

# Hvad vi taler om, når vi taler om natur

- et speciale om brak, natur og Grøn Vækst

Diana Rose Jørgensen  
2009



## **Kolofon**

Titel: Hvad vi taler om, når vi taler om natur – et speciale om brak, natur og Grøn Vækst.

*What we talk about when we talk about nature - a Thesis on Set-aside, Nature and Grøn Vækst*

Forfatter: Diana Rose Jørgensen

Vejledere: Peder Agger og Claus Heinberg og efter den 15. september Claus Heinberg og Erling Jelsøe.

Rapporten fylder 79,4 normalsider á 2400 tegn inklusiv mellemrum og fodnoter

Rapporten er et speciale normeret til 30 ects point på den teknologiske samfundsvidenskabelige planlæggeruddannelse.

Institut for Miljø, Teknologi og Samfund  
Roskilde Universitet

November 2009

**Abstrakt**

Emneord for specialet: EU og miljøpolitik, Landbrug og natur.

Formålet med dette speciale er at undersøge, om nye natur, som vil blive etableret i forbindelse med Grøn Vækst-planen, i tilstrækkelig grad kompenserer for de negative effekter på naturen af braklægningsstoppet. Dette undersøges ved at sammenligne funktionerne af de to slags natur.

Funktionerne af de braklagte arealer uddrages dels af en vurdering af arealernes naturindhold, som regeringen bestilte hos sektorforskningsinstitutterne: Danmarks Miljøundersøgelser (DMU), Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet (DJF) og Fødevareøkonomisk Institut (FI) før ophævelsen af braklægningspligten og dels igennem en analyse af de EU-støttevejledninger, som Fødevareministeriet producerede hvert år i perioden 1993 – 2007. Funktionen af de nye naturarealer, som primært består af 50.000 hektar randzoner, uddrages af aftaleteksten.

Det konkluderes, at funktionen af de braklagte arealer og funktionen af den natur, som vil blive anlagt med Grøn Vækst, kun delvist overlapper hinanden. De braklagte arealers funktion på højbundsjord kompenseres ikke med Grøn Vækst.

Årsagen til dette kan være, at Grøn Vækst har baggrund i et natursyn, hvor man har mere fokus på de kortsigtede fordele ved et bestemt stykke natur end på de mere langsigtede nytteværdier. En anden forklaring kan være, at opfyldelse af kravene i Vandrammedirektivet er så presserende, at de har domineret forhandlingerne om Grøn Vækst, hvorved hensynet til den terrestriske natur er kommet i baggrunden.

**Abstract**

Subject words of this thesis: EU and environmental politics, Agriculture and Nature.

The purpose of this thesis has been to examine if the new nature that will be established as a part of the Grøn Vækst plan adequately compensates for the abolition of the set-aside obligation. I examine this by comparing functions of the two types of nature.

The functions of the set aside land is partly extracted from an evaluation of the qualities of set aside land that was ordered by the government from the public research laboratories: The National Environmental Research Institute (DMU), The Faculty of Agricultural Sciences (DJF) and The Institute of Food and Resource Economics (FI) before the abolition of the set aside obligation, and partly by an analysis of the EU subsidy guidances produced by the Ministry of food in the years 1993 – 2007. The function of the new nature – that primarily will consist of 50000 hectare watercourse borders is extracted from the text of the Grøn Vækst agreement.

It is concluded that the function of the set-aside land and the function of the nature that is planned in Grøn Vækst only partly overlaps. The function of the set-aside land on high level ground is not compensated in Grøn Vækst.

The reason could be that Grøn Vækst is grounded in a view of nature with more focus on the short term use of a piece of nature than on the long term use. Another explanation could be, that the meeting of the demands of the EU Water Frame Work Directive was so pressing that they dominated the negotiations of Grøn Vækst, whereby the considerations for the terrestrial nature was put aside.

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 INDLEDNING</b>  | <b>7</b>  |
| 1.1 Problemfelt  | 7         |
| 1.2 Problemformulering   | 9         |
| 1.3 Afgrænsning  | 10        |
| 1.4 Metode   | 10        |
| <b>2 TEORI - NATURSYN</b>  | <b>13</b> |
| 2.1 Hvorfor have en naturforvaltning?                                | 13        |
| 2.2 Syv natursyn   | 15        |
| 2.3 Bestanddele af et natursyn                                       | 16        |
| 2.3 To naturforvaltningsparadigmer                                   | 19        |
| 2.2.1 Den lysåbne natur  | 19        |
| 2.2.2 Forklaringspotentiale  | 21        |
| 2.3 Opsummering  | 21        |
| <b>3 BRAK</b>  | <b>24</b> |
| 3.1 Hvad er braklægning?   | 24        |
| 3.1.1 Braklægning som landbrugspraksis                               | 24        |
| 3.1.2 Braklægning i EU-perspektiv                                    | 24        |
| 3.1.3 De første produktionsbegrænsende foranstaltninger              | 24        |
| 3.1.4 MacSharry-reformen   | 25        |
| 3.1.5 Fjernbrak  | 25        |
| 3.1.6 Kommissionens kontrolbesøg 2004                                | 25        |
| 3.1.7 Enkeltbetalingsordningen                                       | 26        |
| 3.1.8 Ophævelsen af braklægningsforpligtelsen                        | 26        |
| 3.2 Sektorforskningsinstitutternes vurdering af de braklagte arealer | 27        |
| 3.2.1 Funktionen af de braklagte arealer                             | 27        |
| 3.2.2 Brakhandlingsplanen  | 28        |
| 3.2.3 Opsummering  | 29        |
| 3.3 Tal på sektorforskningsinstitutternes vurderinger                | 29        |
| 3.3.1 Metode   | 30        |
| 3.3.2 Parametre  | 31        |
| 3.3.3 Brakkens placering:  | 32        |
| 3.3.4 Brakkens etablering:   | 32        |
| 3.3.5 Pleje af brakken:  | 33        |
| 3.3.6 Opsummering - parametre  | 33        |
| 3.4 Analyse af brakken   | 34        |
| 3.4.1 Placering  | 35        |
| Tæt på en frøkilde   | 35        |
| Delopsummering - frøkilde  | 35        |
| På sandet tør jord   | 35        |
| Delopsummering – placering sandjord                                  | 40        |

|  |           |
|--|-----------|
| Placering – samme sted i hele perioden?                              | 41        |
| Strukturændringer i 1993 - 2008                                      | 42        |
| Delopssummering - kontinuitet  | 44        |
| 3.4.2. Etablering  | 45        |
| Arealernes størrelse   | 45        |
| Arealernes dyrkningshistorie   | 45        |
| Delopssummering - etablering   | 45        |
| 3.4.3. Pleje   | 46        |
| Jordbehandling   | 46        |
| Slåning  | 46        |
| Delopssummering - pleje  | 47        |
| <b>3.5 Analyse</b>   | <b>47</b> |
| 3.5.1 Kontinuitet i placeringen                                      | 47        |
| 3.5.2 Tør sandjord   | 48        |
| 3.5.3 Frøkilde   | 48        |
| 3.5.4 Jordbehandling   | 48        |
| 3.5.5 Opsummering  | 48        |
| <b>4 GRØN VÆKST</b>  | <b>50</b> |
| <b>4.1 De danske miljøhandlingsplaner</b>                            | <b>50</b> |
| 4.1.1 Vandmiljøplanerne  | 50        |
| 4.1.2 Pesticidplanerne   | 51        |
| 4.1.3 Naturplaner  | 52        |
| <b>4.2 Europæisk påvirkning af den danske miljø- og naturpolitik</b> | <b>54</b> |
| 4.2.1 Vandmiljøplanerne  | 54        |
| 4.2.2 Pesticidplanerne   | 54        |
| 4.2.3 Naturplanerne  | 54        |
| 4.2.4 Derudover  | 55        |
| <b>4.3 Grøn Vækst</b>  | <b>55</b> |
| 4.3.1 Optakten til Grøn Vækst  | 55        |
| 4.3.2 Planens indhold  | 56        |
| 4.3.3 Naturværdien af randzonerne                                    | 58        |
| 4.3.4 Naturkvalitetsovervejelser i Grøn Vækst                        | 59        |
| <b>5 DISKUSSION</b>  | <b>61</b> |
| 5.0.1 Hvor meget optimalt placeret brakjord?                         | 62        |
| 5.0.2 Sektorforskningsinstitutterne                                  | 62        |
| 5.0.3 Forklaringer   | 63        |
| <b>6 KONKLUSION</b>  | <b>66</b> |
| <b>7 PERSPEKTIVERING</b>   | <b>67</b> |
| <b>LITTERATURLISTE</b>   | <b>68</b> |

|                            |           |
|----------------------------|-----------|
| <b>Bilag 1 interview A</b> | <b>75</b> |
| <b>Bilag 2 Interview B</b> | <b>78</b> |
| <b>Bilag 3 interview C</b> | <b>81</b> |
| <b>Bilag 4 interview D</b> | <b>84</b> |

