland pastures - to avoid overgrazing and the transformation into intensive pastures or arable land, whilst in case of mountain and xerothermic pastures - to re-introduce livestock management;
- To protect valuable bird habitats.

**Usual good farming practices:**

See Annex K

**1st Variant: Pastures on xerothermic grasslands (Code: P02a)**

- Prohibition of practices such as: ploughing-in, rolling, construction of new drainage and the application of fertilisers, lime, sewage, herbicides or pesticides and sowing extra seeds in order to keep the characteristic features of plant composition
- Where it is considered essential to maintain the environmental interest of the land limited amount of lime may be used or invasive weeds (thistle, nettle, dock) may be controlled by spot treatment with herbicide;
- Free grazing with permanent supervision with livestock density of sheep, goats and cows up to 0,5 LU/ha.
- Provision of watering places on pastures and systematic supply of water if it is impossible to organize portable drinking bowls for the grazing animals;

**Level of aid amount:**

- „Pastures on xerothermic grasslands” (Code: P02a) – PLN 300 /ha

**Justification of premium amount:**

- On neglected sites the re-introduction of store cattle /or sheep will result in extra cost associated with tending animals, labour, transport
- Pastures where grazing is being re-introduced usually characterise low pasture quality and as a consequence low productivity of animals;
- The limiting of weed control to hand weed appliers will incur additional costs;

**Income foregone calculation of payments for Pastures on xerothermic grasslands (Code: P02a)**

	Undertaken activities	Losses (PLN)	Gains (PLN)
	<b>Extra costs</b>		
1	Water supply PLN 154/8 ha	19	
2	Costs of delivery of animals to pasture (150days x 0,5man-working-hour x PLN 7)/8 ha	66	
3	Limited weed control by means of hand appliers	44	
4	Supervision of free rearing animal (150 days x 5 man-working – hour x PLN 7/8 ha)	656	
	<b>Extra income</b>		
5	Income from fattening of 0,5 LU/ha x PLN 1012		506
6	Value of hay for bedding 20 dt/ha x PLN 4,5 /3		30
	<b>Total</b>	<b>785</b>	<b>536</b>
	<b>Income change</b>	<b>249</b>	
	<b>Exchange rate PLN/EUR</b>	<b>4,3603</b>	
	<b>SUGGESTED PAYMENT RATE (120%)</b>	<b>PLN 300</b>	
		<b>EUR 68,80</b>	

**2nd Variant: Lowland pastures (Code:P02b)**

**Requirements for option: Lowland pasture with traditional grazing (Code: P02b01)**

- Prohibition of practices such as: ploughing-in, rolling, construction of new drainage and sowing extra seeds in order to keep the characteristic features of plant composition;
- Limited fertilization with nitrogen from all sources in the amount up to 60 kg/ha/year of in divided doses;
- Grazing season from 20 May till 15 October. On areas exposed to floods grazing periods shall be adjusted to specific conditions, not earlier than two weeks following water descent;
- Grazing shall include cattle, horses or sheep (as well as other animals, if only it is in line with the implementation of environmental goals); livestock density limited to 1.0 LU/ha
- Only selective and local noxious weed control (e.g. using herbicide appliers).

**Level of aid amount:**

- „Lowland pastures with traditional grazing” (Code: P02b01) – PLN 400 /ha

**Justification of premium amount:**

- Lost income due to reduction of livestock density to 1,0 LU/ha
- Additional costs related to hand and selective weed control (e.g. using herbicide appliers);

*Income foregone calculation for Lowland pastures with traditional grazing (Code: P02b01)*

	Undertaken activities	Losses (PLN)	Gains (PLN)
	<b>Income lost</b>		
1.	Gross margin foregone due to limitation of livestock density (1,17LU-1LU) x PLN 1665	283	
	<b>Additional costs</b>		
2	Additional cost of using herbicide appliers	44	
	Total	327	
	Income change		<b>327</b>
	Exchange rate PLN/EUR		<b><u>4.3603</u></b>
	<b>SUGGESTED AMOUNT OF PREMIUM (120%)</b>		<b><u>PLN 400</u></b>
			<b><u>EUR 91.74</u></b>

**3rd Variant: Mountainous pastures (Code: P02c)**

**Requirements for variant P02c**

- Prohibition of practices such as: ploughing-in, rolling, construction of new drainage and the application of lime, sludge, herbicides or pesticides and sowing extra seeds in order to keep the characteristic features of plant composition; where it is considered essential to maintain environmental interest of the land, limited quantities of lime may be applied and invasive weeds controlled by spot treatment with herbicide;
- Fertilization with nitrogen from all the sources in the amount up to 60 kg/ha/year;
- Grazing shall include cattle, horses or sheep (as well as other animals if only it is agreed with an advisor and if it is in line with the implementation of environmental goals);
- Grazing season from 20 May at least 90 days;
- Provision of drinking water places on pastures and systematic supply of water if it is impossible to organize portable drinking bowls for the grazing animals;
- Rotary grazing or with permanent supervision over animals, with livestock density 1,0 LU/ha of pasture;
- Use of not more than 75% of sward depending on the type of pasture and botanic composition, the remaining 25% left out as scrap grass;

- Mowing of grass scraps in July-August and removal of biomass;
- Only selective and local noxious weed control is allowed (e.g. using herbicide appliers).

**Level of aid amount:**

- „Mountainous pastures 350-500 m asl.” (Code: P02c01) – PLN 230 /ha
- „Mountainous pastures above 500 m asl.” (Code: P02c02) – PLN 560 /ha

**Justification of aid amount:**

- On neglected sites the re-introduction of store cattle and/or sheep will result in extra cost associated with tending animals, transport, supervision of free rearing animals and setting up of enclosure to keep animals during the night in area above 500 m asl.;
- Pastures where grazing is being re-introduced usually characterise low pasture quality due to difficult mountainous condition and low agriculture quality and as a consequence low productivity of animals
- Fattening of 1LU in mountainous regions of altitude 350 till 500 m asl = 0,5 LU in lowland regions) in terms of SGM (production conditions more difficult for the reason that the growth rate of animal is lower;<sup>64</sup>)
- Fattening of 1LU in mountainous regions of altitude above 500 m asl = 0,3 LU in lowland regions;
- Costs related to selective hand weed control (e.g. using herbicide appliers);
- Cost of mowing grass scraps and removal of biomass.
- The increase of agro-technical costs as well as the costs of pasture use depending on the height above sea level - by 20% as relates to areas located 350-500 m asl, by 40% as relates to the locations above 500 m asl.

