

## Sikring af naturpleje på vedvarende græsarealer

Erling Andersen & Lone Søderkvist Kristensen, LIFE, KU

Anne Gravsholt Busck, GEO, KU

Dette notat indeholder en vurdering af styrker og svagheder i den samlede incitamentsstruktur i forhold til sikring af naturpleje på vedvarende græsarealer i Danmark, samt forslag til forbedringer og ny incitamenter og værktøjer. Vurderingerne og forslagene gives med udgangspunkt i projektet 'Sikring af naturpleje på vedvarende græsarealer' hvori der er arbejdet med:

- Katalog over incitamenter til naturpleje på vedvarende græsarealer
- Gode danske eksempler på græsningslaug og fællesskaber
- Gode danske eksempler på naturpleje som driftsgren
- Gode udenlandske eksempler på incitamenter

### Udgangspunktet

Styrken i den nuværende beskyttelse af vedvarende græsarealer samt incitamenterne til drift af arealerne er, at græsarealerne er omfattet af en generel beskyttelse samt krav om minimums-drift og, at der på langt de fleste af arealerne tilbydes støtte til sikring af drift på generelle vilkår. Alle de værdifulde vedvarende græsarealer er omfattet af den generelle beskyttelse af naturtyper i Naturbeskyttelseslovens § 3 og er dermed sikret mod inddragelse i omdriften og imod intensiveret anvendelse med mindre det sker ved brud på loven eller efter dispensation. Samtidigt kræves der i Lov om drift af landbrugsjorder samt i reglerne om God landbrugs- og miljømæssig stand i forhold til Enkeltbetalingsordningen at græsarealer holdes lysåbne gennem et minimum af drift. Endelig har det har med tilskudsordninger været muligt at sikre en generel drift af en lang række vedvarende græsarealer med en målretning mod de mest værdifulde. Det er i den danske regulering inklusiv støtteordningerne fokus på generelle regler og relativ enkel administration [*sic*]. Samlet set kan man derfor sige at sikringen af de vedvarende græsarealer og driften heraf i Danmark i teorien har et meget højt bundniveau sammenlignet med andre lande.

Svaghederne i den danske måde at sikre naturpleje på er efter vores opfattelse relateret til fire forhold. For det første har støtteordningerne til naturpleje under EU's landdistriktsprogram haft en omskiftelig tilværelse med forskellig målretning, aftaleindhold og administration over tid, hvilket må ses som en svaghed i forhold at sikre kontinuiteten i plejen af græsarealerne. For det andet mangler ordningerne i det nuværende design muligheder i forhold til de mere specielle indsatser og i forhold til de mere specielle arealer. Det har givet problemer i forhold til støtte til de mest naturprægede græsarealer med de højeste naturværdier og det giver ikke muligheder for en mere målrettet drift/pleje tilpasset de enkelte græsarealer. For det tredje er en del af reguleringen meget afhængig af landmændenes kendskab til de gældende regler. Det gælder fortsat for regler i Naturbeskyttelsesloven og i endnu høj grad for de nyere krav i Lov om drift af landbrugsjorder og Bekendtgørelse om God landbrugs- og miljømæssig stand. For det fjerde er det også værd at

bemærke, at der er forskellige barrierer, der modvirker de nuværende incitamenters eksempelvis reglerne omkring tæt lavt plantedække i de 5-årige plejeaftaler eller kravet om minimum 50 % arealdækning af græs under enkeltbetalingsordningen og dermed også på arealer i den 1-årige plejeordning.

### **Mulige forbedringer af incitamenterne til naturpleje**

I et følgende giver vi et bud på, hvorledes nogle af begrænsningerne i den danske tilgang kan imødekommes eller fjernes. Det gælder:

- Det korte sigt
  - Sikring af drift på naturprægede arealer
  - Betaling for særlige indsatser
  - De rigtige aftaler på de rigtige arealer
  - Afbalancerede støttebeløb
  - Betaling for resultater
  - Kontrol og information
  - Organisering af naturpleje
  
- Det lange sigt
  - Ændringerne i den fælles landbrugspolitik fra 2013

#### *Sikring af drift på naturprægede arealer*

I Danmark er der ca. 110.000 ha særligt udpegede Natura 2000 arealer. Af dem er der to typer af græsarealer, der kan modtage speciel støtte. Den ene er 'Særligt værdifulde og svært tilgængelige græs- og naturarealer' (naturperler) – i alt 850 ha, typisk mindre øer eller andre særligt værdifulde græsarealer, hvor omkostningerne til afgræsning er væsentligt højere end på almindelige arealer. Den anden type er arealer til særlig fuglevenlig drift – i 2010 udelukkende arealer på Mandø, men i 2011 udvidet til i alt 2089 ha flere steder i landet.

