

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
NaturErhvervstyrelsen

mail@naturerhverv.dk

(udelukkende sendt som mail)

13. februar 2014

HW/knf

Høringssvar fra Dansk Ornitologisk Forening og Fugleværnsfonden om strategisk miljøvurdering af forslag til ELFUL landdistriktsprogram 2014-2020 og forslag til landdistriktsprogram

J.nr. 13-810-000064

Dansk Ornitologisk Forening (DOF) har i samarbejde med Fugleværnsfonden (FVF) med interesse gennemgået det forslag til program for støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) for 2014 til 2020, som NaturErhvervstyrelsen sendte i høring 23. december 2013 med tilhørende strategisk miljøvurdering af forslaget. DOF vil samtidig gerne kvittere for som medlem af Landdistriktsudvalget at have fået adgang til at se arbejdsudkastene til seks af de mest centrale bilag, som ellers ikke har været sendt i høring, men som tilsendtes udvalgets medlemmer fredag den 7. februar 2014. De er dog af et omfang, som ikke har gjort det muligt for foreningen at yde dem den opmærksomhed i høringsfasen, som de givetvis fortjener.

'Midlertidigt program'

Indledningsvis skal DOF bemærke, at foreningen har forstået det sådan, at det foreliggende programforslag for så vidt angår initiativer og ordninger i al væsentlighed udgør en fortsættelse (med visse modifikationer og beskæringer) af det tidligere program, idet programmet vil blive revideret med virkning fra 2016, således at bl.a. Natur- og Landbrugskommissionens og de reviderede vand- og naturplaners forslag til initiativer kan blive indarbejdet.

Til gengæld vil programforslagets analysedel, sådan som vi har opfattet det, være gældende i hele programperioden.

Dette høringssvar vil derfor primært omhandle analysedelen og kun i mindre omfang de nu foreslåede 'overgangsordninger' og den aktuelt foreslåede allokering af midler, idet det dog allerede her skal understreges, at DOF og Fugleværnsfonden stiller sig uforstående overfor fravalget af modulation fra Søjle I til II, som jo ville have gjort det muligt at undgå de aktuelle beskæringer, og som især er uforståelig eftersom anvendelse af midler, der overføres fra Søjle I til Søjle II, ikke vil kræve national medfinansiering. DOF og Fugleværnsfonden skal derfor på det kraftigste opfordre til, at beslutningen om ikke at modulere genovervejes, og at der tages skridt til fuld modulation.



Der knyttes indledningsvis nogle kommentarer til den videre proces omkring 2016-revisionen (hvor vi i øvrigt hæfter os ved NaturErhvervstyrelsens bemærkning på høringsmødet i Landdistriktsudvalget 31. januar 2014 om, at en eventuel modulation til den tid vil kunne booste programmet yderligere).

2016-revisionen

NaturErhvervstyrelsen har givet udtryk for at ville revidere initiativ-delen i landdistriktsprogrammet i en åben proces frem mod 2016 – en proces, som efter det senest oplyste (på høringsmødet den 31. januar 2014) vil blive igangsat allerede i indeværende forår.

Både DOF og Fugleværnsfonden skal hermed melde sig som overordentligt interesseret i denne proces, eftersom vi ser nogle oplagte muligheder for at udvikle intelligente støtteordninger for ikke mindst jordbruget, der kan bringes i samspil med de grønningskrav, hvis opfyldelse gøres til en betingelse for udbetaling af den fulde enkeltbetaling for større brug fra 2015.

'Top-op'-ordninger til grønningskravene vil således efter vores opfattelse kunne forøge den naturmæssige værdi af disse grønningskrav, herunder bidrage til, at agerlandsfuglearter som eksempelvis vibe og sanglærke vil kunne bringes ud af det frie fald, deres respektive bestande befinder sig i.

'Top-op'-ordninger, som netop bygger oven på eksisterende krav, vil rent administrativt samtidig sikre, at der ikke sker dobbeltbetaling for den samme ydelse, således som det ellers diskuteres i programforslagets afsnit om samspillet med landbrugsstøtteordningerne (p. 228).