*Income foregone calculation for Mountainous Pastures 350-500 m asl (Code: P02c01)*

	Undertaken activities	Losses (PLN)	Gains (PLN)
	<b>Extra costs</b>		
1	Costs of delivering animals to pasture (90d x 0,5man-workin-hours x PLN 7/8 ha)	39	
2	Water supply (PLN 185/8 ha)	23	
3	• Additional labour costs: supervision of free rearing (90 days x 6 man working-hours x PLN 7/8 ha) <sup>65</sup>	473	
4	Costs of mowing grass scraps	107	
	Additional cost of using herbicide appliers	53	
5	<b>Extra income</b>		
6	Fattening of 0,5 LU/ha x PLN1012		506
	Total	695	506
	Income change	<b>189</b>	
	Exchange rate PLN/EUR	<b>4,3603</b>	
	<b>SUGGESTED PAYMENT RATE (120%)</b>	<b>PLN 230</b>	

<sup>64</sup> Kostuch 1976. “Przyrodnicze podstawy gospodarki łąkowo-pastwiskowej w górach” (The natural basis of meadow-pastural management in mountains), PWRiL as well as data of expert knowledge from Sheep Breeders Association

<sup>65</sup> Free rearing animals is the traditional type of management

	<b><u>EUR 52,75</u></b>
--	-------------------------

*Income foregone calculation for Mountainous Pastures over 500 m asl (Code: P02c02)*

	Undertaken activities	Losses (PLN)	Gains (PLN)
	<b>Extra costs</b>		
1	Additional cost of using herbicide appliers	62	
2	Water supply ( PLN 215/8 ha)	27	
3	Additional labour costs: supervision of free rearing (90 d x 6 man working-hour PLN 7/8 ha)	473	
4	Additional labour costs: setting up of enclosure to keep animals during the night as a protection against volves (PLN 245/8 ha)	31	
5	Cost of mowing grass scraps	185	
	<b>Extra income</b>		
5	Fattening of 0,3 LU x 1012 PLN		304
Total		778	304
Income change		<b>474</b>	
Exchange rate PLN/EUR		<b><u>4,3603</u></b>	
<b>SUGGESTED PAYMENT RATE (120%)</b>		<b>PLN 560</b>	
		<b><u>EUR 128,43</u></b>	

Kilde: Ministry of Agriculture and Rural Development 2003, Annex L.

## Bilag 2. Forhandlingsresultater for Polens landbrugssektor.

Table 1 Important quotas and other supply management instruments as well as other parameters limiting the amount of agricultural production during and after negotiations.

Product group	Polish negotiation position	EU negotiation statement	Negotiated quantity
Field crops general (ha)	9 263 000	9 217 667	9 291 377
Reference area (t/ha)	3,61	2,96	3,00
Potato starch (tons)	262 000	90 546	144 985
Dry fodder (tons)	160 000	0	13 538
Raw tobacco (tons)	55 000	37 933	37 933
Young bulls (units)	2 200 000	857 700	926 000
Suckler cows (units)	1 500 000	325 581	325 581
Slaughter cattle (units)	2 021 000	2 034 300	1 815 430
Slaughter calves (units)	1 017 000	1 200 600	839 518
Sheep	720 000	335 880	335 880
Milk (2004 – tons)	11 845 000	8 875 000	8 964 000
Sales to dairies (tons)	11 183 000	6 956 333	8 500 000
Direct sales (tons)	662 000	1 918 667	464 000
Milk 2008 (tons)	13 740 000	8 875 000	9 380 000
Sales to dairies (tons)	13 176 000	6 956 333	8 916 000
Direct sales (tons)	564 000	1 918 667	464 000
Sugar (tons)	1 866 000	1 665 017	1 674 495
A quota (tons)	1 650 000	1 590 533	1 590 533
B quota (tons)	216 000	74 484	83 961
Isoglucose (tons)	42 200	2 493	6 232
A quota (tons)	40 000	2 493	6 232
B quota (tons)	2 200	0	0