Udover de generelle ordninger nævnt ovenfor tilbydes landmændene i Sverige også tilskud til drift af specielle typer af græsarealer. Det gælder:

- Skovgræsning
- Græsning af kalk-græsmarker på Åland og Gotland
- Græsning på fæboder (sommer-gårde)
- Græsning af mosaikgræsmarker og andre græsfattige græsmarker
- Græsning på svært tilgængelige arealer (eksempelvis øer)

Disse ordninger gælder typisk for arealer, som ikke kan opnå enkeltbetaling eller støtte under de generelle ordninger om pleje af græsarealer. Det gælder eksempelvis mosaikgræsmarkerne, som er arealer egnede til græsning, men som har mange buske, træer eller indslag af eksempelvis klipper,

sten eller sand. Denne ordning håndteres i Sverige af det enkelte Län som fastsætter vilkår og tilskud.

### *Betaling for særlige indsatser*

I de danske støtteordninger til pleje af græs- og naturarealer stilles der krav om at der ikke må gødskes, sprøjtes eller tilskudsfordres, samt krav i forhold til tidspunktet for slæt. Den eneste mulighed for mere målrettede krav ligger i et særligt tilskud til fuglevenlig drift, hvor der er strammere krav i forhold til tidspunktet for afgræsning og for slæt. I 2010 blev denne mulighed kun tilbudt på Mandø, men er i 2011 udvidet til et samlet areal på 2089 ha flere steder i landet.

I Sverige tilbyder man på arealer med særlige værdier, ca. 40 % af arealet med aftaler i 2008, landmændene ekstra tilskud for særlig komplementerende naturpleje. Dette er eksempelvis at pleje træer med styning for at opnå mere lysåbne arealer eller tilskud til at arealerne slås med le. Det er Länsstyrelsen som, efter ansøgning fra landmændene, afgør om værdierne på arealet kræver disse komplementerende plejeindsatser. Udover de ovennævnte plejetiltag, der er knyttet til de generelle ordninger, findes der i Sverige en speciel ordning, 'Utvald miljö', hvor der gives tilskud til eksempelvis pleje ved afbrænding, tørring af hø på arealet eller restaurering af græsarealer. Her er det igen Länsstyrelsen, som bestemmer hvilke plejetiltag, der gælder i Länet samt fastsætter vilkår og tilskuddets størrelse.

I England har man valgt at tilbyde støtte til græsarealer på flere niveauer fra en 'Entry Level Scheme' der tilbydes alle landmænd til et 'High Level Scheme' der kun tilbydes landmænd i udpegede områder. Sidstnævnte er udformet som egentlige aftaler, hvor landmanden tilbyder en række bestemte tiltag på sine arealer, men hvor det er myndighederne der vælger om der skal indgås en aftale. Som hovedregel tilbyder landmanden tiltag, hvor driften på forhånd er beskrevet, men for enkelte tiltag aftales driften helt specifikt for det enkelte aftaleareal. Et eksempel herpå er 'Maintenance of grassland for target features', som for eksempel kan være stor vandsalamander, alpekrage, dværgværling eller humlebier, men også mere generelt jordrugende fugle. Her fastsættes kravene til driften specielt i forhold til det enkelte areal og forekomsten af 'target features' i den enkelte aftale. Disse aftaler er, som øvrige aftaler på dette niveau, 10 årige og præmien per ha er fastsat på forhånd.

