

En indsats for biodiversiteten forudsætter positive incitamenter og tilstrækkelig viden

Landbrug & Fødevarers indspil til en kommende natur- og biodiversitetspakke

Bevarelse af naturværdier og biodiversitet er et centralt punkt på den miljøpolitiske dagsorden både nationalt og internationalt. Da landbruget ejer og forvalter en stor del af det danske landareal, er erhvervet og den enkelte landmand en helt naturlig medspiller i arbejdet med at bevare og udvikle naturværdierne. En sådan indsats for naturen og biodiversiteten skal ske i tæt samspil og med respekt for andre samfundsmæssige interesser – herunder opretholdelse og styrkelse af et konkurrencedygtigt jordbrugserhverv, liv i landdistrikterne samt gode muligheder for befolkningen for at opleve naturen og anvende den i rekreativt øjemed.

Derfor har Landbrug & Fødevarer sammen med Danmarks Biavlerforening, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Jægerforbund, Dansk Ornitologisk Forening, Friluftsrådet og Økologisk Landsforening udarbejdet et *fælles udspil vedr. natur og biodiversitet i det åbne land*, hvor i organisationerne peger på udfordringer og løsninger i forhold til at vende udviklingen for natur og biodiversiteten.

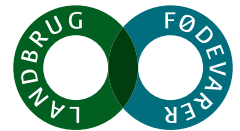
I forlængelse af og som supplement til dette udspil har Landbrug & Fødevarer en række yderligere ønsker og forslag til, hvad der skal til for at sikre, at naturtiltag kan blive integreret i landbrugsdriften på en måde, der skaber værdi for både naturen og for landbrugserhvervet. Danske landmænd yder allerede i dag en vigtig indsats i naturforvaltningen med blandt andet naturpleje, etablering af småbiotoper og vildttiltag, medvirken i større naturprojekter m.v. Landbrug & Fødevarer ønsker, at denne indsats fremover kan styrkes og foreslår på den baggrund en række elementer, der vil kunne indgå i regeringens kommende natur- og biodiversitetspakke:

Centrale principper for en kommende indsats for natur og biodiversitet:

Positive incitamenter – lovgivningsmæssigt og økonomisk:

Det er afgørende for indsatsen for natur og biodiversitet i det åbne land, at private lodsejere motiveres til at gøre en indsats gennem inddragelse, dialog og positive incitamenter.

Dette kan enten være gennem direkte betaling eller kompensation for indsatser eller tiltag, som fx naturpleje, udtagning af arealer eller genopretning af natur eller det kan være mere indirekte ved at sikre, at lodsejere ikke oplever, at de stilles ringere fordi de har naturarealer på deres bedrifter. Som reglerne er i dag – fx husdyrlovens regler vedr. den specifikke ammoniakregulering – er der mange landmænd, som vælger naturtiltag fra, da de ikke ønsker at komme i en situation, hvor de forhindres i at udvikle deres bedrifter på grund af naturindsatser, de selv har igangsat.



Hvis forekomst af natur medfører indskrænkninger i råderetten, bør dette således ske mod fuld erstatning ligesom eksisterende lovgivning bør gennemgås med fokus på negative incitamenter for en naturindsats.

Brugen af positive incitamenter er helt central i forbindelse med den ændring af Naturbeskyttelseslovens § 3, der blev sendt i høring lige inden jul. En gennemførelse af et forbud mod gødskning, sprøjtning og omlægning af § 3-beskyttede arealer som generel, erstatningsfri regulering vil uden tvivl have en klar demotiverende virkning på landmænd i forholdt til at gøre en indsats for naturen samtidig med, at det vil kunne få store økonomiske omkostninger for både den enkelte landmand og erhvervet. Hvis man ønsker en styrket beskyttelse af § 3- arealerne bør man derfor i stedet se på muligheden for at gennemføre det via positive incitamenter i form af fx en opkøbsordning af gældende rettigheder eller lign. kombineret med incitamenter til at holde arealerne i en ønsket lysåbne naturtilstand.