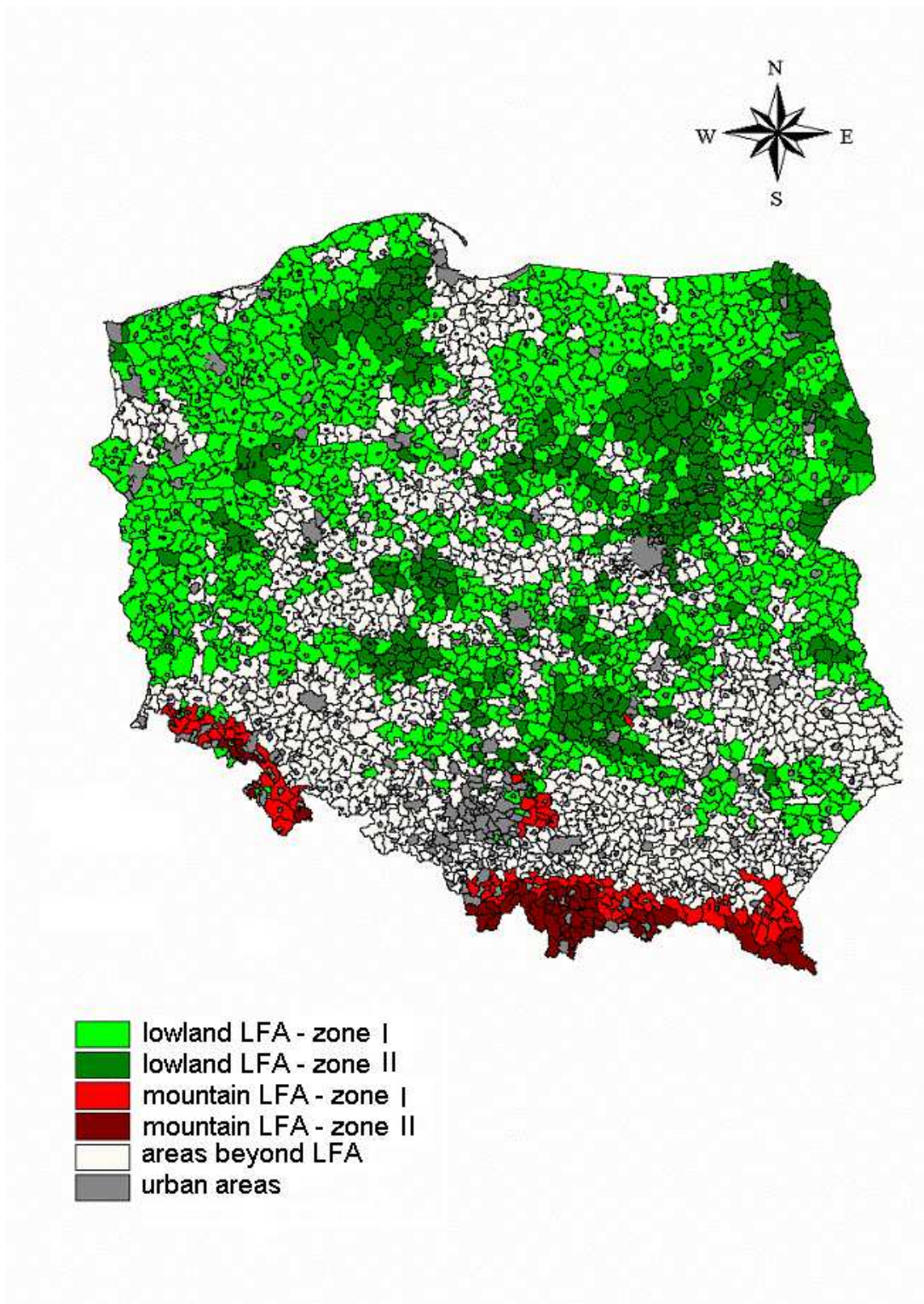
Rowinski 2003 (table 1, s. 109).

**Bilag 3. EU's budget 2002.**

<b>EAGGF Guarantee</b>			
<i>B 1 = 44.480,2 million € (100,0%)</i>			
<b>Plant products</b> <i>B 1 - 1 = 27.349,0 million € (61,5%)</i>	<b>Animal products</b> <i>B 1 - 2 = 10.859,6 million € (24,4%)</i>	<b>Ancillary expenditure</b> <i>B 1 - 3 = 1.426,6 million € (3,2%)</i>	<b>Rural development</b> <i>B 1 - 4 = 4.595,0 million € (10,3%)</i>
<b>Arable crops</b> B 1 - 10 = 17.916 million € (40,3%) <b>Sugar</b> B 1 - 11 = 1.401,0 million € (3,2%) <b>Olive oil</b> B 1 - 12 = 2.366,0 million € (5,3%) <b>Dried fodder + grain legumes</b> B 1 - 13 = 385,0 million € (0,9%) <b>Fibre plants and silkworms</b> B 1 - 14 = 956,0 million € (2,2%) <b>Fruit and vegetables</b> B 1 - 15 = 1.650,0 million € (3,7%) <b>Products vine-growing sector</b> B 1 - 16 = 1.392,0 million € (3,1%) <b>Tobacco</b> B 1 - 17 = 983,0 million € (=2,2%) <b>Other products</b> B 1 - 18 = 300,0 million € (=0,7%)	<b>Milk and milk products</b> B 1 - 20 = 1.912,0 million € (4,3%) <b>Beef / veal</b> B 1 - 21 = 8.095,0 million € (= 18,20%) <b>Sheepmeat and goatmeat</b> B 1 - 22 = 672,0 million € (= 1,51%) <b>Pigmeat, eggs, poultry</b> B 1 - 23 = 163,5 million € (= 0,37%) <b>Europ. Fisheries Guarantee Fund</b> B 1 - 26 = 17,1 million € (= 0,04%)	<b>Refunds for processing products</b> B 1 - 30 = 415,0 million € (= 0,93%) <b>Food programmes</b> B 1 - 31 = 306,0 million € (= 0,69%) <b>Programmes outermost regions</b> B 1 - 32 = 239,0 million € (= 0,54%) <b>Veterinary / plant health</b> B 1 - 33 = 569,0 million € (= 1,28%) <b>Monitoring / preventative meas.</b> B 1 - 36 = 57,3 million € (= 0,13%) <b>Clearance previous years</b> B 1 - 37 = -500,0 million € (= -1,12%) <b>Promotion measures</b> B 1 - 38 = 78,8 million € (= 0,18%) <b>Other measures</b> B 1 - 39 = 261,0 million € (= 0,58%)	<b>Investments in ag. holdings</b> B 1 - 400 = 164,0 million € (0,37%) <b>Setting-up of young farmers</b> B 1 - 401 = 119,0 million € (0,27%) <b>Training</b> B 1 - 402 = 31,0 million € (= 0,07%) <b>Early retirement</b> B 1 - 403 = 184,0 million € (0,41%) <b>Less-favoured areas</b> B 1 - 404 = 907,0 million € (2,04%) <b>Agri-environment</b> B 1 - 405 = 1.995,0 million € (4,49%) <b>Processing and marketing</b> B 1 - 406 = 210,0 million € (0,47%) <b>Forestry</b> B 1 - 407 = 474,0 million € (1,07%) <b>Rural development</b> B 1 - 408 = 419,0 million € (0,94%)
<b>1st Pillar</b>		<b>2nd Pillar</b>	

Kilde: Ribbe (2003, s. 57). Bemærk at Agri-environment under Rural development svarer til MVJ-støtte, og beløber sig til 4,49 % af landbrugsbudgettet.

