



Bedre pleje af den lysåbne natur

Barrierer og løsninger



Udarbejdet for Biologisk Forening for Nordvestjylland (BFN), november 2009

Af Thyge Nygaard, Cand. Agro, landbrugsmedarbejder ved Danmarks
Naturfredningsforening

Indhold

Baggrund	3
Plejebehov	3
Barrierer	3
Praktiske barrierer	3
Økonomiske barrierer	4
Strukturelle barrierer	4
Bureaukratiske barrierer	5
Psykologiske barrierer	6
Løsninger	7

Rapporten er udarbejdet med støtte fra Indenrigsministeriets Landdistriktspulje og LAG Thy-Mors, som en del af Biologisk Forening for Nordvestjyllands projekt "BFN NaturNet – et redskab i landdistriktsudvikling."

Kopier kan bestilles fra Hamish Stewart. Tlf. 24 41 57 79 eller Email: hamish@mail.dk

Baggrund:

Arealet i Danmark med lysåben natur, der er udpeget efter naturbeskyttelseslovens § 3, udgør ca. 348.000 ha. Det omfatter naturtyperne ferske enge, strandenge, moser, søer, overdrev og hede. Fra en gang at have dækket store dele af Danmark, er disse arealer i de sidste 200 år svundet kraftigt ind og udgår således ca. 8 % af landets areal. Den lysåbne natur rummer meget store biologiske værdier, men er afhængig af en fortsat, ekstensiv udnyttelse i form af afgræsning eller høslæt. Og fra at især engene engang var en gårds vigtigste arealer, er de igennem de sidste 50 år blevet mere og mere marginale i forhold til bedriftens økonomi og driftsophør og tilgroning har ramt en meget stor del af den lysåbne natur. Med tilgroning forsvinder den biologiske mangfoldighed og manglende pleje er en af hovedårsagerne til at den danske biodiversitet er i fortsat tilbagegang. Således vurderer Danmarks Miljøundersøgelser (DMU), at 76 % af de danske enge og moser er i moderat eller stærkt ugunstig bevaringsstatus.

Plejebehov:

By- og Landskabsstyrelsen skønner, at ca. 180.000 ha lysåben natur i dag har et plejebehov, i form af ekstensiv afgræsning eller høslæt. Under halvdelen af dette areal bliver i dag afgræsset. Således var der i 2006 98.000 ha, der modtog Miljøtilskud, hvor der var krav om afgræsning eller høslæt. Dette er ikke det samme som at 98.000 ha naturareal har været afgræsset, da en del af arealerne har været omdriftsarealer, som i dag er taget i dyrkning igen. Af de 180.000 ha, er ca. 130.000 beliggende uden for Natura-2000 og det har i de seneste år ikke været muligt at søge Miljøtilskud til disse arealer. I aftalen om Grøn Vækst er der dog afsat midler til Miljøtilskud til ca. 40.000 ha naturareal uden for Natura-2000. Inden for Natura-2000 er der ca. 50.000 ha lysåben natur med plejebehov. Med en stor andel offentligt ejede arealer og gunstigere tilskudsordninger, er disse arealer i relativt god pleje.

Hvis tilbagegangen i biologisk mangfoldighed i Danmark skal vendes, er det nødvendigt at en langt større del af den lysåbne natur igen kommer i pleje/drift med først og fremmest afgræsning. I det følgende belyses de forskellige barrierer, som vanskeliggør den proces, og der angives forslag til løsninger, som kan overvinde barriererne og dermed sikre vores lysåbne natur til de kommende generationer.

Barrierer:

Det er en lang række forskelligartede forhold, som bevirker at det i dag er vanskeligt at få plejet den lysåbne natur. For bedre at skabe overblik, kan disse barrierer inddeles i følgende kategorier:

- Praktiske, økonomiske, strukturelle, bureaukratiske og psykologiske barrierer. I det følgende gennemgås de forskellige barrierer og hvordan de påvirker hinanden.