Bruge af positive incitamenter forudsætter endvidere at, der skabes overensstemmelse mellem de mål og ønsker, som samfundet har for naturen og biodiversiteten, og de midler der sættes af til indsatsen. En stor del af den danske naturforvaltningsindsats er finansieret gennem EU's landdistriktsprogram, og det giver en række udfordringer både i form af hvor mange midler, der er til rådighed, og rammerne de kan anvendes indenfor. Der er således behov for, at indsatsen med at vende udviklingen for naturen og biodiversiteten prioriteres – også når det kommer til national finansiering.

Viden og rådgivning - forskning og facilitering:

Det er på mange måder helt centralt, at indsatsen for natur og biodiversitet hviler på et solidt fagligt grundlag. Viden om forekomst og tilstand for dyre- og plantearter og naturtyper og viden om, hvilke tiltag, der virker, når man vil vende udviklingen for biodiversiteten, er vigtige forudsætninger for en målrettet indsats. Der bør derfor i en kommende biodiversitetspakke være fokus på at sikre tilstrækkelige midler til en bred naturovervågning både inden for og uden for Natura 2000-områderne, lige som der skal sættes fokus på behovet for at effektmonitere og vurdere de naturforvaltningstiltag, der løbene indsættes for at sikre, at det til en hver tid er de mest effektive tiltag, der igangsættes.

Samtidig er det også helt afgørende for en succesfuld indsats, at det sikres, at viden om, hvordan naturen bedst forvaltes og plejes, når ud til de lodsejere, der til dagligt står med ansvaret for at forvalte store dele af vores naturværdier. Erfaringer fra SEGES viser, at rådgivning, undervisning og facilitering direkte til lodsejere og forvaltere er helt centralt for at sikre igangsættelse af de rigtige indsatser og sikre størst muligt opbakning og forståelse blandt lodsejere.

Konkrete forslag og tiltag:

1. Direkte rådgivning til landmænd – Naturtjek og Fokusplaner

Rigtig mange landmænd udfører naturpleje og indgår i støtteordninger på eget initiativ. Der er meget stor forskel på, hvilken viden, der er hos landmænd om, hvordan man bedst fremmer biodiversiteten i agerlandet. Nogle landmænd har fået udarbejdet naturplaner,



biotopplaner eller er med i markvildtlav og har derfor en god ide om, hvilke tiltag, der kan gennemføres. Andre har ikke på samme måde fokus på biodiversiteten.

Det foreslås derfor, at der afsættes midler til rådgivning af landmænd, der ønsker at indgå i naturtiltag. SEGES har udarbejdet to koncepter "Naturtjek" og "Fokusplaner", som der med fordel vil kunne tages udgangspunkt i, da disse er afprøvede og har fokus på samspillet mellem landbrug og biodiversitet.

2. Videreførelse af rådgivningsindsats vedr. naturpleje

2000 landmænd, naturrådgivere og landbrugskonsulenter har siden 2015 deltaget i informationsmøder og temadage om tilskud til naturpleje og forvaltning af naturarealer med fokus på at fremme biodiversiteten. Omdrejningspunktet på møder og temadage har været landdistriktsordningens tilskud til pleje af græs og naturarealer – men også mange andre spørgsmål om landbrug, natur og biodiversitet er blevet præsenteret for de mange engagerede deltagere.

Arrangementerne har været en stor succes - således har over 95 pct. af deltagerne i forbindelse med evalueringen svaret, at de vil anbefale kurset til kolleger m.v.

Arrangementerne har været gennemført af SEGES som en gratis mulighed for både landmænd og rådgivere m.fl. og har været finansieret med Landdistriktsmidler i et udbud først via den daværende NaturErhvervsstyrelse, siden Landbrugsstyrelsen. I de sidste 3 år som en del af Naturpakken fra 2016.

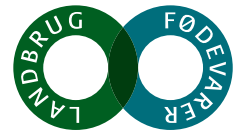
Med udgangen af 2019 er finansieringen af kurserne udløbet, og det kan derfor anbefales, at der afsættes nye midler til afholdelse af lignende kurser, så endnu flere landmænd fremover kan blive opdateret både på viden i forhold til tilskudsreglerne og viden om forvaltningen af naturarealerne med fokus på at fremme biodiversiteten.