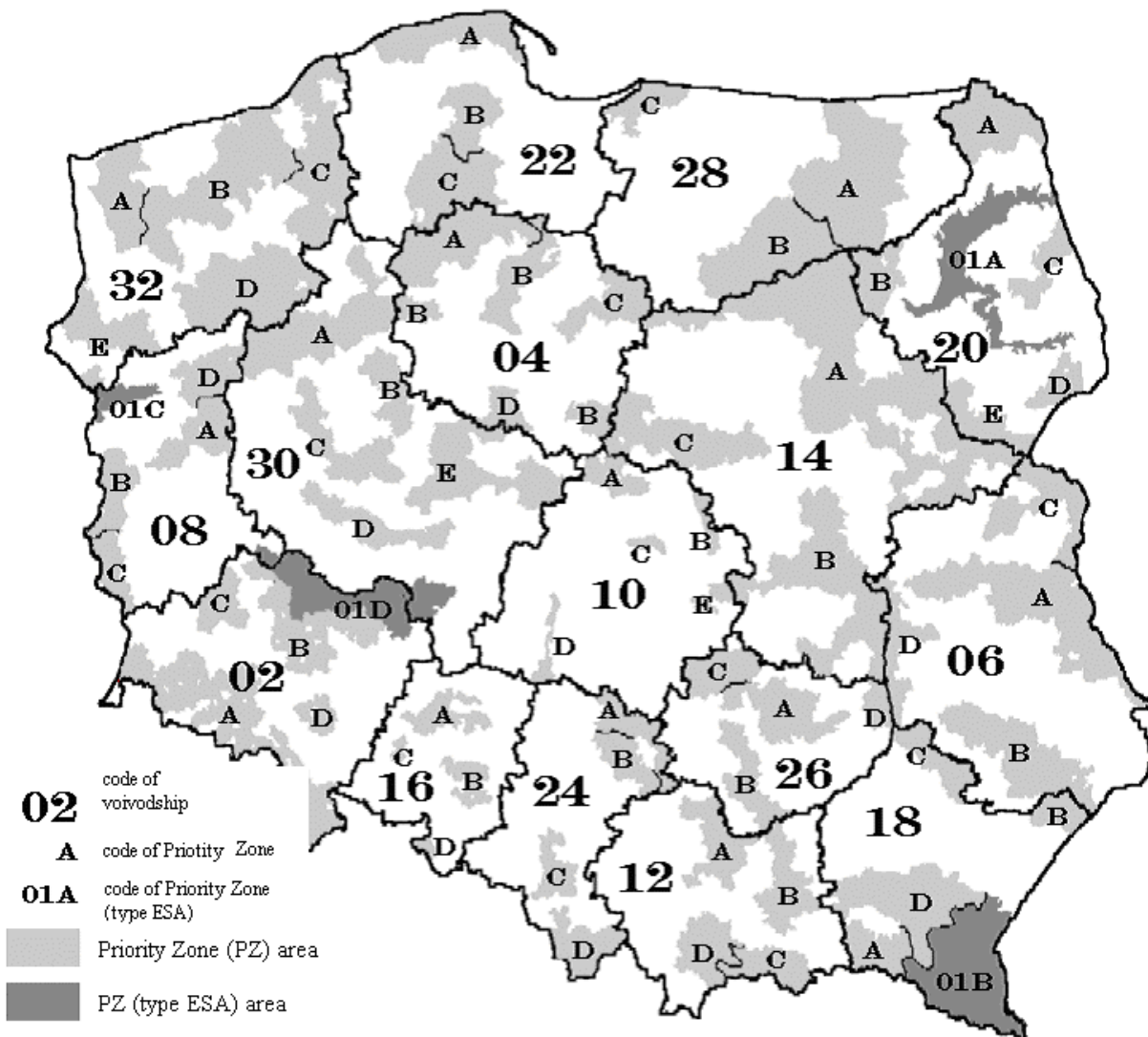
## Bilag 4. Polens udpegning af LFA-områder.



Kilde: Ministry of Agriculture and Rural Development (2003).



Bilag 5. Placering af MVJ-prioritetszoner i Polen.



Kilde: Ministry of Agriculture and Rural Development (2003).

## Bilag 6. Indsamling af empiri.

### Interviewpersoner

Anna Liro	<i>Stilling:</i> Embedskvinde i <i>The Ministry of Agriculture and Rural Development</i> (landbrugsministeriet). Uddannet økolog. <i>Relevans:</i> hovedansvarlig for den polske implementering af SAPARD MVJ-pilotprogrammet og det nationale MVJ-program.
Adam Wasilewski	<i>Stilling:</i> Embedsmand på <i>Institute of Agricultural and Food Economics</i> . <i>Relevans:</i> arbejder med landbrugsudvikling og bæredygtig udvikling af landdistrikter.
Sylwester Kostecki	<i>Stilling:</i> Landbrugsøkonom, medarbejder i den nationale afdeling af <i>Agency of Restructuring and Modernisation of Agriculture</i> (ARMA - Warszawa) <i>Relevans:</i> ARMA skal varetage MVJ-kontrol, -budget og -udbetalinger.
Dr. Wieslaw Dembek	<i>Stilling:</i> Forsker på <i>Institute for Land Reclamation and Grasslands Farming, Department of Sustainable Development of Rural Areas i Falenty</i> . <i>Relevans:</i> Arbejder med biodiversitetsbeskyttelse af ekstensivt drevne græsningsarealer i Biebrza floddalen samt teknisk programmering af MVJ-programmets pakker til landmænd og har derudover udarbejdet en manual til landbrugsrådgivere.
Bohdan Szymanski	<i>Stilling:</i> Vicepræsident i PKE (den polske økologiske klub), eneste NGO-repræsentant i den nationale SAPARD monitoringskomite i Polen. <i>Relevans:</i> Information om SAPARD monitoringskomiteens arbejde og forløb.
Bozenna Wojcik	<i>Stilling:</i> Ansat på Institut for Bæredygtig Udvikling ( <i>Institute for Sustainable Development</i> ) i Warszawa (NGO). <i>Relevans:</i> Instituttet har foretaget en evaluering af landdistriktsprogrammet, heriblandt MVJ.
Dorota Metera	<i>Stilling:</i> medarbejder i IUCN Polen for Central- og Østeuropa (NGO) <i>Relevans:</i> Ansvarlig for MVJ-kurser for landbrugsrådgivere og kontrollanter. Aktiv kritisk aktør under hele udarbejdelsen af MVJ-programmet.
Janyszek Slawomir	<i>Stilling:</i> NGO-repræsentant for Polsk Selskab for Naturbeskyttelse "Salamandra" ( <i>Polskie Towarzystwo Ochrony Przyrody</i> ) og naturbeskyttelsesrådgiver i træningssession for landbrugsrådgivere i forbindelse med implementeringen af MVJ-ordningerne.
Athur Wiatr	<i>Stilling:</i> Guide og leder af turisme og uddannelsesafdelingen, Biebrza Nationalpark. <i>Relevans:</i> Har indsigt i lokale problemstillinger mellem bønderne og nationalparken.