Praktiske barrierer

- **Afgræsning af naturarealer byder på en lang række praktiske problemer**, som man ikke har ved en tilsvarende græsmarksdrift. Der er et stort behov for videndeling mellem de landmænd, der i dag praktiserer naturpleje og der er behov for mere forskning i naturnære driftssystemer. Af almindelige praktiske problemer kan nævnes:
 - Indretning af fold og foldskifte.
 - Indretning af vandforsyning

- Tilrettelæggelse og udførelse af tilsyn
- Indfangning ved vaccinationer, medicinering m.m.
- Håndtering af ungdyr, foldtyre o. lign.
- Forholdsregler ved offentlighedens adgang
- Øremærkning af kalve

Økonomiske barrierer:

- **Der er dårlig driftsøkonomi ved naturpleje** pga. dyrenes lave tilvækst og høje omkostninger

Høje omkostninger skyldes:

- **Tilsyn.** I forhold til normal græsmarksdrift, er der ofte meget stort tidsforbrug ved tilsyn af dyr, der afgræsser naturarealer. Dels ligger arealerne sjældent i tilknytning til bopælen og for mange naturarealer betyder størrelse, bevoksning og kuperet terræn, at tilsynet tager lang tid og dermed højere omkostninger.
- **Transport til og fra græsningsarealerne.** Vognmandsudgift er ofte en anseelig udgiftspost ved afgræsning af naturarealer, da arealerne sjældent ligger i tilknytning til husdyrrejerens bedrift.
- **Etablering og vedligeholdelse af hegn.** Naturarealer er ofte meget dyre at hegne op grund af topografi, bevoksning, vand o. lign. Endvidere er der normalt store udgifter til vedligeholdelse som slåning under tråd, lige som højvande på især eng- og strandengsarealer kan betyde store ekstraudgifter til hegnsrenovering.
- **Etablering og vedligeholdelse af vanding.** Mange naturarealer ligger fjernt fra ledningsvand, hvorfor der skal trækkes ledninger, graves brønde eller etableres pumpeanlæg. Alt dette betyder ekstraomkostninger
- **Vedligeholdelse af plantedække f.eks. fjernelse af buske og siv.** Selv om græsning er den mest naturnære driftsform, skal der på de fleste arealer fældes buske og træer fra tid til anden. Er der tale om nyligt ekstensiverede omdriftsarealer, vil der ofte også opstå problemer med uønskede arter som lysesiv, hvilket kræver en ekstraordinær indsats i form af hyppig slåning, før arealerne kommer i mere stabil vegetationsstand.
- **Udgifter til behandling mod orm og andre parasitter.** På naturarealer er der ofte en større parasitbelastning end ved græsmarksdrift. Dette kan være stik af plantageflue, orm, flåter eller leverikter. Derfor er der ofte ganske høje omkostninger til medicinsk behandling af naturplejedyr.
- **Uforudsete hændelser, f.eks. flytning ved højvande, tørke o. lign.** Skal dyrene flyttes før tid, vil det normalt kræve ekstra omkostninger til indfangning og vognmand, lige som der skal indkøbes ekstra foder, hvis dyrene ikke kan komme tilbage på arealer samme sæson.

Strukturelle barrierer:

- **Forældet ejerstruktur.** En af de største barrierer for en bedre og mere udbredt pleje af naturarealerne, er ejerstrukturen. En stor del af vore naturarealer, f.eks. alle ferske enge og størstedelen af strandengene, har en ejerstruktur, der er op mod 200 år gammel. Dengang, da landsbyjorderne blev udskiftet, skulle alle gårde i landsbyen have ligelig adgang til græsnings- og høslætsressourcen på engene. De blev derfor nøje opmålt og udmatrikuleret, oftest i lange smalle lodder. Dengang gav det god mening, men i dag giver det store praktiske problemer. Skal arealerne

hegnes enkeltvis vil det f.eks. betyde stærkt forøgede udgifter til hegning og hegnsvedligeholdelse. Endvidere ses det ofte, at arealerne ejes i dag af ikke-jordbrugere. På Rønnerne på Læsø er der således ejere bosiddende både i Jylland, København, Frankrig og USA. Dette medfører, at arealerne bruges til andre formål som jagt, hvis de da ikke blot får lov til at ligge hen og gro til i rørskov og krat. Problemerne med den forældede ejerstruktur forstærkes af landbrugets specialisering. I dag er det de færreste landbrug, som har kvæg, og afgræsning af naturarealer ligger derfor langt fra altid lige for. Dette viser sig i at der er en meget ringe sammenhæng mellem ejerskab og drift af naturarealer. To undersøgelser fra 2005-06 viste samstemmende, at det kun var på 10-20 % af naturarealerne, at ejeren selv stod for driften med græssende husdyr. Da tilskuddene til naturpleje i dag gives til arealerne og ikke kvæget, betyder det en stor udfordring, især når der skal tages nye arealer i drift.