## 1 Indledning

Hvad er natur egentlig? Det er ikke noget, man spørger sig selv om så ofte. Vi har alle sammen vores egen nærmest intuitive fornemmelse af, hvad, vi mener, natur er, og hvordan man kan skelne mellem natur og "det andet", og det er ikke så ofte, at det er nødvendigt at diskutere denne opfattelse. Når nogen taler om "natur", så ved vi godt nogenlunde, hvad det er, vi taler om – eller det tror vi i hvert fald.

For når en situation opstår, hvor man skal blive enig om at prioritere mellem anvendelse af landskabet til f.eks. bebyggelse, industri eller vejanlæg, og dét som vi opfatter som natur, så kommer forskellene i vores naturidealer frem i lyset. Så taler vi pludselig om meget forskellige ting, når vi taler om natur.

### 1.1 Problemfelt

Et eksempel på en sådan situation var da Ministerrådet efter forslag fra EU-Kommissionen i 2007 besluttede at ophæve udtagningsforpligtelsen. Udtagningsforpligtelsen var et levn fra de tidlige 1990'eres EU-landbrugspolitik, hvor garanterede mindstepriser på fødevarer op gennem 1980'erne og 1970'erne havde resulteret i opkøb af flere og flere fødevarer og derfor bugnende fødevarerlagre. For at imødegå problemerne indførte man i stedet faste støttebeløb for dyrkning af bestemte afgrøder og produktionsbegrænsende tiltag som f.eks. udtagningsforpligtelsen eller braklægningspligten, som tiltaget blev kaldt i Danmark.

Rådet besluttede i 2007 at ophæve braklægningsforpligtelsen. I en årrække havde udtagningsforpligtelsen ligget på 10 %, hvilket i Danmark svarede til omkring 150.000 ha jord – lidt mere end Lollands samlede areal. Årsagen til man valgte at ophæve braklægningsforpligtelsen var, at det pga. af fødevarerkrisen nu igen var rentabelt at opdyrke meget af den jord, som før havde været udtaget. Og håbet om, at der skulle opdyrkes mere jord blev opfyldt, i dag er der kun 6.000 ha braklagt areal tilbage ud af de 150.000 ha i 2007.

Spørgsmålet var bare, om den del af det udtagne areal, som havde ligget brak, havde udviklet sig, så den kunne karakteriseres som natur? Jorden var oprindeligt landbrugsjord, men meget af den havde ligget braklagt i en længere årrække og haft plejeforhold som havde gjort, at den kunne have udviklet sig til noget, som lignede den natur, som normalt er beskyttet under § 3 i Naturbeskyttelsesloven.

Situationen kan sammenlignes med, hvad der sker på en ubeboet ø, som på et tidspunkt bebos af mennesker og opdyrkes med korn. Efter en årrække forlader menneskene øen igen, og så kan man spørge, hvor mange år skal der så skal gå, før øen igen kan karakteriseres som natur.

I selve ordet *braklægning* ligger en intention om, at jorden kun midlertidigt er udtaget fra dyrkning. Og på samme måde har det hele tiden været intentionen, at de braklagte arealer igen skulle kunne indgå i produktionen med kort varsel. De braklagte arealer var derfor omfattet af 1-års undtagelsesreglen i Naturbekendtgørelsen. Det betød, at de braklagte arealer ikke var dækket af § 3 i Naturbeskyttelsesloven i det første år efter ophævelsen af braklægningsforpligtelsen, lige meget hvad deres naturindhold var. (Østdansk LandbrugsRådgivning 2008: Naturbeskyttelsesloven).

Regeringens holdning til de braklagte arealer var da også helt klar. Brakken var ikke natur:

"...Troels Lund Poulsen er imidlertid uenig med de økonomiske vismænd, [...] der har påpeget, at mange brakområder er så rige på dyr og planter, at der er tale om natur. »Brak er ikke natur. Det er landbrugsjord i omdrift«, gentog ministeren flere gange". (Politiken 18.12.2008)

Juridisk var områderne altså ikke natur. Politisk blev der dog holdt en dør åben for, at de måske alligevel var det. Folketingets Europaudvalg, som er det udvalg på Christiansborg, der giver mandat til forhandlinger i Rådet, gav kun fødevareminister Eva Kjer Hansen mandat til at stemme for en ophævelse af udtagningsforpligtelsen i Rådet i november 2007 på betingelse af, at fødevareministeren lovede at neutralisere de negative virkninger på natur og miljø i Danmark (Europaudvalget 2009).

Regeringen mener selv, at de negative virkninger på miljø og natur er blevet neutraliseret med tiltagene i planen Grøn Vækst, som blev fremlagt af regeringen den 30. april 2009. Oppositionen er dog ikke enig i denne påstand. Mens der er nogenlunde enighed på tværs af Folketinget om, at miljøeffekterne er blevet neutraliseret med Grøn Vækst, så er oppositionen kritisk overfor, om de tiltag, som skal neutralisere de negative effekter på naturen, er tilstrækkelige. Der lader også til at være en del uenighed om, hvad natur egentlig er.

### **Et objektivt naturbegreb**

Naturbegrebet er åbenbart noget sværere at præcisere og fastsætte indikatorer for, som man kan blive enig om. Man fristes til at tænke, om der ikke er en objektiv definition på, hvad god natur er? Danmarks Miljøundersøgelser (DMU) har i DMU-rapporten "*Naturkvalitet – kriterier og metodeudvikling*" (Nygaard et al. 1999) fastsat fire mål for god natur: Det drejer sig om: *vildhed, oprindelighed, kontinuitet og autenticitet*. Rapporten modtages dog ikke lige positivt alle steder, f.eks. er valget af mål for god natur blevet kritiseret for at være uanvendelig til at vurdere kvaliteten af natur, som er opstået ud af menneskelig påvirkning som f.eks. heder og overdrev, og så er rapporten blevet kritiseret for at overse, at naturen er dynamisk. (Christensen 2004: 76; Näsman og Odgaard 2002: 46)

Hvorvidt kritikken er berettiget, eller ej, så viser eksemplet, at det ikke – heller ikke på et videnskabeligt grundlag – er muligt at komme med en indiskutabelt rigtig definition af, hvad der er god natur, og hvad der ikke er. Der findes ikke nogen kanon for, hvad god natur er.

Vi kan ikke begribe naturen og definere natur på en måde, som alle kan slutte op om, og som dækker alle de måder, vi taler om natur på, men vi kan måske opsætte nogle lovmæssigheder i den måde, vi forstår naturen. Mønstre for, hvordan natursyn konstrueres, og hvad de indeholder. På den måde bliver det lettere at forstå, hvad det er for elementer, man diskuterer, når man diskuterer natur.

Meget tyder på, at natursyn er kraftigt påvirkede af, hvilken berøring vi har med naturen. En landmand vil f.eks. finde nogle ting smukke i landskabet, som en zoolog eller en geolog ikke vil finde interessante og omvendt. Natursyn må derfor være kulturelt konstruerede, såvel som tage udgangspunkt i en bestemt omgang med naturen. I nogle kulturer vil én egenskab ved naturen blive sat højt, mens andre egenskaber vil blive værdsat i en anden kultur.

I denne opgave vil jeg sammenligne den natur, som forsvandt med opløjningen af de



braklagte arealer, med den natur, der vil blive anlagt ud fra planerne i Grøn Vækst. For at kunne sammenligne de to slags natur tager jeg udgangspunkt i de to slags naturs nytteværdi.