3. Tilskud til lægivende og biotopforbedrende beplantninger

Den eksisterende tilskudsordning til læplantning og småbiotoper, der har været finansieret som den del af Naturpakken, står umiddelbart til at lukke i 2020, da der ikke er afsat midler til at videreføre ordningen.

Tilskud til læplantning og småbiotoper har gennem en årrække været et helt centralt element i forvaltningen af det åbne land. Muligheden for tilskud til læplantning har været med til at forme det danske landbrugsland og sikre levesteder for dyr og planter. Formålet med ordningen de seneste år har været at fremme og bevare biodiversiteten i det åbne land gennem plantning af læhegn og småbeplantninger. Ordningen har derfor stillet krav til kvaliteten af beplantningerne - herunder brug af hjemmehørende arter, samt plantning af buske og blomstrende planter til gavn for bier og andre bestøvere.

En videreførelse af den eksisterende læplantningsordning vil således være med til at sikre naturindholdet i småbiotoperne i det åbne land, hvorfor det anbefales, at der findes midler til at videreføre ordningen efter 2019.



4. *Naturpleje som driftsgren – nationale midler til naturpleje*

Visse naturarealer er af en sådan karakter, at de enten er meget vanskelige at pleje (fx øer og holme, meget stejle eller våde arealer, meget små arealer) eller har behov for så ekstensiv og / eller specialiseret pleje, at de nuværende tilskudsmuligheder under EU's landdistriktsprogram enten ikke kan anvendes eller ikke giver tilstrækkelig kompensation for den indsats, der er påkrævet.

Det foreslås, at der ses på, hvordan der kan sikres pleje af disse typer af områder ved at tilvejebringe nationale midler til betaling af landmænd for en indsats på sådanne områder. Et sådant plejetilskud på særligt udvalgte naturarealer kan evt. ledsages af en plan for plejen, der udarbejdes af kommune eller naturstyrelsens lokale enhed, således at den optimale pleje sikres.

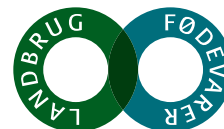
5. *Effektiv naturpleje og flere levesteder gennem sammenbinding af arealer*

Naturen i det åbne land i Danmark er karakteriseret ved mange små og usammenhængende naturarealer, som ligger spredt i det dyrkede land. I gennemsnit er områderne 2,8 ha, og 85 % af de plejkrævende lokaliteter er mindre end 5 hektar. Der er ofte ringe økonomi i driften af små arealer. Hvis effektiviteten af naturplejen, herunder den langsigtede naturkvalitet på de plejede arealer skal forbedres, bør flere af disse små arealer slås sammen eller sammenbindes i større græsningsenheder og eventuelt plejes gennem fællesgræsning. Dette vil samtidig give mere robuste naturarealer og flere levesteder for arter.

Der bør derfor gennemføres en særlig målrettet faciliterings- og rådgivningsindsats rettet mod små naturarealer med høj naturværdi. Der kan i den forbindelse være behov for at anvende jordfordeling eller udtagning af ikke-naturarealer mod erstatning for at sikre, at små værdifulde arealer opnår en størrelse, der gør dem rentable at pleje. Der bør således afsættes en pulje til at udvide ordningen for sammenbinding af små arealer med høj naturværdi.

På større skala bør der i forbindelse med projekter med multifunktionel jordfordeling eller andre former for udtagning af landbrugsjord indtænkes, hvordan der i videst mulig udstrækning kan ske en realisering af synergiefter således at både klima, miljø og biodiversitet indtænkes i projekterne,

Landbrug & Fødevarer har sammen med Danmarks Naturfredningsforening i udspillet "Fælles løsninger – for natur og landbrug" peget på at der bør udtages eller ekstensiveres op mod 100.000 ha landbrugsjord gennem multifunktionel jordfordeling og dette vil forudsætte, at der afsættes tilstrækkelige midler til en multifunktionel jordfordelingsfond der kan være med til at realisere dette mål. Den multifunktionelle jordfordeling kan på landskabsniveau sikre synergi mellem miljø, klima, natur, fritid, økonomi og udvikling i landdistrikterne i både stor og lille skala og kan være med til at udmønte det store potentiale, der er for at udnytte sådanne synergiefter. Den multifunktionelle jordfordeling tager udgangspunkt i lokale ønsker og potentialer og vil sikre en tidlig inddragelse af berørte lodsejere gennem positive incitamenter.