- **Strukturudviklingen.** Siden 1960 er der sket en voldsom strukturudvikling i landbruget. Fra ca. 200.000 landbrug omkring 1960, er der i dag kun ca. 40.000 landbrug og af disse kan kun ca. 15.000 betegnes som fuldtidslandbrug. Samtidig er der sket en koncentration af husdyrene på få, men meget store bedrifter og især kvægproduktionen er blevet koncentreret i det vestlige Jylland. Da mange naturarealer tidligere blev afgræsset af ungdyr fra malkekvæg, har dette givet store problemer med at finde græsningsdyr, især i Østdanmark. I de meget store og effektive besætninger er der også en uvilje imod at sende ungdyr på græs på naturarealer, da det kan være svært at passe ind i den moderne bedrift. Risikoen for skader på dyrene, f.eks. golde patter efter fluestik eller parasitinfektioner, er ganske enkelt for stor i forhold til værdien af højproduktive avlsdyr. Den fremherskende malkekvægrace, Holsten-Frisian, er i dag også så højt forædlet, at dyrene slet ikke er egnede til afgræsning af naturarealer, da dyrene mere eller mindre har mistet evnen til den rette græsningsadfærd og dårligt kan fordøje den næringsfattige vegetation, der findes på mange tørre naturarealer.
- **Naturens fragmentering generelt.** Især overdrevene er alt for små til at der kan iværksættes en fornuftig pleje med græssende dyr. 85 % af § 3 arealerne er under 5 ha og når arealerne er så små, bliver omkostninger til hegning, tilsyn, vand og strøm uforholdsmæssigt store.

Bureaukratiske barrierer. At drive landbrug i dag er ikke kun en faglig, men også bureaukratisk udfordring. Dette gælder også når man arbejder med naturpleje, hvor bureaukratiet ofte er en større barriere end de praktiske problemer og naturpleje ofte også forekommer vanskeligere end for almindelig landbrugsdrift. Problemer omfatter:

- **Enkeltbetaling og regler for plantedække.** Reglerne for plantedække på arealer, der skal modtage enkeltbetaling er i dag så strikse, at det er de færreste naturarealer, der reelt kan opfylde dem. Dette betyder at der ikke modtages enkeltbetaling på naturarealerne, pt. svarende til ca. 2.000 kr. pr. ha. Dette er en alvorlig barriere for at få nye arealer i pleje og er desuden en meget alvorlig trussel mod en fortsat pleje af arealer, der i dag er i god pleje. Mistes Enkeltbetalingen, vil det ødelægge økonomien i plejen af de fleste naturarealer.
- **Stort set udifferentieret miljøstøtte.** I dag gives støtten til pleje af naturarealer gennem miljøstøtte (Pleje af græs- og naturarealer) alene på basis af areal. Dette betyder at meget store arealer får en støtte, der reelt sikrer god pleje, mens små arealer får alt for lidt, hvorfor pleje af disse ikke er økonomisk interessant.

Almindelige naturarealer kan pt. få en årlig støtte på 1.400 kr. pr. ha ved afgræsning, og 850 kr., hvis der sker høslæt. På reelle naturarealer er der ingen logisk grund til denne differentiering, der tilsyneladende er udregnet på baggrund af værdien af høslæt på mere reelle arealer. I praksis bliver resultatet en mindre optimal pleje, da høslæt ofte fravælges, selv om det mange steder vil betyde en langt bedre vegetationspleje.

Et meget lille antal såkaldte naturperler kan modtage 3.350 kr. pr. ha årligt. Antallet af disse er dog alt for lille til at det har en reel betydning, ligesom udpegningsgrundlaget for den er noget uklart.