## 1.2 Problemformulering

Dette leder frem til følgende problemformulering:

*Er der overensstemmelse mellem de vurderinger af naturindholdet af de braklagte arealer, som blev lavet før braklægningens ophør, og de tiltag i planen Grøn Vækst, som blev lavet for at imødegå tabet af natur efter ophævelsen af braklægningsforpligtelsen?*

De vurderinger af naturindholdet, som jeg tager udgangspunkt i, er tre notater, der blev bestilt af regeringen, da det blev klart, at man ville ophæve braklægningsforpligtelsen. Notaterne blev bestilt hos sektorforskningsinstitutterne: Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet på Aarhus Universitet (DJF), Fødevareøkonomisk Institut på Københavns Universitet (FI) og Danmarks Miljøundersøgelser på Aarhus Universitet (DMU).

I notaterne vurderes både de "...miljø-, natur- og samfundsmæssige konsekvenser af udtagningsforpligtelsens bortfald (DJF, FI, DMU 2007a:1), men jeg vælger altså at fokusere på de naturmæssige konsekvenser.

Anvendelsen af sektorforskningsinstitutternes vurderinger som en slags sandhedsvidne for, hvilke naturkvaliteter, de braklagte arealer havde, er en smule problematisk. Selvom sektorforskningsinstitutterne i princippet er uafhængige af ministerierne, så modtager de størstedelen af deres opgaver og derfor midler fra ministerierne, og derfor er de blevet kritiseret for at være knap så selvstændige.

F.eks. er Miljøministeriet for nyligt blevet kritiseret for at forsøge at påvirke DMU til at komme med en positiv vurdering af de danske skoves tilstand. (Ingeniøren 17.11.2009).

Samtidig er regeringen ikke forpligtet til at anvende sektorforskningsinstitutternes vurderinger som udgangspunkt for de lovede tiltag, som skal neutralisere de negative effekter af braklægningsstoppet, da regeringen kan vælge at anvende et andet udgangspunkt for sine tiltag.

Det ville dog være mærkeligt, at bestille notaterne og så ikke anvende dem, og da der i Grøn Vækst ikke refereres til noget andet vidensgrundlag for at vurdere naturkvaliteten af de braklagte arealer, mener jeg, at notaterne er et udmærket udgangspunkt for sammenligningen. Jeg mener dog også, at der er nogle problemer med dem. Bl.a. sættes der ikke tal på, hvor meget af de braklagte arealer, der havde udviklet sig til beskyttelsesværdig natur. Derfor supplerer jeg i opgaven sektorforskningsinstitutternes vurderinger med mit eget overslag over, hvor stor en andel af de braklagte arealer, der kunne have udviklet sig til interessant natur.

Et omdrejningspunkt i den ovenstående problemformulering er begrebet *overensstemmelse*. Hvordan vurderer man, om der er overensstemmelse mellem to typer af natur, og hvordan vurderer man, om én slags natur kan erstatte en anden form for natur?

Til at bestemme dette konstruerer jeg i teorikapitlet et natursynsbegreb, som jeg anvender til at lægge en strategi for, hvordan man kan sammenligne to forskellige former for natur, nemlig den natur som fandtes på de braklagte arealer og den natur som regeringen vil etablere med Grøn Vækst.

### 1.3 Afgrænsning

I denne opgave fokuserer jeg udelukkende på naturkonsekvenser af braklægningspligtens ophør og diskuterer ikke miljøeffekterne af ophævelsen. De to forhold er forbundne i og med, at en reduceret belastning med næringsstoffer ikke bare påvirker miljøet, men også naturen positivt, og derfor kan opdelingen virke en anelse kunstig i og med, at miljø, og flora og fauna påvirker hinanden og er afhængige af hinanden.

Jeg vælger alligevel at fokusere på natureffekterne af ophævelsen, idet jeg finder diskussionen om naturkvaliteterne ved de braklagte arealer mest interessant. 40 tons fosfor vil altid være 40 tons fosfor, mens natur ikke bare er natur. Den offentlige diskussion i læserbrevsspalter, avisartikler og radioprogrammer om naturkvaliteterne ved de braklagte arealer og om, hvorvidt tiltagene i Grøn Vækst i tilstrækkelig grad kompenserer for tabet af disse, har derfor været intens, fordi den også har handlet om, hvad natur egentlig er, og hvad det er for en natur, vi vil have i Danmark.

Jeg har i opgaven valgt at fokusere på den naturkvalitetsbaserede diskussion af, hvordan man kan forstå de braklagte arealer som natur. I indledningen citerer jeg miljøminister Troels Lund Poulsen for at sige, at brakken ikke er natur "...den er landbrugsjord i omdrift" (Politiken 18.12.2008). Når miljøministeren siger dette, så refererer han til, at de braklagte arealer ikke juridisk set er dækket af Naturbeskyttelsesloven inden for det første år, hvor braklægningspligten er ophævet. Denne diskussion er også interessant, men jeg har valgt at fokusere på naturkvaliteterne ved de braklagte arealer, fordi det er disse kvaliteter, som regeringen lovede at neutralisere først med brakhandlingsplanen og siden med Grøn Vækst.

### 1.4 Metode

Denne opgave består af tre dele udover diskussionen og konklusionen. Kapitel 2, som er et teorikapitel, kapitel 3, der er et kapitel om naturkvaliteten af de braklagte arealer og kapitel 4, der omhandler regeringsplanen Grøn Vækst.

Formålet med teorikapitlet er at finde en tilgang til, hvordan man bedømmer natur, så jeg kan vurdere, om den "nye" natur, der skal anlægges som en konsekvens af Grøn Vækst, er en tilpas erstatning for den natur, som forsvandt med inddragelsen af de tidligere braklagte arealer i dyrkningen.

Teorikapitlet tager udgangspunkt i en socialkonstruktivistisk tilgang til naturopfattelser. Hvad der i en given kultur bedømmes til at være nyttigt ved et stykke natur er kulturelt og socialt bestemt. Værdier tillægges kulturelt, de er der ikke uafhængigt af mennesket. Dette valg af udgangspunkt former også tilgangen til, hvordan man kan bedømme de to typer natur. Er det udelukkende naturens nytte for mennesket, som afgør dets værdi, så må det også være i den nye og gamle naturs nytte for mennesket, at man kan sammenligne dem.

Da nytteværdien af et stykke natur er kulturelt tillagt, undersøger jeg også, hvordan disse værdier tillægges. Til dette tager jeg udgangspunkt i Jens Christiansen natursynsbegreb, som han beskriver det i sin doktorafhandling: *Alternativer – natur – landbrug*. Dette begreb supplerer jeg med det natursynsbegreb, som Jens Schjerup Hansen udfolder i sin doktorafhandling *Kulturens syn på naturen*. Sammen giver de et natursynsbegreb, hvor viden, renhedsideer og nytteideer opstår, når naturen anvendes, men samtidig virker tilbage på den måde vi anvender naturen. Ideologi og praksis er altså forbundne og påvirker hinanden.

I kapitel 3, som handler om de braklagte arealer, vurderer jeg, hvilken type nytte de braklagte arealer har haft. Til det tager jeg udgangspunkt i tre notater, som de tre sektorforskningsinstitutter producerede i forbindelse med ophævelsen af braklægningspligten.

Notaterne har form af overslag eller vurderinger, og derfor kvantificerer sektorforskningsinstitutterne hverken deres vurderinger af naturindholdet eller deres anbefalinger til tiltag, som skal imødegå naturtabet.

Dette mener jeg er en del af årsagen til, at sektorforskningsinstitutternes anbefalinger ikke blev taget til efterretning i den brakbehandlingsplan, som trådte i kraft kort efter braklægningspligten blev ophævet.

I kapitlet forsøger jeg derfor at kvantificere én af de nytteværdier, som sektorforskningsinstitutterne peger på i notaterne – nemlig de braklagte arealers værdi som levested for den flora og fauna, som oftest findes på §3 beskyttet lysåben natur.

Overvejelserne omkring hvilke parametre, der har betydning for, hvordan de braklagte arealer har kunnet udvikle sig, og hvordan man bedst vurderer dem, er at finde i selve kapitlet.