### *De rigtige aftaler på de rigtige arealer*

I England er det en forudsætning for at indgå aftale under 'High Level Stewardship' at ansøgningen om aftale vedlægges en 'Farm Environment Plan'. Denne plan indeholder en opgørelse og tilstandsvurdering af alle elementer af historisk, biodiversitets, ressourcemæssig, adgangsmæssig eller landskabsinteresse. Dette omfatter selvfølgelig alle typer af græsarealer. Planen anvendes til at afgøre hvilken drift der skal specificeres i aftalerne. Planerne udarbejdes typisk af konsulenter, hvor prisen varierer med bedriftens størrelse. På Natural Englands hjemmeside nævnes priseksempler svarende til ca. 6.000 kr. for en bedrift på 16-50 ha og ca. 9.000 kr. for en bedrift på 51 – 150 ha. Udgiften hertil betales tilbage til landmanden i forbindelse med indsendelse af ansøgning uanset om ansøgningen efterfølgende er succesfuld. Sammenlagt er der mere end en halv million hektar der er omfattet af denne type aftaler og planer svarende til ca. 10 % af det samlede aftaleareal.

Når landmændene i Sverige ønsker at indgå aftale på et areal med særlige værdier, besøges arealet som oftest af Länsstyrelsen. Det er nødvendigt for at sikre, at arealet rent faktisk indeholder specielle værdier samt for at udarbejde vilkårene for driften af arealet. Det kan eksempelvis være forbud mod tilskudsfordring, tidsmæssige rammer for græsning og slæt eller helt konkret hvilke træer, der skal bevares og hvilke, der skal fjernes. Besøget giver desuden den enkelte landmand en større sikkerhed for, at arealet er berettiget til støtte og mindsker derfor risikoen for en eventuel tilbagebetaling.

I Danmark kan man diskutere om planer/besøg som beskrevet ovenfor er relevante. Med de langt enklere danske ordninger er arealets status med hensyn til Natura-2000 og § 3 beskyttelse hovedspørgsmålet og disse informationer kan let findes på Internet Markkort eller Miljøportalen. Omvendt kunne besøg/planer give landmændene en vis sikkerhed i forhold til arealets status og drift, idet det i Danmark er op til landmanden og eventuelt landbrugsrådgiver at afgøre hvilke ordninger/reguleringer et givent areal er omfattet af. Et besøg giver også mulighed for en mere uforpligtigende snak om værdierne på arealerne og særlige forhold som landmanden skal være opmærksom på i forbindelse med plejen.

En mulighed for at sikre de rette aftaler på de særligt værdifulde arealer kunne være at begrænse muligheden for at indgå aftaler om særlige indsatser til arealer/bedrifter for hvilke der foreligger en naturplan jf. den eksisterende mulighed for at få tilskud til udarbejdelse af naturplaner under ordningen om støtte til natur og miljøprojekter. Det vil dog kræve en væsentlig udvidelse af denne ordning, hvor der i 2010 blev givet tilskud til 43 naturplaner til et samlet beløb på ca. 1 mio. kr.

### *Afbalancerede støttebeløb*

Der er en række naturprægede græsarealer, der ikke er berettiget til den almindelige landbrugsstøtte (Enkeltbetalingsordningen) på grund af krav til plantedække, bevoksning med træer og buske, fugtighedsforhold mv. Det er typisk de mest ekstensivt drevne græsarealer med højest miljø- og naturværdi, der ikke er støtteberettigede. Reglerne er fælles EU regler og er således gældende i både Sverige og Danmark. Støttesatser man tilbyder til disse arealer (i henhold til landdistriktsprogrammet) er derimod skruet helt forskelligt sammen i de to lande. I Sverige har man således valgt at forhøjet tilskud til sådanne arealer, såfremt de indgår i plejeordninger for arealer med særlige værdier. I 2010 er det årlige tilskud per ha i Sverige:

- Arealer med særlige værdier med enkeltbetaling ved afgræsning: 2.650 s.kr.
- Arealer med særlige værdier uden enkeltbetaling ved afgræsning: 3.850 s. kr.
- Arealer med særlige værdier med enkeltbetaling ved slæt: 4.200 s.kr.
- Arealer med særlige værdier uden enkeltbetaling ved slæt: 5.400 s. kr.