- **Vanskeligt at opgøre det korrekte areal** ved ansøgning om støtte. Da arealer som der søges støtte til, både i form af enkeltbetaling og miljøstøtte, skal opgøres nøjagtigt, og med udviklede regler for fradrag af træer, buske m.m., kan usikkerheden ofte få ansøgere til helt at opgive at søge støtte til pleje af naturarealer, hvorfor plejen vil ophøre eller ikke blive igangsat.
- **Veterinære regler ved fællesgræsning, f.eks. salmonella.** Hvis der på større naturarealer skal ske samgræsning af dyr fra flere besætninger, kan der ikke blandes dyr fra besætninger med forskellig sygdomsstatus. Reelt er dette med til at begrænse det i forvejen alt for lille udbud af dyr til naturpleje.
- **Skatteforholdene for driftsfællesskaber er i høj grad uafklarede.** På mange naturområder vil driftsfællesskaber være den bedste måde at sikre afgræsningen på. Her er dog en alvorlig barriere i form af skattereglerne. Det er usikkert, om græsningsselskaber skal beskattes som foreninger, som I/S, andelsselskaber eller andet. Der er også behov for en afklaring i forhold til fritagelse for moms. Da hovedparten af økonomien ved naturdrift består af tilskud, hvor der ikke tillægges moms, vil der kun være momsudgifter. Det kan betyde at Skat fratager virksomheden retten til at fradrage moms, hvilket vil ødelægge økonomien i naturplejen.
- **Naturpleje er ikke driftsgren.** I dag betragter Skat ikke det at pleje natur, som en driftsgren i sig selv. Dette betyder, at tilskud til naturprojekter for landmanden beskattes som personlig indkomst, samtidig med at landmanden ikke kan fradrage omkostninger i forbindelse med et naturplejeprojekt. I praksis har det fået en række landmænd til at returnere tilsagn om tilskud til naturprojekter, da projekterne ellers ville have blevet rigtig dyre for landmanden.

Psykologiske barrierer

- **Rigtige landmænd plejer ikke natur.** Selv om mange landmænd gerne vil pleje natur, og allerede gør det, så er der fortsat en vis skepsis blandt mange landmænd for at beskæftige sig med naturpleje. Dette bunder både i tradition, mangelfuld uddannelse og efteruddannelse, og mangel på konsulenter, som kan rådgive landmændene på dette område. Og selve den "hellige" pligt til at dyrke enhver tomme af Danmarks muld, er stadig dybt rodfæstet i mange landmænd, også hinsides enhver økonomisk baseret fornuft.
- **Jagtinteresser** står i praksis ofte i vejen for at der kan igangsættes afgræsning af et naturareal. Dette bunder generelt i uvidenhed, da nyere undersøgelser dokumenterer, at græsning generelt forbedrer fødemulighederne for hjortevildt og at elektriske hegn ikke er en hindring for hjortes adgang til arealer. En anden grund til at afvise naturpleje i forhold til jagt kan være, at jagtleje kan være mere værd end et marginalt overskud ved at drive et areal med Miljøtilskud og udgifter til afgræsning.

- **Ejendomsretten er for mange lodsejere ukrænkelig**, helt bogstaveligt. Især hvor lodsejeren ikke er jordbruger, kan der være en stærk uvilje mod at give andre brugsretten til jorden, uanset om den i øvrigt anvendes til noget som helst. Sammen med den matrikelstruktur der findes i mange naturarealer, medfører det risiko for en unødigt fragmentering, som dermed kan umuliggøre en økonomisk rentabel drift.

Løsninger:

- **Afskaf Enkeltbetalingen for arealer, der modtager Miljøtilskud.** De komplicerede regler for plantedække på arealer, der modtager Enkeltbetaling, kan ikke forenes med naturpleje. Dette kan løses ved at indrette miljøstøtteordningerne, således at naturarealer ikke modtager Enkeltbetaling, men i stedet en tilsvarende forhøjelse af Miljøstøtten. Dette vil fjerne den meget betydelige barriere for naturpleje, som plantedækkereglerne udgør, og samtidig kan undgå u hensigtsmæssig fjernelse af buske, træer og anden "uønsket vegetation" på naturarealer.
- **Mere differentieret Miljøstøtte.** Der er behov for en langt mere differentieret støtte til drift af naturarealer. De nuværende simple satser rammer alt for ofte ved siden af og er en direkte hindring for høslæt i kombination med afgræsning. Det er dog også vigtigt, at differentierede støttesatser ikke medfører uforholdsmæssigt meget bureaukrati. En løsning kunne være et grundtilskud uanset arealstørrelse og efterfølgende en lidt lavere arealsats. Dette kunne kombineres med muligheden for engangstilskud til hegning m.m. Alternativt kan den i dag alt for lille årlige pulje på 11 mio. kr. til Landdistrikternes Natur- og Miljøprojekter forhøjes betragteligt, hvilket dog forudsætter en løsning på skattespørgsmålet for disse tilskudsmidler.
- **Gør det lettere at etablere og drive driftsfællesskaber til naturpleje.** Dette kan gøres ved at forhøje puljen til Natur- og Miljøprojekter, specifikt græsningsselskaber, eller der kan etableres en offentligt finansieret konsulentordning, som kan hjælpe driftsfællesskaber i opstartsfasen. Dette er ofte den største barrierer for at komme i gang og de steder, hvor det er lykkedes, er det netop sket ved at Skov- og Naturstyrelsen har brugt tid eller penge på projektet. Det er således tilfældet ved Bøvling Klitenge og på Græsningslauget Nyord Strandenge.
- **Sørg for afklaring af de skattemæssige forhold for driftsfællesskaber og Natur- og Miljøprojekter.** Hvis naturplejen for alvor skal lykkes, og ikke kun være for skattefri fonde, stat og kommuner, er det nødvendigt at naturpleje anerkendes som produktion af et offentligt gode. Tilskud til naturplejeprojekter skal kunne indgå som fradragsberettigede driftsmidler og der skal være fuldt fradrag for omkostninger. Græsningsselskaber skal beskattes som I/S, hvilket vil sige at beskatningen sker hos interessenterne.
- **Skab mulighed for reel plejeligt af naturarealer.** En løsning kunne være at give kommunerne mulighed for at lave obligatoriske plejeplaner på naturarealer uden for Natura-2000. Dette kan gøres med en meget enkel ændring af naturbeskyttelsesloven, således at plejemyndigheden kan påbyde en bestemt drift eller overtage driftsansvaret fra lodsejeren. Med f.eks. et græsningsselskab i ryggen til at stå for driften, kan dette skabe langt større sammenhæng i naturplejen og dermed give både driftsmæssige og naturmæssige forbedringer på arealerne. Den plejeligt af naturarealer der i dag er gennem Lov om drift af landbrugsjorder, er ikke brugbar som naturplejeredskab, og vil mange steder gøre mere skade end