### Interviewudskrifter

Hvis man vil se interviewudskrifter fra Dorota Metera, Janyszek Slawomir, Bozenna Wojcik, Wieslaw Dembek, Anna Liro og Adam Wasilewski, kan man rekvirere dem ved at skrive til følgende e-mailadresse:

[keld@jones.dk](mailto:keld@jones.dk)

## Eksempel på interviewguide

### Interviewguide til Dr. Wieslaw Dembek

#### Interviewets formål:

Instituttet er en underorganisation af ”the Ministry of Agriculture and Rural Development”, og arbejder primært naturvidenskabeligt. Interviewet skal være rettet mod truslerne for Polens ekstensive høslæts- og græsningsarealer samt MVJ-ordningernes udarbejdelse og betydning herfor.

#### Indledende spørgsmål:

- Hvad er institutets arbejdsområde?
- What is the field of activity of this institute?
- Hvilke andre offentlige institutter samarbejder I med?
- Which other public institutions do you co-operate with?
- Hvad er Deres arbejdsområde?
- What is their field of activity?
- I hvilke forbindelser har De beskæftiget sig med agri-environmental measures og ekstensive græsarealer?
- In relation to which problems / issues have you dealt with agri-environmental measures and extensive grassland?

#### Spørgsmål om ekstensive græsningsarealer og MVJ:

- Hvilke trusler forekommer der i Polen mod de ekstensive græsarealer?
- Which threats against extensive grassland are there in Poland?
- Hvilke trusler er de største?
- Which threats are the biggest ones?
- Hvilken strategi eller modtræk bør der foretages for at minimere truslerne?
- Which strategy or countermoves ought to be put into action to minimize these threats?
- Hvad betyder den polske landbrugsstruktur for bevarelsen af ekstensive græsningsarealer?
- How significant is the Polish agricultural structure in terms of conservation of extensive grassland?
- Hvorledes kan Polen bedst muligt udnytte og designe deres MVJ?
- How can Poland benefit from and design their AEM (Agri-Environmental Measures) in the best possible way?
- Hvilke positive muligheder ser du ved Polens landbrug i forhold til bevarelsen af de ekstensive græsarealer?
- Which positive opportunities do you see, regarding Polish agriculture in relation to the conservation of extensive grassland?
- Hvilke barrierer anser du for at være de største i forhold til at MVJ får en vigtig funktion i opretholdelsen af ekstensive græsarealer i Polen?
- Which barriers, do you think are the greatest, for AEM to obtain an important role (function) in the maintenance of extensive grasslands in Poland?
- Vil det være muligt for Polen at prioritere MVJ højere, og hvorledes / hvorfor ikke?
- Would it be possible for Poland to grant AEM a higher priority, and how /why not?
- Hvilken fremtid har MVJ i Polen? Hvad vil der ske de næste par år og måneder?
- What are the future perspectives for AEM in Poland? What will happen during the next couple of months and year?
- Hvilke muligheder ser du i forhold til Polens indtrædelse i EU og opretholdelsen af en biologisk righoldig natur på landet?
- - Lovgivningsrestriktioner, EU-direktiver
- - Økonomiske muligheder og barrierer.
- - Indlemmelsen i CAP, graduering, cross-compliance.
- Which possibilities do you see, concerning Poland’s entry into the EU and the maintenance of biologically rich nature in the countryside?
- - restrictions on legislation, EU-directives.
- - Economic options and barriers.
- - Incorporation into CAP, modulation, cross-compliance.

### Deltagelse i konferencer

Den anden felttur var rettet mod en konference<sup>66</sup> i Biebrza Nationalpark om MVJ-ordningerne, landdistriktsudviklingen og Natura 2000 direktiverne. Vi deltog i hele konferencen, hvor vi optog oplæggene på bånd og løbende nedskrev notater. På konferencen deltog dels forskellige polske myndigheder, som har været med i implementeringen af MVJ, og dels myndigheder fra andre central- og østeuropæiske lande. Endvidere deltog en række nationale og internationale eksperter, primært fra NGO kredse.

Den 21-22. oktober 2002 deltog vi i ”Sustainable CAP initiative”<sup>67</sup> konferencen (The Danish Society for the Conservation of Nature 2002), som omhandlede forslag til den nye CAP midtvejsreform. Oplægsholderne, der fortrinsvist var fra europæiske NGO’ere fortalte om, hvorledes de anså problemerne i den nuværende CAP og hvad der skulle ændres i Kommissionens forslag til den nye midtvejsreform.