Der gives således i Sverige en ekstra betaling til arealer, der ikke kan opnå enkeltbetaling på 1.200 s.kr./ha svarende til næsten 1.000 d.kr., hvilket næsten er fuld kompensation for 'tabet' af enkeltbetalingsstøtte (værdien af betalingsrettigheder for græsarealer i Sverige udgør ca. 940 til 1.090 d.kr efter hvor i landet arealet er beliggende). Den samlede støtte er derfor ens uanset om arealet kan opnå enkeltbetaling eller ej.

I Danmark er tilskuddet i ordningen om pleje af græs- og naturarealer 1.400 d.kr./ha ved afgræsning og 800 d.kr./ha ved afgræsning eller slæt og der ikke forskel i støttesatsen for arealer henholdsvis

med og uden enkeltbetaling. Det betyder at den samlede støtte til græsarealerne er mere end 2.000 kr. højere på de arealer der kan opnå enkeltbetaling.

### *Betaling for resultater*

De eksisterende danske støtteordninger til naturpleje på vedvarende græsarealer er rettet mod driften. Landmændene betales for at gennemføre en nærmere specificeret drift med hensyn til afgræsning, gødskning osv. og betales for de ekstra omkostninger den pågældende drift giver i forhold til en normal drift af arealet. I andre lande, eksempelvis i Holland, er landmændene blevet tilbudt ordninger, hvor også resultatet af naturplejen indgår i aftalen. Det har f.eks. været i form af ekstra tilskud på aftalearealer, hvor et nærmere specificeret antal fuglereder udløser støtten.

Det kan være fristende med ordninger af denne resultat-orienterede type i forhold til at opnå bestemte mål med naturplejen, men hvor landmanden har mulighed for selv at vælge driftsform. Der er imidlertid også forhold som taler imod sådanne ordninger. Væsentligst er at der ikke er en kausal sammenhæng mellem en bestemt drift græsareal og opnåelsen af bestemte mål, idet en lang række faktorer som driftshistorie, beliggenhed i forhold til andre værdifulde arealer, vind og vejr. Ved at gøre støtten afhængig af opnåede resultater risikerer man at påføre landmanden ekstra omkostninger eller tab, mens støtten også er afhængig af forhold som landmanden ikke har kontrol over. Et andet vigtigt forhold er, at det skal sikres at de udslagsgivende resultater rent faktisk kan kontrolleres og at de nødvendige midler hertil er afsat. Et forbehold der ofte nævnes imod de resultat-orienterede ordninger er, at de er mere omkostningskrævende at kontrollere. Det er ikke nødvendigvis gældende for ordninger rettet mod naturpleje – i modsætning til eksempelvis ordninger rettet mod reduceret udvaskning af kvælstof.

### *Kontrol og information*

Der er med Lov om drift af landbrugsjorder indført en rydningspligt på vedvarende græsarealer. Formålet med rydningspligten er dobbelt, dels ønskes eksisterende lysåbne naturarealer friholdt for opvækst for at bevare det dyre- og planteliv, der er tilpasset de lysåbne naturtyper, dels ønskes landbrugsarealer friholdt for opvækst således at de uden besvær kan inddrages i landbrugsdriften igen. Rydningspligten indeholder et krav om at landbrugsarealer inklusiv vedvarende græsarealer skal friholdes, således at der ikke findes opvækst på arealerne, der er mere end 5 år gamle. Rydningspligten omfatter ikke hede vegetation af dværgbuske. Rydningspligten har virkning fra 1. september 2004 og kan således først håndhæves fra 1. september 2009. Det er Plantedirektoratet der kontrolmyndighed vedr. rydningspligten. Der har indtil udgangen af 2010 ikke været foretaget nogen systematisk kontrol af rydningspligten, men man har modtaget anmeldes fra private, kommuner og organisationer – ca. 10. Derudover har et par enkeltbetalingskontrollører indberettet uregelmæssigheder. Sagerne omhandler dels manglende anmeldes af arealer til anden brug end landbrug (natur og skov) dels egentlig manglende overholdelse af rydningspligten. Der er ingen sager der er færdig behandlet endnu og der er ikke udarbejdet noget sanktionsgrundlag