Samtidig har vi – som der allerede er redegjort for i forbindelse med tilblivelsen af det tidligere program¹ -, en lang række forslag til målrettede, bestandsfremmende indsatser overfor hvad man i bred forstand kunne kalde 'listede fuglearter' i Danmark - det vil f.eks. sige arter, der er opført på Fuglebeskyttelsesdirektivets bilag I, IUCN's eller den national rødliste samt SPEC-arter (*Species of European Concern* på BirdLife Europas lister), og altså herunder også arter, som Danmark har et særligt, internationalt beskyttelsesansvar overfor.

DOF og FVF ser gerne, at støtteordninger målrettes eksplicit mod enkelt-arter, der virker som indikatorer for velfungerende økosystemer, og hvis fremme derfor vil højne de generelle økosystemservices. Vi vil derfor gerne i dialog med NaturErhvervstyrelsen om eventuel udvælgelse af sådanne 'flagskibsarter', for hvilke der kunne opstilles målrettede programmer, og vi har allerede allieret os med BirdLife Europe om at tilvejebringe evidensbaserede forslag til sådanne programmer, ligesom EU-Kommissionen har ladet udarbejde handlingsplaner for bl.a. vibe² og sanglærke³ (ligesom der er handlingsplaner for stor kobbersnepe og rødben m.fl.), som vil kunne lægges til grund for arbejdet. Tilstedeværelsen af sådanne flagskibsarter – eller den biologiske

¹ Se herfor DOF's publikation fra 2005 'Fugleperspektiv på Landdistriktsprogrammet – DOFs katalog for fuglevenlig gennemførelse af landdistriktsforordningen i 2007-2013'. Tilgængelig her på DOFs hjemmeside: http://www.dof.dk/pdf/Div/fugleperspektiv_landdistriktsprogram.pdf

² European Union Management Plan 2009-2011, Lapwing, *Vanellus vanellus*. Technical Report – 2009 – 033. Tilgængelig her på Kommissionens hjemmeside:

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/Lapwing%20EU_MP.pdf

³ Management Plan for Skylark, *Alauda arvensis* 2007-2009. Technical Report – 006 - 2007. Tilgængelig her på Kommissionens hjemmeside:

<http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/skylark.pdf>



forudsætning for at de vil kunne indfinde sig ved målrettet pleje – burde efter vores opfattelse kunne indgå som supplement til den HVN-udpegning, NaturErhvervstyrelsen har gennemført, som dog lider under manglen på fugledata i udpegningsgrundlaget. Herom mere nedenfor.

Analysen i det foreliggende udkast til landdistriktsprogram

Som anført har vi opfattet det sådan, at den gennemførte SWOT-analyse og identifikation af behov vil være gældende for hele programperioden, uanset om de afledte foranstaltninger måtte blive ændret i 2016.

DOF skal derfor give sin fulde anerkendelse til situationsbeskrivelsen og de identificerede behov f.s.v.a. biodiversitet, Natura 2000-områder og fastholdelse af landbrug af høj naturværdi på udkastets p. 23 og følgende sider, herunder tilslutte sig formuleringerne om,

- at Damarks natur løbende er blevet mere ensartet og fragmenteret,
- at mælkeydelsen pr. ko er steget kraftigt og at mange malkekøer ikke længere kommer på græs, hvilket har betydning for landskabsplejen,
- at kun mellem 1 og 3 % af agerlandet udgøres af småbiotoper,
- at det samlede pesticidforbrug i jordbruget steg fra 2.841 ton aktivstof i 2000 til 4.239 ton i 2011,
- at behandlingshyppigheden steg fra 2,07 til 3,18 og den supplerende indikator, pesticidbelastningsindikatoren, steg fra 2,42 til 3,27 (svarende til 35 %) i perioden 2007-2011,

og hvad angår pesticid-data kunne her suppleres med den seneste pesticidstatistik data for 2012, som viser en yderligere stigning i aktivstof til 5.277 t og stigninger i behandlingshyppigheds- og pesticidbelastningsindikatorerne til hhv. 3,96 og 5,0 (svarende til en stigning på 107 %), idet DOF og FVF er opmærksomme på, at 2012 kan være et specielt år på grund af 'hamstring' af pesticider ved udsigten til skærpede regler.

DOF og FVF er enig i analysens konklusion om at alle disse forhold tilsammen har været medvirkende årsag til, at den samlede bestand af 22 af agerlandets mest karakteristiske fugle – med DOF som kilde - er gået tilbage med 36 % siden 1990.