Den 13. dec. 2002 deltog vi i konferencen: *Environmental Policies in the EU-Enlargement Process - present challenges and visions*<sup>68</sup>. Arrangeret af miljøbevægelsen NOAH som modstykke til EU-topmødet i København.

---

<sup>66</sup> International Conference ”Integrating Natura 2000, Rural Development and Agrienvironmental Programmes in Central Europe”, held in Goniadz, Poland, 2-6. July 2003. Se på [www.iucn-ce.org.pl/natura2000/txt/3](http://www.iucn-ce.org.pl/natura2000/txt/3).

<sup>67</sup> Se på: <http://www.dn.dk/sw2408.asp>

<sup>68</sup> Se på: <http://www.noah.dk/konference/>

## Bilag 7. Kvalitetsskema for projektet.

Vi har forholdt os kritiske til dette projekt og har med de følgende vurderinger forsøgt at gøre en eksternt bedømmelse, af kvaliteten af rapportens enkelte dele, så gennemskuelig som mulig. Dette har baggrund i vores idealer om redelighed, jvf. Metode, s. 8. Kvalitetsskemaet er således udarbejdet for at give læseren et overblik over kvaliteten i besvarelsen af rapportens enkelte dele (arbejdsspørgsmål) ud fra en række kvalitetsparametre. Det drejer sig om data/metode, gyldighed, pålidelighed og tilstrækkelighed (Bitsch & Pedersen 1999) som forklares nedenfor. Spørgsmålene i kvalitetsskemaet er dog bredt formulerede, og indeholder ikke alle de enkelte underliggende arbejdsspørgsmål. Da vi ikke selv kan være helt uvildige i forhold til vores eget arbejde, kan der heri være en fejkilde af betydning for vores vurderinger, som vi imidlertid efter bedste evne har forsøgt at eliminere.

**Gyldighed:** Vi vurderer resultatets gyldighed i forhold til indsamling af data og anvendte metoder til besvarelsen af arbejdsspørgsmålet. Vurderingen skal afklare, om vi via de anvendte data og metoder kan besvare det opstillede arbejdsspørgsmål. Vi vurderer eksempelvis, om vi har fået skabt en dokumentationskæde eller en belysning af årsags-virknings forhold, eller om der er statistisk gyldighed.

**Pålidelighed:** Vi vurderer sikkerheden og troværdigheden i resultatet. Eksempelvis en vurdering af om interviewpersonernes udtalelser er pålidelige, eller om data i litteraturen er præcise og gennemskuelige.

**Tilstrækkelighed:** Vi vurderer i hvor høj grad de anvendte data og metoder sikrer et omfang, som giver en fuld besvarelse af arbejdsspørgsmålet eller om det er muligt at forbedre dataindsamlingen.

BILAG 7. KVALITETSSKEMA FOR PROJEKTET

Data/Metode	Resultat	Gyldighed	Pålidelighed	Tilstrækkelighed
<b>Arbejdsspørgsmål:</b> Hvilke generelle effekter har CAP haft på landbrugsdriften i EU, her særligt driftens konsekvenser for de vedvarende græsarealer?				
Litteraturstudie som bygger på mange års erfaringer med CAP's effekter.	Intensivering, Specialisering og Marginalisering. Dy-repræmier dog gunstige i fht. opretholdelsen af enge og overdrev.	CAP er designet til en forøget intensivering og specialisering. Det er svært at isolere CAP's effekter fra øvrige parametre af betydning for landbrugsdriften.	Resultatet er velkendt fra alle EU-lande. Der er en lang erfaring med CAP's effekter.	Vi kunne have anvendt flere forskellige litteraturkilder.
<b>Arbejdsspørgsmål:</b> Hvilke elementer i CAP (midtvejsreformen i 2003) har betydning for landbrugsdriften og varetagelsen af naturhensyn på de vedvarende græsarealer?				
Litteraturstudie af CAP. Internetkilder med de nyeste ændringer samt konsekvensanalyser heraf	MVJ, God landbrugspraksis, Miljøbetinget støtte, afkobling af støtten fra produktionen, mindre national medfinansiering mm.	Vi fremhæver de initiativer som har potentielle positive miljø-/natureffekter. Bygger på mange internetkilder der ikke er konsoliderede og indeholder foreløbige effektanalyser.	Graden af effekterne kan diskuteres.	Til formålet er gennemgangen tilstrækkelig.
<b>Arbejdsspørgsmål:</b> Hvad er formålet med MVJ, det retslige indhold i Landdistriktsforordningen og hvilken betydning har disse for MVJ's potentialer for varetagelsen af naturhensyn?				
Litteraturstudie af Rådets forordning (EF) nr. 1257/99 samt nyeste ændringer hertil. Ekspertvurderinger heraf.	Formål at tilbyde frivillig støtte for en ekstra miljøvenlig landbrugsproduktion. Nedsætte produktionen. MVJ kan kombineres med LFA, støtte til opfyldelse af miljønormer mv.	Vi er ikke uddannede jurister, derfor kan vi foretage fejlfortolkninger af EU-retten, men støtter os til eksperter vurderinger.	Anvendt primærlitteratur, hvilket gør pålideligheden af dataene stor. Indeholder også flere ekspertvurderinger.	Vi kunne have inddraget flere eksperter fortolkninger.
<b>Arbejdsspørgsmål:</b> Hvilke faktorer har indflydelse på landmænds beslutning om deltagelse i MVJ-ordningerne?				
Anvendelse af eksperter interviewundersøgelser og udvalgte landes erfaringer.	Støttestørrelse vs. aftalevilkår og selvbestemmelse. Viden, naturinteresse, samspil/modspil med resterende del af CAP mm.	De refererede interviewundersøgelser er ikke direkte målrettede mod vores problemstilling.	De refererede interviewundersøgelser er omfattende og gennearbejdede.	Interview med polske landmænd ville have forbedret tilstrækkeligheden.