Til at vurdere, om de ideelle forhold til udviklingen af lysåben natur var til stede, tager jeg udgangspunkt i vejledningerne fra Direktoratet for FødevareErhverv, som i perioden 1993 – 2007 hvert år udsendte en vejledning i, hvordan de braklagte arealer skulle etableres og plejes.

Det kan selvfølgelig tænkes, at ikke alle regler i vejledningerne er blevet fulgt, ligesom det ikke var alle plejeforhold, som var reguleret af Direktoratet for FødevareErhverv, derfor har jeg valgt at supplere det billede, som vejledningerne giver af plejeforholdene af de braklagte arealer, med dokumenter fra en af EU-kommissionens kontroller med det danske braklægnings-kontrolsystem. Det drejer sig om en kontrol foretaget af EU-Kommissionen<sup>1</sup> i vinteren 2004. Adgang til kontrolmaterialet har jeg fået ved at søge om aktindsigt hos Direktoratet for FødevareErhverv.

Det billede, som vejledningerne giver, bliver også suppleret med fire interviews. Et med en medarbejder fra hvert af fire landbrugsrådgivningscentre, som jeg har udvalgt, så jeg får den bedst mulige geografiske spredning. Det drejer sig om Heden og Fjorden i Herning, Dansk Landbrug Sydhavsøerne, Landboforeningen Gefion i Borup og Landbo Thy i Hurup.

Interviewene foregik over telefon og varede ca. 20 – 30 minutter hver. Jeg fik fat i interviewpersonerne ved at ringe op til de fire landbrugsrådgivningscentre og spørge efter en planteavlskonsulent, som havde mange års erfaring med at rådgive. Interviewene kan findes som bilag til opgaven, her er der også navne på planteavlskonsulenterne, oplysninger om deres arbejdserfaring og spørgeguide.

Man kan sige, at fire interviews ikke er meget i betragtning af, at der findes 32 regionale rådgivningscentre i Danmark, og at der på hvert center kan være mange som arbejder med rådgivning om anlæggelse af afgrøder osv., men de fire interviewpersoner var relativt enige i deres svar på de spørgsmål, som jeg stillede dem, derfor mener jeg ikke, at det var nødvendigt at supplere med yderligere interviews.

---

<sup>1</sup> i form af medarbejdere fra Generaldirektoratet for Landbrug

I det fjerde kapitel, som handler om Grøn Vækst-planen, beskriver jeg først, hvad det er for handlingsplaner, som kommer før Grøn Vækst, og som Grøn Vækst er vokset ud af. Derefter tager jeg udgangspunkt i Grøn Vækst- aftalen, hvor det beskrives, hvilken form for "ny" natur, der vil blive oprettet med Grøn Vækst, og under hvilke forhold, den vil blive oprettet, f.eks. om anlæggelsen af den nye natur er lovpligtig, eller om anlæggelsen er frivillig. På denne baggrund laver jeg en analyse, af hvilken form for nytte den nye natur har.

Til sidst sammenligner jeg i diskussionen de to former for nytte, som den "gamle" natur havde, og som den "nye" natur vil få. Der er ikke overensstemmelse mellem de to slags nytte og til at forklare dette, tager jeg udgangspunkt i teorikapitlets natursynsbegreb.

## 2 Teori - natursyn

Formålet med dette kapitlet er at give nogle redskaber til at analysere den måde, man bedømmer kvaliteten af natur på. Dette kapitel handler derfor om, hvad det er for forhold, som har betydning for, hvordan vi udvikler et bestemt syn på naturen, og om hvordan disse syn på naturen udmønter sig i bestemte idealer for, hvordan naturen skal se ud.

Men før jeg går i gang med at diskutere disse to forhold, er det vigtigt at spørge, hvorfor vi overhovedet vil bevare det, vi nu kalder natur. Spørgsmålet er nødvendigt, fordi svaret må forventes at påvirke de prioriteringer, som hele tiden er nødvendige at foretage imellem naturen og anden brug af landskabet som f.eks. bebyggelse, landbrug og industri.

For er naturen noget, som vi kan ødelægge, og hvorfor skal vi egentlig bruge midler på at beskytte den? Umiddelbart ville man mene, at svarene på de spørgsmål afhænger af, hvad vi lægger i begrebet natur. En person, som mener at kæledyr og potteplanter er lige så interessant natur som agerhøns og gøgeurter vil ikke nødvendigvis se det fornuftige i at bruge midler på naturforvaltning. Hvis man mener, at alle former for natur er lige værdifulde, så vil det virke fornuftigt, at samfundet prioriterer sygehusvæsen og børnehaver over naturforvaltning.

### 2.1 Hvorfor have en naturforvaltning?

Alligevel synes der at være bred opbakning til at anvende midler på naturforvaltning. Man vil gerne fremme eller bevare nogle former for natur og bekæmpe og fjerne andre.

Argumenterne for naturforvaltning deler sig i to kategorier. Hvis man bruger Webers rationalitetsformer (Weber 1925:11-13), kan man beskrive den første tilgang som "formålsrationel" eller redskabsorienteret. Ifølge denne tilgang er beskyttelsen af naturen et redskab, som skal bruges til at sikre menneskeheden de bedste vilkår. Tilgangen kaldes formålsrationel, fordi der er et klart formål med indsatsen.

Den anden tilgang er "værdirationel". Det har simpelthen en værdi i sig selv, at beskytte nogle former for natur. Naturen har en værdi, som det er værd at beskytte, ligegyldigt om naturen har en konkret anvendelse eller ej.

De formålsrationelle argumenter for at bevare naturen er, at fremtidige generationer kan få glæde af den, at videnskaben i fremtiden vil kunne udnytte uopdagede planter i regnskoven, som kan revolutionere den moderne videnskab, eller at vi alle i sidste ende er afhængige af det system, som naturen er (Arler 2009).

De værdirationelle argumenter for at bevare naturen er, at den har en uerstattelig værdi i sin egen ret, og derfor skal beskyttes - også på trods af menneskets behov.

Det kan være svært at argumentere for, at naturen har en værdi uafhængigt af dens nytteværdi for mennesker. I hvert fald på et videnskabeligt grundlag. Alligevel vil de fleste nok intuitivt mene, at det har den. I 60'erne konstruerede Richard Sylvan, en new zealandsk filosof og miljøforkæmper, "historien om den sidste mand" til at anskueliggøre denne intuitive forståelse:

Historien lyder kort således: Forestil dig, at du med sikkerhed ved, at du er det sidste menneske på jorden. Du vil gerne gøre en ende på dit liv og har muligheden for at fyre alle atomvåben, som findes på jorden, af. På den måde kan du forlade verden med et

brag, men alt dyre- og planteliv vil også forsvinde. Er det så ok, at du gør det? (Sylvan 2003: 49).

Umiddelbart vil de fleste nok svare nej til det spørgsmål. Men man har måske svært ved at forklare hvorfor. Det er i hvert fald ikke muligt at bruge formålsrationelle argumenter på menneskehedens vegne, for der er jo ikke nogen mennesker tilbage, som mister noget ved, at naturen, som vi kender den, forsvinder.

I det hele taget er der noget, som de formålsrationelle argumenter ikke fanger. Historien om det sidste menneske viser, at ved udelukkende at se naturen fra et nytteperspektiv gør man den sårbar overfor skift i nytteopfattelser:

*... Part of the critique of [den formålsorienterede tilgang] has been that it only justifies value to nature in instrumental terms, which in turn is embedded within culturally relative environmental policies. Saving nature would depend on nature being useful to some particular culture at some particular time. (Light og Rolston 2003:9)*

Når værdien af natur bestemmes på baggrund nytteopfattelser, som er funderet i bestemte kulturer, så bliver beskyttelsen af natur i en uacceptabel grad afhængig af skiftende kulturers opfattelser af, hvad nyttig natur er.

En anden kritik af den formålsrationelle tilgang til natur er, at anvender man "nytte" som argument for at bevare et stykke natur, så åbner man samtidig op for en sammenligning med andre former for nytte (Arler 2009:70). Er nytten af at vi bevarer en bestemt sjælden orkideart f.eks. større end investeringer i kræftforskning?