6. *Større fleksibilitet i administrationen af Naturbeskyttelseslovens § 3 og mulighed for udlægning af erstatningsnatur*

Efter naturbeskyttelseslovens § 65, stk. 3, kan kommunerne i særlige tilfælde dispensere fra forbuddet mod tilstandsændringer i § 3, stk. 1-3. Generelt er praksis meget restriktiv, og der gives kun dispensationer til at etablere erstatningsnatur, hvis skaden er sket, og det vil have uoverskuelige økonomiske konsekvenser at genskabe det ødelagte. En særlig omstændighed, der eventuelt kan begrunde dispensation fra § 3, kan være, at et ansøgt indgreb har en naturforbedrende funktion.

Det foreslås derfor, at der sker en lempelse af administrationen af bestemmelserne om dispensationer samtidig med, at der åbnes for etablering af erstatningsnatur. En sådan lempelse vil kunne betyde, at landmænd i mindre grad vil opleve natur som en hindring samtidig med, at der vil kunne blive etableret ny natur, der på sigt kan opnå den samme eller endnu bedre naturtilstand.

Regler om erstatningsnatur skal fastlægge rammer for størrelsen af erstatningsnaturen samt for placeringen heraf. Det skal fremgå af reglerne i hvilke situationer og i forbindelse med hvilke naturtyper, der kan blive tale om dispensation mod erstatningsnatur og det skal endvidere sikres, at den erstatningsnatur, der etableres, potentielt skal kunne opnå større værdi end det oprindelige areal.

Et alternativ til udlægning af erstatningsnatur kan være, at landmand for at få tilladelse til at nedlægge et naturareal, betaler et beløb til en "natur-pulje". Denne pulje skal anvendes til at etablere eller forbedre naturarealer andre steder – således at der skabes ny/forbedret natur i stedet for de arealer, der nedlægges.

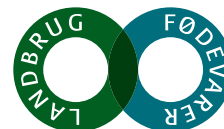
Hvis det ikke er naturarealet som sådan, der er begrænsende for landbrugsdriften, men de restriktioner det afkaster fx i forbindelse med husdyrsager, kan restriktionerne lempes mod etablering af en erstatningsareal / betaling til natur-pulje – uden at de oprindelige naturområder fjernes.

7. *Klare kriterier for naturbeskyttelse efter NBL § 3*

De § 3 beskyttede naturtyper er ikke udpeget (undtaget vandløb), men vejledende registreret. Det er imidlertid ikke afgørende for beskyttelse, om arealet er registreret af kommunen som en beskyttet naturtype, men derimod om arealet på tidspunktet et evt. indgreb faktisk opfylder kriterierne for at være en beskyttet naturtype.

Vejledning til identificering af § 3 beskyttede arealer er langt fra entydige, og praksis varierer mellem kommuner. Dette rejser en række problemstillinger, ikke mindst i forhold til landmandens retssikkerhed og mulighed for at vide om aktuelle arealer er omfattet af beskyttelsen. Der er derfor behov for et mere præcist vejledningsgrundlag med fokus på kommunikation til lodsejere.

En revision af registreringsvejledningen vedr. kriterier for beskyttede naturtyper vil være med til at sikre en større klarhed over hvilke arealer, der rent faktisk skal beskyttes efter gældende lovgivning. Samtidig vil det sikre lodsejers retssikkerhed samt kunne være med til at mindske administration for lodsejere, kommuner, konsulenter og i sidste ende



klagenævn. Dette vil i sidst ende være med til at nedbryde lodsejere frygt for, at naturen kan være en hæmsko for bedrifternes udvikling.

Hvis det varslede forbud mod gødskning, sprøjtning og omlægning af § 3- arealer gennemføres som planlagt, vil det i endnu højere grad forøge behovet for en opdatering af registreringsvejledningen og en sikring af det retssikkerhedsmæssige grundlag, da det vil kunne få store økonomiske konsekvenser for den enkelte landmand, hvorvidt et areal er omfattet af beskyttelsen eller ej.