Data/Metode	Resultat	Gyldighed	Pålidelighed	Tilstrækkelighed
<b>Arbejdsspørgsmål:</b> Hvilke erfaringer har medlemslandene med udformningsmuligheder af naturvenlige MVJ-planer og MVJ-ordninger?				
Litteraturstudie af Englands og Tysklands MVJ-program, og eksperter vurderinger heraf. Vi har anvendt en del internetkilder.	De økonomiske rammer begrænser MVJ's arealmæssige udbredelse. Plejeforanstaltningerne er meget forskellige. Muligheder for graduering af støtte efter naturværdi, efteruddannelse af landmænd mv.	Beskrivelserne af landenes MVJ-programmer har stor gyldighed. Men litteratur med evalueringer angående landenes erfaringer er forholdsvis begrænset.	Idet vi har anvendt en del internetkilder er der en fare for at ikke alle informationer er blevet opdateret korrekt.	Interviews med aktører i de forskellige lande ville forbedre indblikket i landenes erfaringer betydeligt.
<b>Arbejdsspørgsmål:</b> Hvad er status for de polske enge og overdrev mht. udbredelse, naturkvalitet og trusler?				
Litteraturstudie og interview Anvendelse af polsk statistik.	Stagnerende udbredelse. Internationale naturværdier. Intensiverings- og marginaliserings-trusler mm.	I forhold til et overordnet billede er gyldigheden stor.	Informationerne er fra nationale statistiske opgørelser og internationale institutioner.	Tilstrækkeligt i forhold til formålet.
<b>Arbejdsspørgsmål:</b> Hvad er status og de fremtidige udsigter for de polske enge og overdrev mht. retlig og faktisk beskyttelse?				
Litteraturstudie og vurderinger fra f.eks. OECD, Kommissionen og interviews med polske embedsfolk og NGO'ere.	Lang tradition for naturbeskyttelse men dårlig retlig beskyttelse, få ressourcer til administration og håndhævelse. Natura 2000 områder vil nok fokusere mange økonomiske naturforvaltningsressourcer.	Der er anvendt mange forskellige kilder. Dog er indblikket begrænset, idet vi kun har anvendt engelsksproget litteratur.	Informationerne er fra velrenommerede internationale institutioner og polske embedsfolk. Visse vurderinger af retlig beskyttelse bygger på få interviewpersoner.	Da vi ikke har anvendt de primære kilder, den polske lovtæst, og ikke har juridisk indsigt i den, kan tilstrækkeligheden forbedres.
<b>Arbejdsspørgsmål:</b> Hvorledes vil Polen implementere CAP og hvad er deres fremtidige strategi for udviklingen af landbruget?				
Interviews af polske aktører. Anvendelse af statistik og litteratur	Direkte betalinger vil ske delvist afkoblet fra produktionen. Produktionslofter begrænser græsningspotentialet. Moderniseringsstrategi for udviklingen af landbruget.	Der er forskellige kvalificerede bud på hvordan fremtiden vil tegne sig set med aktørernes øjne.	At pege på udviklingstendenser er forbundet med stor usikkerhed.	Opstilling af en mere detaljeret og valideret scenarimodel kunne have forbedret vurderingerne.

Data/Metode	Resultat	Gyldighed	Pålidelighed	Tilstrækkelighed
<b>Arbejdsspørgsmål:</b> Hvad er status og udviklingstendenser for den polske landbrugssektor? – med særlig fokus på græsningspotentiale, bedriftsstruktur og CAP's støttemuligheder?				
Interviews af polske aktører. Anvendelse af statistik og litteratur.	Hidtidig strukturudvikling forløbet langsomt, stigning i antallet af større bedrifter med færre ekstensive græsarealer. Nedgang i husdyrproduktionen. CAP vil medføre intensivning af driften for kommercielle brug.	Store regionale forskelle gør det svært at generalisere.	Nogle af informationerne bygger på enkelte personers vurderinger. Her er der risiko for misforståelser og fejlvurderinger.	Vores beskrivelser og undersøgelser er meget overordnede. Vurderingerne kunne væsentligt forbedres ved interview med flere landbrugsrådgivere samt landbrugsinstitutioner mv.
<b>Arbejdsspørgsmål:</b> Hvilke barrierer og muligheder er der for, at det polske MVJ-program kan varetage naturværdierne på de vedvarende græsarealer ?				
Litteratur: Interviews af polske aktører. Deltagelse i konference samt trænings-session for MVJ-landbrugsrådgivere.	Indholdet i ordningerne under MVJ's naturbeskyttelsesplan er generelt tilfredsstillende. Men områdeudpegningerne er alt for begrænsede, støttebeløb for lave, gødskning tilladt i for store mængder.	Vi har interviewet mange forskellige aktører med forskellige roller. Dette giver en stor gyldighed.	Alle interviewene er blevet båndet med tilladelse fra interviewpersonen; dvs. at interviewpersonen kan stå inde for dem.	Der sker løbende ændringer i programmet, derfor ville senere opfølgende interview have stor værdi i forhold til at ajourføre personernes vurderinger af programændringerne.
<b>Arbejdsspørgsmål:</b> Hvilke barrierer og muligheder er der, for at de polske bønder vil deltage i MVJ?				
Litteratur: Interviews af polske aktører. Deltagelse i konference samt trænings-session for MVJ-landbrugsrådgivere.	Lavt vidensniveau. Manglende økonomiske ressourcer. Dårlige administrative egenskaber. Få og dårligt uddannede rådgivere. MVJ-pilotprogrammets annullering, Kodeks for God landbrugspraksis mv.	Nogle af de interviewede aktører har arbejdet med lignende problemstillinger og har derfor en pålidelig viden om bøndernes holdninger.	Der er næsten ingen polske erfaringer med MVJ endnu, derfor er vores vurderinger af fremtiden i Polen usikre. Nogle af informationerne bygger på enkelte personers udtalelser. Her er der risiko for misforståelser og fejlvurderinger.	Vi anvender kun andres vurderinger. Teoretisk og empirisk baggrund for overførsel af erfaringer til polske landmænd er svag og kunne være blevet afhjulpet ved interviews med polske landmænd, landbrugsorganisationer og –institutioner.