Hertil burde efter vores opfattelse føjes, at 'eftersom der her er tale om et mange-arts-indeks, omfattende 22 arter, er der grund til at tilføje, at for de specialiserede agerlandsfuglearter er tilbagegangene langt voldsommere, således 78 % for vibe og 59 % for sanglærke i perioden 1976-2013 og hhv. 51 og 77 % for bynkefugl og gul vipstjert fra starten af 80'erne til og med 2013.

Endvidere kan DOF og FVF tilslutte sig analysen af naturen i halvkulturarealerne, hvor det (p. 26) beskrives, hvorledes:

- Arealet med plejekrævende halvkulturarealer (eksklusive heder) udgør 244.300 ha.
- Arealet er angiveligt fordelt på 122.500 lokaliteter med en gennemsnitsstørrelse på 2,8 ha (selv om det er vanskeligt at gennemskue, hvordan gennemsnittet kan være større end det samlede areal divideret med antallet af lokaliteter (??))
- 85 % af de plejekrævende arealer er under 5 ha

- Men mange kan samles gennem samdrift eller jordfordeling – f.eks. kan andelen af lokaliteter på <1ha gennem samdrift reduceres fra 52 % til 26 % af det samlede antal forekomster

Det indikerer et meget intenst og fragmenteret plejebehov.

Udkastet understreger endvidere at

- 48 % af 70 danske dyre- og plantearter omfattet af habitatdirektivet har moderat ugunstig eller stærkt ugunstig bevaringsstatus
- 59 % af de i alt 58 naturtyper, der findes i Danmark, har moderat ugunstig eller stærkt ugunstig bevaringsstatus

Det underbygger behovet for en kraftig indsats for fremme af såvel arter som naturtyper.

Hvad angår HNV-arealer (landbrugsarealer med høj naturværdi – der som ovenfor nævnt desværre er udpeget uden fugledata på udpegningsgrundlaget) noterer vi (p. 29, f.), at næsten 40 % af disse – eller 58.000 ha – er beliggende uden for Natura 2000-områder, hvilket understreger behovet også for en aktiv indsats uden for disse. Det er væsentligt, at de kommende ordninger tager hånd også om disse arealer med henblik på at sikre størst mulig biodiversitet.

Hvad angår skove (p. 30) hæfter DOF sig især ved, at

- naturskov antages at udgøre blot 7 % af skovarealet,
- mængden af dødt ved i de danske skove gennemsnitligt er på blot 5,4 m³/ha
- 70 % af skovarealet ikke rummer dødt ved
- den værdifulde natur ikke er beskyttet i en række skove i Danmark.

Dette taler for også et stort indsatsbehov i de skovbevoksede dele af landet, og selv om skovfugleindekset, vist p. 32, indikerer en nogenlunde stabil tendens, så burde indekset efter DOF's opfattelse som for agerlandsfugleindekset ledsages af en tekst om, 'at der også her er tale om et mange-arts-indeks (omfattende 22 arter) omfattende en række 'opportunist' som er mere eller mindre uafhængige af tilstanden i skoven. Ses på specialiserede skovarter er der imidlertid tale om relativt store tilbagegange således med tilbagegange (vist i parentes) for følgende arter over de seneste ca. 30 år: duehøg (78 %), grønspætte (65 %), sortspætte (55 %), broget fluesnapper (64 %), rødrygget tornskade (86 %), skovsanger (65 %), stær (51 %) og topmejse (82 %).'

En indikation af, at de af skovens fuglearter, der er afhængige af ro, dødt ved, lysåbne partier og stor rigelighed af insekter er tydeligt påvirket af skovdriftens negative påvirkninger.

Endelig hæfter DOF og FVF sig ved bemærkningerne om (p. 38 vedr. vandmiljøet), at der har været behov for den hidtil gennemførte danske kvælstofreduktion, og at der fremadrettet er behov for en yderligere reduktion. Derfor ser vi gerne at der også fremover er muligheder for langvarige støtteordninger bl.a. i forbindelse med udtagning og forskellige projekter – præcis sådan som der var det efter Art. 34 i det tidligere program.

Som anført vil DOF og Fugleværnsfonden gerne kvittere for denne minutiøse gennemgang og meget dækkende beskrivelse af status for naturindholdet i agerlandet og skovene, og vi finder, at analysen danner et fint afsæt for tilrettelæggelse af intelligente tilskudsordninger og initiativer, som

med de rette bevillinger og den rette intensitet vil kunne afhjælpe om ikke alle, så dog en række af de problemstillinger, som det moderne land- og skovbrug har påført natur og miljø.