Man kan dog komme delvist udover problemet med, at naturens beskyttelse er afhængig af en given kulturs nytteopfattelse ved at anvende en såkaldt bred redskabsorienteret tilgang, hvor det ikke bare er menneskets umiddelbare interesser, der er i centrum, men også de mere langsigtede, og hvor hensyn til kommende generationers mulighed for at opleve den natur, som vi har i dag, også spiller ind (Arler 2009:274). Det er bl.a. den form for argumentation for at bevare naturen, som man ser i Bundtland-rapporten fra 1987. Her betones netop, at man tilstræber en bæredygtig udvikling, hvor eksisterende behov opfyldes uden at gå på kompromis med kommende generationernes muligheder for at få deres behov opfyldt (Rio Declaration of Environment and Development 1992). Altså en adfærd, som på mange måder ligner den adfærd, som en mere værdirationel tilgang ville afføde.

På trods af en sådan udvidelse af det nytteorienterede naturideal, så er det værd at bemærke, at bedømmelsen af natur også inden for den bredere formålsrationelle tilgang er kulturelt betinget. Når vi tilskriver noget natur en bevaringsværdi, så er det netop en tilskrivning og den bygger på værdier i vores kultur.

Et eksempel på at naturforvaltningens prioriteringer sker med udgangspunkt i de værdier, som vores kultur tilskriver forskellige former for natur, er indsatsen for at bevare overdrev. Når man i naturforvaltningen argumenterer for at bevare overdrev, så argumenterer man for det værdifulde i, at overdrevene er *historiebærende* i og med at de er produkter af det førindustrielle landbrugs anvendelse af fjerntliggende arealer til græsning, og at de er værdifulde, fordi de er ideelle *levesteder for en stor andel af den truede flora og fauna i Danmark* (Bruun og Ejrnæs 1998:3)

Man kan ud fra dette udlede, at vi inden for vores kultur tillægger det værdi – dels at bevare særpræg i landskabet, der kan føres tilbage til tidligere tiders anvendelse af landskabet og at beholde den sammensætning af flora og fauna, som allerede findes i

Danmark.

Da antallet af overdrev er gået meget tilbage over de sidste mange år (Bruun og Ejrnæs 1998:4), kan man også se indsatsen for at bevare og beskytte overdrev som et udtryk for, at man i naturforvaltningen anser eksistensen af forskellige typer natur som værdifuldt. Ligesom man også vil kunne finde æstetiske argumenter for at bevare overdrevene.

Det kan være svært at se, at man kan gøre det anderledes, men at forvaltningen tillægger det betydning, at overdrevene er historie bærende og levested for truet flora og fauna er ikke på forhånd givet. I en anden kultur, hvor man f.eks. anså indvandring af nye arter, og uddøen af andre som værende "naturlig" og altså ikke noget, man skulle forsøge at forhindre, og hvor man ikke fandt det interessant at bevare historiske særpræg i landskabet, ville overdrevene måske ikke være noget man interesserede sig for at bruge ressourcer på at bevare.

## 2.2 Syv natursyn

Indtil videre har jeg diskuteret "natur", som om det er en nogenlunde fast størrelse. Men ligesom vores vurdering af det vi kalder "natur" er kulturelt betinget, så er selve konstruktionen af ordet "natur", og den måde vi anvender og forstår ordet "natur" på, det også. Vi bruger ordet "natur" om mange forskellige ting lige fra det kødelige i mennesket, som står i modsætning til ånden, til det i landskabet, som er uberørt af mennesket. De forskellige måder at tale om natur – de forskellige "natursyn" ser jeg nærmere på i dette afsnit.

Siden gennemgangen ovenfor viser, at det er kulturen, som påvirker, hvordan vi bedømmer natur, tager jeg udgangspunkt i syv natursyn, som er identificeret i vores kultur af filosofen Hans Fink. Hans Fink præsenterer de syv natursyn i et forord til bogen, *Naturens værdi* (2003).

Natur er det som (1) er uberørt, (2) er vildt, (3) er landligt, (4) er naturligt, (5) er fysisk, (6) er kødeligt og (7) er alting.

Fink nævner det ikke selv, men bemærk, at alle syv natursyn står som modbilleder til noget andet: 1) Naturen er det, som er uberørt af menneskehånd, 2) er udyrket, 3) ikke er by, 4) ikke er syntetisk, 5) ikke er tænkt eller fornemmet, 6) som noget kødeligt - modsat det sjælelige, og endelig som 7) "det hele".

Det sidste natursyn kan det umiddelbart være svært at se som det modsatte af noget, men en påstand om, at alting er natur, står i modsætning til en påstand om, at intet er natur – ingen af definitionerne kan anvendes som prioriteringsredskab.

De fire første natursyn definerer naturen som noget, der i aftagende grad er uberørt af mennesket. Fra det fuldstændigt uberørte 1) til det, som ikke er skabt af mennesket på en fabrik eller i et laboratorium 4). I de to næste naturforståelser forstås naturen som noget, der står i modsætning til det overnaturlige eller forestillede 5), eller i modsætning til det religiøse 6) og i det sidste natursyn, som Fink præsenterer, defineres naturen som alting 7) – altså mennesket inkl. kultur, religiøse forestillinger osv.

Man kan groft opdele de syv natursyn i to grupper. Enten ødelægger mennesket grundlæggende naturen (natursyn 1 – 4), hvorved naturen automatisk defineres som det modsatte af kulturen. F.eks. modsat byen (3), eller modsat asfalt og andre menneskeskabte ting (4). Eller også er grænsen mellem natur og ikke-natur sat uden for

menneskets indflydelse (naturforståelse 5 – 7). Enten fordi grænsen mellem natur og ikke-natur er placeret i mennesket, som grænsen mellem det biologiske og intellektet (6), eller fordi grænsen er sat, så mennesket er inkluderet enten som naturvidenskabeligt objekt (5) eller som en del af det hele (7).

De syv natursyn viser, at der er mange forskellige måder at se på naturen på. Vi bruger nok alle sammen de fleste af måderne en gang imellem til at beskrive forskellige aspekter af det, vi kalder natur.

De viser også, at vi beskriver og tematiserer naturen som et modbillede på samfundet. Enten som det modsatte af en bestemt anvendelse af det omgivende landskab (natursyn 1 – 4) – f.eks. det modsatte af byen (3), det modsatte af landbruget (2), eller som det modsatte af noget overnaturligt og religiøst (5 – 7).

Når vi forsøger at beskrive det, vi kalder naturen, sker det ved at tage udgangspunkt i menneskets berøring med den. Dette udgangspunkt medfører også, at natursynene kommer til at indeholde implicite idealer for, hvordan naturen bør håndteres. Når natursynet f.eks. dikterer, at naturen er det modsatte af byen (3), så ligger der det implicite ideal, at man for at bevare naturen bør beskytte den mod bebyggelse.

Ud fra Finks syv natursyn kan vi altså udlede, at natursyn ofte opstår som modbilleder på samfundet, at vi som kultur er splittede i forhold til, om mennesket grundlæggende ødelægger naturen eller ej, og at natursynene indeholder implicite idealer for, hvordan naturen bør behandles.

Men hvordan opstår disse natursyn, og hvad består de af? Det undersøger jeg i det følgende afsnit:

## 2.3 Bestanddele af et natursyn

Finks syv natursyn er langt hen ad vejen<sup>2</sup> identiske med måder at anvende *ordet "natur"* på, som Jens Christiansen beskriver i sin doktorafhandling: *Alternativer – natur – landbrug* fra 1997. (Christiansen 1997: 226).

Formålet med begge beskrivelser er den samme, nemlig at vise, at der ikke findes én måde at forstå, hvad natur er. Der findes mange måder og de giver sammen mulighed for at:

*"...italesætte, at bringe på begreb, at fortolke, at gøre billedligt, hvad der ligger bag vore erfaringer med det, som vi i sammenhængen giver betegnelsen "natur"."* (Christiansen 1997:228)

De mange forskellige måder at forstå ordet natur på er mulighedsskabende. De muliggør, at vi kan tale om natur. Men sproget er samtidig begrænsende. Vi kan ikke betragte objektet – naturen – uden at anvende de ord, vi har til rådighed. Sproget bliver et filter, hvorigennem natur tematiseres og forstås (Rasborg 2004: 356).