**Bilag 8. Polens MVJ-ordninger og deres støttebeløb.**

Code	Package	Payment	
		PLN/ha	EURO/ha
S01	<b>Sustainable farming</b>	160	36,69
S02	<b>Organic farming</b>		
S02a01	Non-certified arable crops	680	155,95
S02a02	Certified arable crops	600	137,60
S02b01	Non-certified permanent grasslands	330	75,68
S02b02	Certified permanent grasslands	260	59,63
S02c01	Non-certified vegetable crops	980	224,76
S02c02	Certified vegetable crops	940	215,58
S02d01	Non-certified fruit crops and berry plantations	1800	412,82
S02d02	Certified fruit crops and berry plantations	1540	353,19
P01	<b>Maintenance of extensive meadows</b>		
P01a01	Semi-natural single-swath meadows – hand mowing	1030	236,22
P01a02	Semi-natural single-swath meadows – mechanical mowing	400	91,74
P01b	Semi-natural double-swath meadows	880	201,82
P02	<b>Maintenance of extensive pastures</b>		
P02a	Pastures on xerothermic grasslands	300	68,80
P02b	Lowland pastures		
P02b01	Lowland pastures with traditional grazing	400	91,74
P02c	Mountain pastures		
P02c01	Mountain pastures below 350 m asl.	230	52,75
P02c02	Mountain pastures above 350 m asl	560	128,43
K01	<b>Soil and water protection</b>		
K01a	Catch crop undergrown	330	75,68
K01b	Winter intercrop	570	130,72
K01c	Stubble intercrop	520	119,26
K02	<b>Buffer zones</b>	<b>100 running metres</b>	<b>100 r m</b>
K02a01	2-meter buffer zones on poor soils	18	4,13
K02a02	5- meter buffer zones on poor soils	46	10,00
K02b01	2- meter buffer zones on rich soils	26	5,96
K02b02	5- meter buffer zones on rich soils	64	14,68
G01	<b>Maintenance of local animal breeds</b>	<b>1 animal</b>	<b>1 animal</b>
G01a	Cattle		
G01a01	Polish red cattle	1080	247,69
G01a02	Polish white-backed cattle	1080	247,69
G01b	Horses		
G01b01	Polish horse	1300	298,14

BILAG 8. POLENS MVJ-ORDNINGER OG DERES STØTTEBELØB.

G01b02	Hucul horse	1300	298,14
G01b03	Małopolskie horse	1300	298,14
G01b04	Śląskie horse	1300	298,14
	Sheep		
G01c01	Sheep wrzosówka	310	71,10
G01c02	Sheep świniarka	310	71,10
G01c03	Sheep olkuska	310	71,10
G01c04	Sheep górskie of colourful variety	310	71,10
G01c05	Sheep merynos colourful	310	71,10
G01c06	Sheep uhruskie	310	71,10
G01c07	Sheep wielkopolskie	310	71,10
G01c08	Sheep żelaźnieńskie	310	71,10
G01c09	Sheep korideil	310	71,10
G01c10	Sheep kamienieckie	310	71,10
G01c11	Sheep pomorskie	310	71,10

Kilde: Ministry of Agriculture and Rural Development (2003).

## Bilag 9. Polens kodeks for God landbrugspraksis.

### God landbrugspraksis – udvalgte forpligtigelser som vedrører driften af græsarealer.

<b>5. FARMING ON GRASSLANDS</b>			
<b>Obligations</b>	<b>Legal Basis</b>	<b>Negative control result</b>	<b>Controlling authority Control (enforcement institution) and test legal responsibility</b>
It shall be prohibited to burn flora on meadows, pasturages, fallow lands, ditches, roadside strips, railway routes, and in areas covered with bulrush and cane. The prohibition also concerns balks, stubbles and straw.	Act on Nature Protection of 16 November 1991 (uniform text, O.J. 2001 No 99 item 1079, with subsequent amendments)	8. Burning of flora	Starosta (head of a Powiat) (Art. 47) Fine or imprisonment penalty Decisions on these cases shall be taken on the basis of and in the mode referred to in the Code of Petite Offences.
Farming on grasslands shall not result in water contamination with nitrogen compounds and permanent sod damage caused by excessive pasturing.	Water Law of 18 July 2001 (O.J. 2001 No. 115 item 1229, with subsequent amendments)		Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture (ARiMR) Environment Protection Inspection
<b>6. HABITAT PROTECTION</b>			
Obligations resulting from the Act on Nature Protection shall be observed in areas under legal protection.	Act on Nature Protection of 16 November 1991 (O.J. 2001 No 99 item 1079, with subsequent amendments)	9. Protection requirements specified for the protection areas are not met (protection plans, annual protection tasks)	Nature protection authorities (National Park, Landscape Park, NATURA 2000 area, Starosta (head of a Powiat)) Fine or imprisonment penalty Decisions on these cases shall be taken on the basis of and in the mode referred to in the Code of Petite Offences.
<b>8. SOIL PROTECTION</b>			
The responsibility for technical maintenance of anti-erosion devices and melioration equipment shall rest with the owner of the land on which the machinery is located.  Farmers shall be obliged to maintain grasslands on slopes with 12° (20%) slant.	Act on Protection of Agricultural and Forest Land of 3 February 1995 (O.J. of 1995, No. 16, item 78 with subsequent amendments)	12. Grassland converted into arable land on the slope with 12° (20%) slant.	Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture (ARMA)  Starosta (head of a Powiat)

Kilde: Ministry of Agriculture and Rural Development 2003, Annex K.

**Bagsidebillede:**

Forfatterne under udforskning af ådalen ved Goniadz i Biebrza Nationalpark i juni 2003 (til højre Torsten og til venstre Keld): En solid polsk storkerede, hvor der ikke er lagt vægt på æstetikken, men som er fuldt funktionsdygtig og i brug som det ses. Beboeren i reden stikker hovedet ovenud.

Eget billede, juni 2003.