Især synes gennemgangen at dokumentere, at der også er behov for en indsats uden for Natura 2000-områderne.

Bemærkninger til de valgte initiativer/ordninger

Som anført betragter DOF og Fugleværnsfonden det foreslåede program som først og fremmest en fortsættelse af det hidtidige, men dog med en række beskæringer i forlængelse af det 'sundhedstjek', NaturErhvervstyrelsen gennemførte i 2013.

I den forbindelse skal vi stærkt beklage, at *støtteordningen for Natur- og miljøprojekter* er reduceret stort set væk, så der kun er midler til læhegnsdelen. Sundhedstjekket viste ikke de store problemer med denne ordning, og det undrer derfor, at den nu bortfalder. Samtidig var det en ordning, der bidrog betragteligt til understøttelse af biodiversiteten, og der skal derfor lyde en stærk opfordring til at tilføre ordningen flere midler. På høringsmødet 31. januar 2014 forlød det, at ordningen fra 2015 vil få tildelt midler til særlig pleje af enkeltarter, hvilket vi skal bifalde, men ordningen bør allerede fra 2014 tildeles flere midler, bl.a. for at fastholde de initiativer, der er iværksat. Bortfaldet af Art. 34 må ikke føre til, at programmet udvandes på naturområdet, men bør tvært imod ses som en udfordring, der netop bør løses gennem allokering af andre søjle II-midler til de projekttyper, der førhen nød godt af Art. 34.

Hvad angår *støtteordningen for pleje af græs- og naturarealer* skal DOF og FVF påpege en uoverensstemmelse mellem hhv. støttebetingelser og kontrollerbarhed for *slæt* (p. hhv. 172 og 174), hvor det af støttebetingelserne fremgår, at slæt skal ske mellem 20. juni og 31. august og af kontrolbestemmelserne, at det skal mellem 20. juli og 31. august. Som det fremgår af handlingsplanen for truede engfugle⁴ kan slæt først iværksættes efter 15. juli på (strand)enge med engryle og brushane, dersom højst 20 % af ungerne skal gå tabt ved høslagningen. DOF og FVF skal derfor henstille til, at det er den 20. juli, der bliver gældende.

Derudover skal DOF og FVF udtrykke bekymring over den opdeling af støtten i først og fremmest Natura 2000 og –ikke-Natura 2000-områder, men nu også i 'A og B' Natura 2000-områder, som efter vores opfattelse ikke på tilstrækkelig vis tilgodeser fuglelivet. Således fremgår det eksplicit p. 172, at f.s.v.a. tilskud til pleje af græs- og naturarealer prioriteres støttetildelingen efter en rangordning, hvor 'de særlige udpegede områder indenfor Natura 2000-områderne' får førsteprioritet, efterfulgt af 'HNV arealer uden for Natura 2000-områderne'. Det er vanskeligt at gennemskue grundlaget for klassificeringen i A og B indenfor Natura 2000-områderne, og i det omfang det sker med afsæt i NaturErhvervstyrelsens nye HNV-registrering, er det i hvert fald åbenlyst, at fuglene ikke tilgodeses, eftersom der ikke indgår fugledata i udpegningsgrundlaget. Det samme gælder selvsagt for 2.-prioriteringen, som udtrykkeligt sker på basis af HNV-registreringen. Vi mener, at det faglige grundlag for at operere med en HNV-klassifikation ganske enkelt er mangelfuldt og utilstrækkeligt, så længe fugle ikke indgår i klassificering.

⁴ Miljøministeriet (2005): Handlingsplan for truede engfugle. Kan ses her på Naturstyrelsens hjemmeside: <http://www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/27BD8A7D-8468-486B-AFC0-F23FE5C932CC/6922/533635.pdf>



Indtil det eventuelt bliver muligt at inddrage også fugledata i HNV-udpegningerne, skal vi anmode om, at der også gives prioritet til arealer, hvor forekomsten af græsningstilknyttede fuglearter (herunder især de tre truede engfuglearter (engryle, brushane og stor kobbersnepe) men også arter som rødben, dobbeltbekkasin, vibe, gul vipstjert og bynkefugl) berettiger dette, eller hvor et græsningsprojekt netop ville kunne fremme sådanne arter.