8. Modernisering af ammoniakreguleringen – herunder differentieret naturbeskyttelse

Danmarks Naturfredningsforening og Landbrug & Fødevarer har i forbindelse med det fælles udspil "Fælles løsninger" foreslået en modernisering af husdyrbrugslovens regler vedr. for ammoniakudledning fra staldanlæg til nærliggende natur. Reguleringen giver i dag udfordringer for både husdyrbrug, der gerne vil modernisere deres anlæg og udvikle deres bedrift og natur, der belastes af ammoniak.

Reglerne kan i dag betyde, at husdyrproducenter nær ammoniakfølsomme naturområder fx fastlåses i en situation, hvor de ikke kan få godkendt en modernisering af deres staldanlæg, men i stedet tvinges til at forsætte produktionen på de eksisterende anlæg over en længere årrække. Dette betyder, at den nærliggende natur i mellemtiden må tåle en uændret høj ammoniakbelastning.

Følgende fire anbefalinger vil samlet skabe bedre vilkår for både natur og for berørte husdyrproducenter.

- *Differentieret beskyttelse af ny natur*

Det anbefales, at ny natur (fastlagt ved en skæringsdato) etableret på privat og frivillig basis, ikke skal udløse specifikke ammoniakkrav i henhold til husdyrbrugsloven, når et husdyrbrug skal miljøgodkendes. Dette skal også fremme den enkelte lodsejers lyst til at gøre en indsats for naturen.

Husdyrlovens specifikke ammoniakregulering er nemlig medvirkende til, at mange landmænd i dag trods ønske om at etablere ny natur eller pleje eksisterende er tilbageholdende hermed, fordi de er bange for, at naturen opnår en tilstand, så de eller deres naboer bliver pålagt ammoniakkrav på deres husdyrbrug, fx når de ønsker at udvide dem.

- *Erstatning for nedlukning af bedrifter med uhensigtsmæssig placering i forhold til ammoniakfølsom natur*

Det anbefales, at der etableres en opkøbsordning rettet mod de mest uhensigtsmæssigt placerede husdyrbrug. Det anbefales desuden, at der gennemføres en analyse af, hvor mange bedrifter, der reelt ikke kan udvikles under de gældende krav.

Mange husdyrbedrifter har i dag en beliggenhed i nærheden af ammoniakfølsom natur, der betyder en særlig stor belastning for naturen, og som samtidig er med til at begrænse deres mulighed for at kunne udvikle eller modernisere produktionen. Dette gælder også selvom en modernisering af anlægget rent faktisk ville kunne reducere ammoniakudledningen i nogen grad. Det vil derfor være en fordel for både naturen og for den enkelte husdyrproducent, hvis der bliver indført en ordning, hvor udfasning af



husdyrproduktionen kan fremmes mod erstatning, så belastningen af naturområdet mindskes, fordi ammoniakudledningen i så fald nedbringes hurtigere end med de nuværende regler.

- *Alternative virkemidler*

Det anbefales at indføre en mere fleksibel regulering, hvor det gøres muligt at vælge alternative virkemidler til at leve op til husdyrbrugslovens ammoniakkrav samtidig med at naturarealer i nærheden udvikles og kan få en større naturværdi.

De alternative virkemidler kunne f.eks. være afgræsning, hø-slet, reduktion eller ophør med gødskning, som samtidig har en positiv natureffekt. Dette skal være med til at fremme den enkelte lodsejers lyst til at gøre en indsats for naturen.

- *Differentierede krav i nærheden af kategori 2 naturområder*

Det anbefales at igangsætte en nærmere udredning af, hvordan der eventuelt kan indføres differentierede krav af kategori 2 arealer (blandt andet større heder og overdrev beliggende uden for de internationale naturbeskyttelsesområder), hvor man gør kravene afhængig af arealets naturkvalitet. Husdyrbrugsloven fastsætter i dag en ensartet beskyttelse af disse kategori 2 arealer, der kan forhindre udvikling af nye og mere miljøvenlige stalde