gavn. Bestemmelsen bør derfor ophæves for arealer omfattet af Naturbeskyttelsesloven og erstattes af ovenstående plejepligt gennem kommunale naturplejeplaner.

- **Mere forskning og formidling.** Stort set al den forskning, der er blevet udført omkring naturpleje med græssende husdyr, er udført af Rita Buttenschøn ved Skov og Landskab. Denne forskning har haft stor betydning for naturplejen i dag, men der er fortsat et stort behov for yderligere forskning og formidling af forskningsresultaterne til de landmænd, som skal forestå den praktiske naturpleje. En mulighed kunne være en egentlig efteruddannelse af landmænd som naturplejere, ligesom emnet bør være obligatorisk på den almindelige landmandsuddannelse. En løsning kan også være tilskud til ERFA-grupper for landmænd, som udfører naturpleje
- **Send flere penge.** Det er nødvendigt at erkende, at naturpleje koster penge. Der er, selv med Grøn Vækst forligets ekstra pulje på 50 mio. kr. årligt til pleje af § 3 arealer uden for Natura-2000, behov for mindst dobbelt så meget, hvis driften af 180.000 ha lysåben natur skal sikres. Og så må man endda forvente, at arealet og dermed behovet stiger efterhånden som gennemførelsen af vandplanerne kræver en langt række lavbundsarealer taget ud af omdrift og konverteret til naturnær drift. Hvis regeringen var villig til at bruge muligheden for at flytte 10 % af midlerne fra den direkte landbrugsstøtte (Enkeltbetaling) til landdistriktsstøtten (Miljøstøtteordninger m.m.) ville dette betyde en markant forbedring af naturplejen.
- **Skab bedre økonomi i naturplejen med naturkødsmærkning.** I dag er det stort set ikke muligt for forbrugeren at efterspørge kød fra naturarealer. Der ligger et stort potentiale i at synliggøre naturpleje i form af en naturkøds-mærkningsordning, som kan give landmanden en højere afregningspris gennem forbrugere, som er villige til at betale for kød med denne kvalitet. Erfaringer fra Nordjyllands Amt med mærkningsordningen Nordjysk Naturkød har været gode, men grundet amtets nedlæggelse i 2006, nåede projektet ikke en volumen, der gjorde det økonomisk bæredygtigt på kort sigt. Ordningen eksisterer dog fortsat og ejes i dag af Hadsund kreaturslagteri, der har som mål at den skal omfatte 1000 årlige slagtninger.
- **Brug alle virkemidler.** Problemet med manglende pleje af vores lysåbne natur er så kompleks, at det ikke kan løses ved ensidigt at fokusere på et enkelt eller få af de mulige virkemidler. Penge alene gør det ikke så længe de andre barrierer ikke bliver nedbrudt samtidig. Der er derfor behov for at bruge alle til rådighed værende virkemidler.