Det er vores vurdering, at der med lovgivningen er indført en minimal plejepligt for vedvarende græsarealer. Reglerne vil som minimum, gennem rydning/slåning holde arealerne lysåbne, men vil ikke kunne sikre den biologiske mangfoldighed som en regelmæssig græsning eller plejerettet slæt

kan frembringe. Regelværkets effekt beror på om landmanden har kendskab til loven, i hvilket omfang der laves kontrol med lovgivning, bøde/strafudmåling i forbindelse manglende overholdelse af lovgivning samt dispensationspraksis. Fra en interviewundersøgelse med mere 500 landmænd i 2008 ved vi, at relativt få landmænd havde kendskab til regelsættet om rydningspligt og anmeldelse af arealer til natur/skov. De fleste landmænd forbandt rydningspligten med regelsættet vedrørende enkeltbetalingsordning.

### *Organisering af naturpleje*

Der er stor interesse for at deltage aktivt i naturpleje i græsningslaug, kogræsserforeninger mv., men ofte skal der også være andre interesser involveret for at tiltrække folk og opretholde foreningen. Det er typisk en mindre kerne af entusiaster / ildsjæle, der tager det store slæb, mens andre medlemmer deltager i særlige aktiviteter. Frivillige foreninger – særligt Danmarks Naturfredningsforening (DN) – har vist sig at have en vigtig rolle som initiativtager. DN's medlemmer har en grundinteresse i naturpleje, samt et kendskab til koordination og vælger at bruge tid og kræfter på aktiviteterne. Derudover har de offentlige instanser (Naturstyrelsen, amtet og senere kommunen) en vigtig rolle som understøttende via jordejerskab, penge, mandskab og om nødvendigt som generel støtte til koordinering og afholdelse af arrangementer.

Efter etablering af lav/foreninger følger en sårbar driftsfase. Mens etableringsfase typisk drives af et stort og umiddelbart engagement, så kræver driftsfasen det lange træk, hvor engagementet skal understøttes og ansvaret gerne fordeles på flere hænder for at mindske sårbarheden og risiko for udbrændthed. Hvis de drivende kræfter forsvinder, risikerer foreningen at smuldre. I driftsfasen træder 'de andre goder' – dvs. andet end den gode gerning for naturen – frem og kan endda blive bærende. Eksemplerne viser bredden i form af dyreetik, le-kundskab / kulturbevarelse, kvalitetskød / -hø, socialt samvær, mulighed for et godt og gratis måltid i venners lag osv.

### **Det lange sigt**

#### *Den fælles landbrugspolitik efter 2013*

Den næste større ændring af EU's landbrugspolitik vil finde sted i 2013. Der er mange ideer i spil. Men på nuværende tidspunkt er intet afklaret. Der vil dog svært at forestille sig forringelser i forhold til de muligheder der er for nærværende til sikring af naturpleje på vedvarende græsarealer og støtteordningerne til miljøvenlig drift vil formentlig ikke blive ændret nævneværdigt. Meget højt på dagsordenen i diskussionerne er at det skal tydeliggøres at landbruget leverer andre goder end fødevarer og at den økonomiske støtte skal knyttes hertil. Det kan betyde fortsat stigende krav til dokumentation for at eksempelvis støtteordninger til græsarealerne rent faktisk leverer goder for pengene. Flere af de punkter vi allerede har nævnt ovenfor kan bidrage hertil og fremme en mere målrettet naturpleje, der sigter på målbare *forbedringer* i natur tilstanden på det enkelte aftaleareal. Det er imidlertid også vigtigt at huske på at støtteordningerne også bidrager betydeligt til *opretholdelse* af græsning på mange arealer. Det betyder ikke nødvendigvis en positiv ændring i tilstanden på arealet, hvilket gør det sværere at dokumentere effekten.