Derfor er det ikke muligt at tale om et objektivt naturbegreb. Når vi taler om natur: *"...er det ikke naturen vi taler om forstået som et fænomen, hvis karakter er givet forud for og uafhængigt af talen..."* (Christiansen 1998:228). Hvor vi i forrige afsnit så, at

---

<sup>2</sup> Christiansen beskriver yderligere en måde at bruge begrebet natur på – som sproglig markør, der understreger et udsagns åbenlyse sandhed, f.eks.: "...sådan hænger det naturligvis sammen". (Christiansen 1997:226)



bedømmelsen af naturen altid sker inden for en kulturel ramme, så bygger Christiansen her videre på det og viser, at ikke bare kulturen i sig selv, men også sproget er et filter, hvorigennem vi forstår og tematiserer natur.

Christiansen siger derfor, at når vi taler om naturen, så er det en *tydning* såvel som en *betydning* af naturen, som vi taler om (Christiansen 1998:228).

*Tydning* forstået således, at måder at tale om natur på, indeholder en tolkning af, hvad natur er. Når man f.eks. taler om naturen som noget oprindeligt – som i det første af de syv natursyn, som Hans Fink opstiller, så er det en tolkning, som er forskellig fra at tale om naturen som noget, som også findes imellem sprækkerne i asfalten og som er robust – som i det fjerde af Hans Finks syv natursyn.

*Betydning* forstået således, at der i hvert natursyn er indbygget en bestemt praksis. Hvert natursyn er knyttet til en bestemt måde at behandle det, man betragter som natur, på. Hvis man f.eks. betragter naturen som noget oprindeligt, der kan ødelægges, så bør naturen beskyttes fra menneskelig påvirkning. En opfattelse af naturen som robust overfor menneskelig påvirkning er derimod knyttet til en mere lempelig omgang med naturen.

| Tolkning   | ↔ | Praksis        |
|--|---|----------------|
| Naturen udslettes af mennesket                   | ↔ | Beskyt naturen |
| Naturen er robust overfor menneskelig påvirkning | ↔ | Anvend naturen |

**Skema 1: Billede på Christiansens bestanddele af et natursyn. Tolkning påvirker praksis og praksis virker tilbage på tolkningen.**

Det ovenstående skal ikke forstås således, at tolkningen styrer praksis, eller at den måde vi forstår og tolker naturen på udelukkende styrer, den måde vi behandler naturen på. Det er en proces, der går begge veje, og man skal se det svarende til overbygnings/basis distinktionen i marxismen. Overbygningen – altså tolkningen af naturen påvirker basis, eller praksis, men praksis former også tolkningen. Det viser sig f.eks. ved, at naturforståelser ofte er knyttet til erhverv. En landmand vil således se og sætte pris på én ting i et landskab, mens en lokalhistoriker eller en zoolog vil se og påskønne noget andet (Arler 2009:184). Vores forståelser af naturen formes altså også af vores omgang med den.

Hvordan de to elementer, tolkning og praksis, er knyttet til hinanden er blevet undersøgt af sociologen Jens Schjerup Hansen i doktorafhandlingen *Kulturens syn på naturen* (1996). Schjerup anvender en opsplittning af natursynsbegrebet, som ligner Christiansens. Schjerup udfolder dog det, som Christiansen beskriver som *tolkning*, så det både er:

”... konkret viden og kundskab om naturen, som præferencer om, hvad der er rent og urent, nyttigt og unyttigt, skønt og hæsligt”. (Schjerup 1996:12)

Tolkning er altså ikke bare, som i Christiansens beskrivelse, primært viden, men også præferencer om skønhed, renhed og nytte.

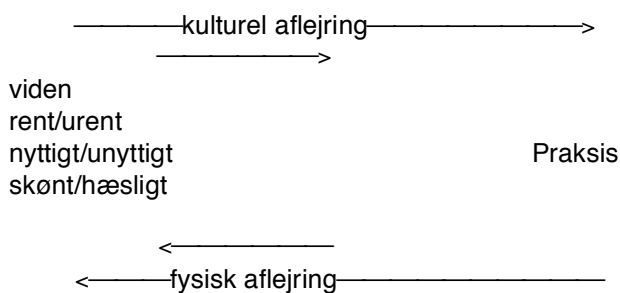
Også i Schjerups forståelse af natursyn virker praksis og tolkning tilbage på hinanden:

” Ved naturanvendelsen sætter den kulturelle praksis sig som mønstre og spor i naturen,

*samtidig med at praksis i kulturen former normer for god praksis. Den gode praksis munder igen ud i faste mønstre og en bestemt orden i kulturens præg af naturen. En orden der karakteriserer den pågældende kultur, der indgår i dens præferencer, og som er med til at strukturere kulturens billede af naturen"* (Schjerup 1996:12)

Præferencer for, hvad der er smukt og grimt, rent og urent, nyttigt og unyttigt, er altså produkter af, at praksis gennem mange år har aflejret sig *fysisk* i landskabet og *kulturelt* i gennem lige så mange år har aflejret sig i den måde vi ser landskabet og tolker det som smukt, nyttigt eller rent.

Ud fra Schjerups og Christiansens natursynsbegreber kan man lave denne lidt simple model, hvor viden og æstetiske præferencer påvirker praksis vha. kulturelle aflejring, mens praksis påvirker viden og æstetiske præferencer vha. fysiske påvirkninger af landskabet:



**Model 1: Christiansens natursynsbegreb suppleret med Schjerups udvidelse af tolkningselementet. Viden, renhedsideer, nytteideer og æstetik påvirker praksis, og praksis virker tilbage på viden, renhedsideer, nytteideer og æstetik.**

Vi kan bruge modellen til se nærmere på to af Finks natursyn.

Det første natursyn, hvor naturen er det, som er uberørt af menneskehånd, vil være kendetegnet ved viden, hvor man tager udgangspunkt i de negative konsekvenser ved menneskelig påvirkning af naturen. Man betragter menneskelig påvirkning af naturen f.eks. spredning af næringsstoffer som urent, og noget der ødelægger naturen, og landskaber med tydelige tegn på menneskelig tilstedeværelse betragtes som grimme. God praksis inden for dette natursyn vil være at undgå at forstyrre naturen mere end strengt nødvendigt. Alle tegn på menneskelig tilstedeværelse vil blive betragtet som grimme, urene og unyttige.

Et andet ideal og tankesæt står det tredje natursyn for, hvor naturen er det, som ikke er by. Her vil viden være koncentreret om, hvordan man holder by og land adskilt. Et landbrugslandskab uden ikke-landbrugsrelateret beboelse, vil være et smukt landskab og forurening fra fabrikker og motorveje vil være noget grimt. God praksis inden for dette natursyn vil være at undgå, at byen spreder sig og ødelægger det åbne landskab.

Man kan genkende begge tankesæt fra debatten om planlægningen af det åbne land.

En diskussion, som finder sted i forvaltningen af naturen er diskussionen af, hvor mennesket skal placeres. Er vi primært skaberne af natur eller ødelæggerne?

## 2.3 To naturforvaltningsparadigmer

De syv naturopfattelser, som Fink identificerer, kan opdeles i to grupper, hvor mennesket i de fire af dem er potentielle ødelæggere af naturen og de tre er placeret, så det ikke kan ødelægge naturen.

Denne skelnen er også at finde i de to overordnede tilgange til landskabsforvaltning, som fremstilles i *Foranderlige Landskaber – integration af natur og kultur i forvaltning og forskning* (Grau Møller et al. 2002). Enten, skal:

*"... naturen i vores landskab forstås som resterne af en oprindelig og vild natur, som har overlevet menneskets transformation af landskab og levesteder..."* (Ejrnæs 2002, 36).

eller den skal forstås som....:

*"resultatet af et samspil mellem mennesket og natur"* (Ejrnæs 2002, 36)

Den første tilgang kaldes af dens modstandere en antropofobisk tilgang, idet menneskets indgriben i udgangspunktet er noget, som ødelægger naturen. Det ville dog være i modstrid med tilgangens forståelse af sig selv at bruge det udtryk, da formålet med at begrænse den menneskelige påvirkning af naturen – ifølge tilgangen – er at skabe den mest interessante natur til glæde for netop mennesket. Tilhængere har derfor svært ved at se sig selv som menneskefjendske (Ejrnæs 2002, 38).