Endvidere skal vi påpege, at det er uheldigt, at støtteordninger ikke kan bruges i kombination med ekspropriationer i det omfang der etableres fællesprojekter på større arealer, hvor en eller enkelte lodsejere ikke ønsker at indgå, og hvor det offentlige beslutter sig for ekspropriation.

Endelig skal DOF og FVF understrege betydningen af, at der fortsat sikres mulighed for at konvertere landbrugsarealer til naturarealer gennem f.eks. 20-årige ordninger (sådan som det tidligere var muligt med Art. 34-midlerne) ligesom der – lig den målrettede indsats mod flere vådområder – fremover også bør målrettes midler til de tørre (terrestriske) naturtyper (overdrev etc.)

Bemærkninger til den foreslåede allokering af midler – herunder manglende modulation

DOF og FVF hæfter sig ved, at det samlede program er blevet i størrelsesordenen 1 mia. DKK mindre end det tidligere program og at det samlede beløb, der forventes hjemtaget fra EU, angives at være knap 4,7 mia. DKK. Angiveligt grundet de generelle nedskæringer i EU's landbrugsstøtteordninger, og efter det oplyste tillige fordi flere af støttemulighederne nu tillader større andele EU-finansiering.

Allerede på dette grundlag forekommer det uforståeligt for os, hvorfor den danske stat har fravalgt at foretage modulation fra søjle I til søjle II, hvorved de nu foreslåede nedskæringer i landdistriktsprogrammet kunne have været undgået – endda uden yderligere national medfinansiering. På høringsmødet 31. januar 2014 gav NaturErhvervstyrelsen udtryk for, at der vil være en ny mulighed for at gennemføre modulation fra 2016, og at der derfor i givet fald vil være mulighed for at udvide initiativer og ordninger. DOF og FVF skal på det kraftigste opfordre til, at der – om ikke allerede nu, så til den tid - gennemføres fuld modulation.

DOF og FVF opfatter det sådan, at den nuværende allokeringsnøgle (herunder fordeling på hhv. genopretning, bevarelse og forbedring af økosystemer p.d.e.s. og styrkelse af konkurrenceevnen p.d.a.s) ikke ligger fast, dersom der tilføres flere midler, og vi skal allerede nu henstille til, at de naturfremmende initiativer levnes flere midler – også relativt set.

Det fremgår af oversigten i tabellerne på side 226 i høringsudkastet, at prioriteten 'genoprettelse, bevarelse og forbedring af økosystemer' forventes tildelt 59 % af de offentlige støttemidler sammenlagt (inklusive national medfinansiering) mens det er 65 % af EU-midlerne, der forventes allokert til denne prioritet. Efter det hidtidige program var det muligt at allokere op til 75 % af Søjle II til natur- og miljøformål. DOF og FVF er af den opfattelse, at det ville være et passende mål også for det kommende program (hvor der jo ikke længere eksisterer forordningsmæssige begrænsninger).

Jf. bemærkningerne til de enkelte ordninger bemærker DOF og FVF sig, at allokeringen til 'Naturprojekter' er voldsomt beskåret og nu alene dækker læhegnsordningen. Som anført ovenfor ser vi meget gerne denne ordning bragt på niveau med tidligere.



Tilsvarende synes ordningen for tilskud til pleje af græs- og naturarealer at være stærkt nødlidende i forhold til det ganske betragtelige behov der er for netop pleje af græs- og naturarealer inden- såvel som uden for Natura 2000 områder. Efter det oplyste vil der således kun være midler til afgræsning af i størrelsesordenen 40.000 ha uden for Natura 2000-områder, hvilket er ganske utilstrækkeligt.

Det vigtigste er imidlertid, at der skabes sikkerhed for, at allokeringesnøglen står til at ændre i forbindelse med revisionen af programmet fra 2016. I modsat fald vil revisionen være illusorisk.

DOF og Fugleværnsfonden stiller sig gerne til disposition med yderligere oplysninger, og ser som anført frem til at blive inddraget i processen frem mod 2016-revisionen af landdistriktsprogrammet.

Med venlig hilsen

Dansk Ornitologisk Forening

/BirdLife Denmark

Knud Flensted & Henrik Wejdling

Fugleværnsfonden

Martin Iversen

Formand