## Ti anbefalinger

På baggrund af ovenstående har vi 10 anbefalinger til forbedring af støtteordninger og regulering af naturpleje på de vedvarende græsarealer - i uprioriteret rækkefølge:

- De vedvarende græsarealer er omfattet af regler om minimum drift samt om beskyttelse mod inddragelse i omdrift. Forbedret information samt mere systematisk kontrol af overholdelse af gældende love og regler er imidlertid nødvendig. Det gælder specielt i forhold til reglerne om arealernes pleje/vedligeholdelse i lov om drift af landbrugsjorder: Disse regler gælder, i modsætning til hvad mange landmænd tror, også arealer som ikke er med i enkeltbetalingsordningen. Også kendskabet til reglerne i naturbeskyttelsesloven er mangelfuldt på trods af at denne lov i sin nuværende form har 16 år på bagen.
- Opretholdelse af driften af de vedvarende græsarealer sikres bedst gennem en generel støtteordning, der gælder for alle vedvarende græsarealer. Den nuværende ordning under artikel 68 med 1-årige aftaler uden brug af gødning og sprøjtemidler tilbydes på alle arealer som grundbetaling for drift af græsarealer udenfor omdrift. Reglerne om plantedække i enkeltbetalingsordningen bør ikke gælde for disse arealer (kræver ændring af EU regler for støtte under art. 68).
- Naturpleje af de vedvarende græsarealer sikres bedst gennem aftaler hvor tilskud og vilkår er tilpasset arealernes plejebestand og omkostninger. Den nuværende 5-årige ordning om pleje af græs og naturarealer skal differentieres med hensyn til vilkår og tilskud, men skal fortsat tilbydes på alle vedvarende græsarealer indenfor Natura 2000 samt på § 3 beskyttede arealer udenfor Natura 2000.
- Differentieringen af den 5-årige ordning kan ske på baggrund af udpegninger af arealer med specielle plejebestand og omkostninger svarende til de gældende udpegninger af svært tilgængelige arealer og arealer med fuglevenlig drift. Der er mange muligheder, eksempelvis udpegnings af alle overdrevsarealer registreret som beskyttet af § 3 i naturbeskyttelsesloven, arealer med særlige botaniske værdier, arealer hvor offentlig adgang er ønsket eller mindre og dårligt beliggende arealer. Der kan tænkes flere modeller for, hvorledes arealer kan udpeges. Udpegninger på baggrund af Natura 2000 planerne og i de kommunale handleplaner er oplagte muligheder.
- Det skal være muligt at opnå supplerende tilskud på arealer med aftale om pleje, hvor landmænd eller grupper af landmænd er interesseret i helt særlige indsatser. Det supplerende tilskud skulle, i modsætning til de ovenstående ordninger, være afhængigt af målbare resultater. Tilskuddet skulle være betinget af udarbejdelse af en naturplan og også følges op med øget kommunikation med landmændene før, under og efter aftaleperioden. Hermed kunne man skabe en ordning, der i højere grad involverede og gav feedback til deltagerne uden at påføre dem en urimelig risiko. Samtidigt ville ordningen med stor sandsynlighed give målbare effekter.

- Tilskudssatserne for både den 1-årige og den 5-årige ordning om støtte til pleje af vedvarende græsarealer bør beregnes således at der kompenseres i de tilfælde, hvor enkeltbetaling ikke kan opnås.
- En del af de værdier, der knytter sig til de vedvarende græsarealer, er ikke alene knyttet til det enkelte areal men til sammenhængen mellem arealerne. Det skal genovervejes hvorledes støtteordningerne til pleje af græsarealer kan anvendes til at skabe sammenhængende arealer, eksempelvis langs vandløb. Det bør eksempelvis sikres at udpegninger er sammenhængende og der kan eventuelt overvejes om høj dækning af aftaler i delområder skal udløse ekstra støtte.
- Lokale samarbejdsinitiativer i græsningsselskaber med såvel landmænd som byboere udfylder en niche i naturplejen af de vedvarende græsarealer. Det er vigtigt at tilstedeværelsen af ildsjæle til at igangsætte sådanne initiativer gribes når muligheden er der. Det bør derfor sikres at der afsættes tilstrækkelige midler under ordningen til støtte af natur- og miljøprojekter således at interessen for ordningen kan imødekommes. Herudover bør der være et beredskab i kommunerne til at hjælpe interesserede i gang med plejen.
- Offentlige goder knyttet til de vedvarende græsarealer skal dokumenteres på forskellige niveauer - konkrete arealer og bedrifter eller typer af arealer og af bedrifter – som videngrundlag for forbedring af støtteordningerne i forbindelse med ændringen af den fælles landbrugspolitik fra 2013.
- Få gjort noget ved de 9 første anbefalinger!