Den anden tilgang kaldes – af tilhængerne selv – for antropofil. Tilgangen har som princip, at natur af høj kvalitet opnås, når naturen hele tiden forstyrres, noget som mennesket igennem århundreder har gjort. De tager også afstand fra tanken om, at naturen vil opnå en art idealtilstand, hvis blot den lades i fred af mennesket. I hvert fald hvis vi ønsker en natur, som ikke blot er marker og enge, som er sprunget i skov. (Näsman og Odgaard 2002, 43 – 49)

I *Foranderlige Landskaber – Integration af natur og kultur i forvaltning og forskning* (Grau Møller et al. 2002), skrevet af forskere tilknyttet Syddansk Universitet, diskuterer repræsentanter fra begge sider af skellet, hvordan de opfatter god naturforvaltning. Her vælger man at kalde de to tilgange for vildhedsparadigmet (antropofobisk) og kulturlandskabsparadigmet (antropofil). Forfatterne understreger, at *paradigme* skal forstås bredt som synonym med verdensbillede eller forståelsesramme (Ejrnæs 2002, 36). Jeg vælger at bruge begrebet i samme betydning.

### 2.2.1 Den lysåbne natur

Det er interessant, at de to tilgange som udgangspunkt er enige om, at de lysåbne landskaber i Danmark, som heder, enge og overdrev, har en værdi og derfor skal beskyttes. De har dog forskellige argumenter for denne værdi. Inden for kulturlandskabsparadigmet hæfter man sig ved, at disse miljøer er et resultat af menneskelig aktivitet (Näsman og Odgaard 2002, 45). Allerede fra bronzealderen medførte skovrydninger og kvæghold, at der kom et mere lysåbent landskab – og som en konsekvens – flere og flere lyskrævende miljøer, der trives på enge og overdrev. Disse naturtyper er et resultat af menneskelig aktivitet og kan derfor ikke overleve, hvis påvirkningen fra mennesker og husdyr ophører. Bliver et overdrev overladt til sig selv, vil de arter, som er særlige for overdrev, blive fortrængt og arealet vil i stedet gå i skov (Näsman og Odgaard 2002, 48).

Inden for vildhedsparadigmet er man uenig i, at de lysåbne arealer er et resultat af menneskelig aktivitet. Man anerkender, at *"...mange lyskrævende arter ekspanderede i*

*takt med menneskets åbning af landskabet'* (Ejrnæs 2002, 39), men man er uenig i, at oprindelsen af de lysåbne arealer kan tilskrives menneskelig aktivitet. I stedet mener man, at de lysåbne miljøer, som findes i dag, er oprindelige rester af de lysåbne miljøer, som opstod, da isen trak sig tilbage efter sidste istid. Man mener, at den lysåbne natur overlevede i små refugier i den løvskovsdominerede periode, som varede fra isen trak sig tilbage, til mennesket begyndte at rydde skovene for at holde husdyr og dyrke jorden. Den lysåbne natur er derfor "naturligt hjemhørende i Danmark" (Ejrnæs 2002, 39).

Hvorvidt små refugier af lysåben natur har kunne overleve siden sidste istid kan hverken bekræftes eller afkræftes ud fra den viden, vi har i dag (Ejrnæs 2002, 39; Näsman og Odgaard 2002, 44-45). Så om lysåbne miljøer er oprindelige i Danmark eller ej, kan ikke afgøres. Men det er også kun interessant, hvis man tillægger det betydning, hvilken natur der fandtes i Danmark for 15.000 år siden, når man skal bestemme, hvilken natur der er interessant at have i Danmark i dag.

Det er det ikke ud fra et kulturlandskabsparadigmestandpunkt, hvor natur er noget som skabes hele tiden af både menneskelige og ikke-menneskelige aktiviteter. Derfor er natur, som er opstået uden menneskelig påvirkning, ikke mere ægte, end natur, der er opstået ud af menneskelig påvirkning:

*"Ophører, eller mindskes menneskets påvirkning på et areal, vender naturen ikke tilbage til en oprindelig tilstand, men udvikles til ny natur. Oprindelig natur, som den kunne tænkes at være blevet i Danmark, hvis mennesket aldrig var kommet hertil, forekommer kun som tankeeksperiment... [...]... Det kan være både berettiget og spændende at følge den fri dynamik, men man skal bare være klar over, at man ikke genskaber oprindelig natur, men nyskaber den.* (Näsman og Odgaard 2002, 45)

Naturen skabes lige nu. Derfor giver det ikke mening for tilhængere af kulturlandskabsparadigmet at diskutere, hvad der fandtes af natur i Danmark for 15.000 år siden, da isen trak sig tilbage fra Danmark. Det ville være ahistorisk at glemme to så vigtige aktører i udviklingen af dansk natur som mennesket og dets husdyr (Näsman og Odgaard 2002, 48)

Hvilken form for natur, der fandtes før mennesket begyndte at sætte sit præg på landskabet, er derimod helt centralt, hvis man mener, at man kan genskabe den, og at den lever videre i vores natur. Denne holdning ses bl.a. i Ejrnæs' kritik af naturforvaltning, som forsøger at imitere gammel agerpraksis:

*"Hvis vi kun tænker os naturforvaltningen som en kopi af det gamle agerbrug, er der en væsentlig risiko for, at vi overser vigtige typer af levesteder, som allerede var gået tabt med det gamle landbrug."* (Ejrnæs 2002, 42)

Vigtige typer af levesteder er måske på nuværende tidspunkt gået tabt, men forvalter vi naturen, så den kommer til at ligne den oprindelige natur, så er tanken, at levestederne kan genskabes

Hvis lysåbne arealer er oprindeligt forekommende i Danmark, så kan det undre, at de ikke findes i den "frie" natur, men kun i arealer, som udelukkende kan eksistere, hvis naturen påvirkes af mennesker. Men det forklarer vildhedsparadigmet med, at mennesket har udryddet et andet naturligt forekommende element i det danske landskab – nemlig de store græsædere, som tidligere fandtes i Danmark. Eksisterede disse græsædere stadig i Danmark, så ville der også eksistere lysåben natur, som ikke er menneskeskabt (Ejrnæs 2002, 39).

Menneskets udryddelse af de store græsædere er også årsagen til, at man ikke kan lade de lysåbne arealer stå uforstyrrede uden menneskelig påvirkning. Ejrnæs er helt enig med Näsman og Odgaard i, at det ville ødelægge områderne, og at den lysåbne natur ville forsvinde (Ejrnæs 2002, 42). I stedet foreslår Ejrnæs, at man opretter store arealer med lysåben natur, som afgræsses af græsædere, som ligner de græsædere, der ville have levet i Danmark, hvis ikke mennesket havde udryddet dem (Ejrnæs 2002, 41). På den måde imiteres det oprindelige natur, og de træk ved den lysåbne natur, som har været forsvundet så længe den lysåbne natur kun har været at finde i forbindelse med menneskelig aktivitet, vil opstå igen.

### 2.2.2 Forklaringspotentiale

Det som Ejrnæs mener, man kan bruge modstillingen natur-menneske til, er at prioritere forvaltningsindsatsen (Ejrnæs 2002, 42). Oprindelig natur skal forstås i betydningen "upåvirket af mennesket" (Ejrnæs 2002, 37). Og det skal forstås som et ideal og derved et prioriteringsredskab:

*"I et kulturlandskab som det danske er intet økosystem, landskab eller levested "som det ville have været uden menneskelig indblanding". Alligevel giver det mening at sige, at højmosen er mere oprindelig end mellemrummet mellem fortovsfliserne."* (Ejrnæs 2002, 37)

Vildhedsparadigmet betragter netop manglen på prioriteringsredskaber i kulturlandskabsparadigmet som dets største fejl. Hvordan prioriterer man, når naturen og mennesket ikke modstilles? spørger Ejrnæs (Ejrnæs 2002, 37).

Til det ville man fra kulturlandskabsparadigmet svare, at interessant natur er natur, hvor man kan aflæse arealets kulturhistorie (Näsman og Odgaard 2002:48). At lysåbne landskaber er værdifulde, når de afspejler det de er, nemlig rester fra det førindustrielle landbrug (Näsman og Odgaard 2002:49)

Diskussionen kan koges ned til at handle om, hvad det er for en historie, man vil bevare i landskabet. Ejrnæs skriver et sted om naturbeskyttelse, at det jo:

*"...i sin kerne... [bygger] ...på, at vi er i besiddelse af en naturarv, som vi risikerer at miste, hvis vi ikke forvalter den bevidst."* (Ejrnæs 2002, 42)

Forskellen i vildheds- og kulturlandskabsparadigmet er, om det er den natur, som er upåvirket af mennesket, som er i fare for at forsvinde, eller om det er den natur, som er opstået i det førindustrielle landbrug, der er i fare for at forsvinde. De fleste ønsker nok at bevare begge særpræg i landskabet, men i en prioriteringssituation kan det være nødvendigt at vælge mellem de to.

## 2.3 Opsummering

I problemfeltet redegjorde jeg for, hvordan ophævelsen af braklægningspligten var blevet fulgt af en intens diskussion af, hvorvidt de arealer, som havde ligget braklagt pga. denne forpligtelse, var natur eller ej.

Jeg viste også, at der i diskussionen af, om de braklagte arealer var natur eller ej, ikke var en fælles definition på, hvad der er "god" natur, som alle aktører var enige om at bruge. Når man diskuterede, om de braklagte arealer var natur, så diskuterede man derfor ligeså meget præmisserne for, hvad der er god natur, som om de braklagte arealer så levede op til disse præmisser.

Formålet med dette kapitel var derfor at undersøge, hvordan idealer for natur opstår, ikke for at afgøre, hvilket naturideal der er mest "rigtigt", men for at vise, hvordan naturidealene er produkter af den kultur, vi også er en del af, og at hvert naturideal derfor også er knyttet til en bestemt praksis og nogle bestemte værdier. En dekonstruktion af naturidealene som gerne skal hjælpe til at gøre den politiske debat om, hvad der er god natur og hvad der ikke er, mere håndterbar.

I det følgende gennemgår jeg kort den sammenhæng mellem værdier, praksis og naturideal, som jeg fandt i kapitlet.

Hvorfor vi overhovedet skal bevare naturen var den diskussion, som kapitlet åbnede med. Spørgsmålet viste, at man ikke kan bryde den kulturelle ramme, som vi forstår naturen igennem. Ideal for, hvordan naturen bør se ud og passes, vil altid være knyttet til nytteforestillinger om naturen – selv om nytte forstås bredt. Naturideal vil derfor altid være til diskussion, og altid være knyttet til, hvordan vi ønsker, at landskabet skal se ud.

Derefter så vi, at natursyn opstår over tid, og består af et tolkningselement, der indeholder viden, renhedsideer, æstetik samt nytteopfattelser og et praksiselement. De to dele påvirker hinanden og sætter sig i hinanden, forstået på den måde, at praksis fysisk efterlader tegn i landskabet og påvirker, hvad man i en kultur opfatter som plejet eller rodet, smukt eller grimt, og disse opfattelser og viden virker så tilbage og sætter sig i sprog og opfattelser af landskabet.

Når der i læserbreve og tv-indslag i forbindelse med ophævelsen af braklægningsforpligtelsen i efteråret 2007 var så man forskellige opfattelser af, hvorvidt de braklagte arealer var natur eller ej, så er det et produkt af de mange forskellige anvendelser af naturen, som vi har i Danmark.

Hvordan naturen i Danmark skal forvaltes, og om mennesket har en rolle som skaber eller ødelægger af naturen, var temaet i det sidste afsnit. Man kan forstå denne diskussion som en diskussion om, hvilke værdier det er, vi vil se afspejlet i landskabet – er det mennesket anvendelse af det åbne land i det førindustrielle landbrug, eller er det det vilde skær fra før sidste istid, som skal stå tydeligt, når vi ser på landskabet?

Teorikapitlet giver os følgende indsigter, som jeg vil anvende til at diskutere om vurderingen af de braklagte arealer stemmer overens med de tiltag i Grøn Vækst som skulle neutralisere de negative effekter af ophævelsen af braklægningspligten:

For det første er det nødvendigt at opløse naturtyper i funktioner eller nytteværdier for at kunne sammenligne dem. Nyttewærdien er altid kulturelt tillagt, både når det gælder de umiddelbare nytteværdier, som f.eks. et områdes funktion som fødegrundlag, og når det gælder de mere oplagte kulturelt tillagte værdier som f.eks. et områdes funktion som æstetisk smukt eller historie bærende.

Begge typer nytte er kulturelt tillagte også de mere umiddelbare. F.eks. kan et tabu i en kultur om spisning af en bestemt slags kød flytte et dyr fra kategorien fødegrundlag til ikke-fødegrundlag. Et eksempel er svin i den jødiske og muslimske kultur og kvæg i den hinduistiske kultur. De fleste tabuer udspringer af en eller anden form for logik, f.eks. mener nogen, at afskyen mod at spise svinekød udspringer af, at svinekød i et varmere klima vil rådne relativt hurtigt, og at der derfor har været gode grunde til at anse svinet for at være urent.

Et tabu imod spisning af svinekød er derfor et klassisk eksempel på, at viden, om f.eks., at svinekød ofte giver maveforgiftning, sætter sig i praksis i form af, at man holder sig fra

svinekød, efter et stykke tid resulterer dette så i en ideologisk overbygning i form af et decideret tabu imod spisning af svinekød. Hvilken værdi forskellige former for natur tillægges ændrer sig altså med strømninger i kulturen.

## 3 Brak

### 3.1 Hvad er braklægning?

#### 3.1.1 Braklægning som landbrugspraksis

Ordet *braklægning* blev oprindeligt anvendt om en praksis, hvor man i kortere eller længere tid holdt landbrugsjord ude af dyrkningen. Før kunstgødning blev almindeligt anvendt i landbruget, var braklægning en del af sædeskiftet, som blev anvendt for at undgå udpining af jorden. (Mogensen og Fredshavn 1997:15)

#### 3.1.2 Braklægning i EU-perspektiv

Ordet braklægning har dog fået en anden betydning, da den herhjemme er blevet brugt som betegnelse for den udtagningspraksis, som blev obligatorisk med MacSherry-reformen i 1992.

Det eneste sammenfald mellem de to måder at bruge ordet på er, at de begge handler om udtagning af jord fra dyrkning. At bruge det samme begreb om begge typer praksis er derfor en smule misvisende i og med, at man ikke udtog jord i EU-perspektiv for at forhindre udpining af jorden, men derimod for at undgå overproduktion.

#### 3.1.3 De første produktionsbegrænsende foranstaltninger

Indførelsen af produktionsbegrænsende foranstaltninger som den tvungne braklægning blev indført som en reaktion på en voldsom stigning i udgifter til landbruget på EU-budgettet. Fra 1965 til 1985 voksede den andel af EU-budgettet, som blev brugt på landbrug, fra 35 % til 70 %. (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2008b:2)

Væksten i udgifter skyldtes et system med garanterede mindstepriser på fødevarer, som blev indført efter 2.verdenskrig for at sikre, at der blev investeret i landbruget, og at Europa på den måde blev selvforsynende med fødevarer. Ordningen virkede, og op gennem 1970'erne blev de europæiske landbrug moderniserede og EU mere end selvforsynende med landbrugsvarer. For at sikre de lovede mindstepriser blev det i højere og højere grad nødvendigt at lave støtteopkøb og give eksportstøtte. Resultatet var et presset EU-budget, bugnende fødevarelagre i EU og stagnerende landbrug uden for EU, fordi de udenlandske markeder blev oversvømmet af kunstigt billige fødevarer (KOM(85)750:2; Mogensen og Fredshavn 1997:15). I slutningen af 1980'erne, hvor landbruget stod for 70 % af udgifterne, så det ikke ud til, at udviklingen ville vende af sig selv. Tværtimod gik udviklingen i den anden retning. Pga. garantipriserne behøvede landmændene ikke tage hensyn til efterspørgsel, men kunne regne med at få afsat deres produkter til en høj pris, hvorfor de blev ved med at producere flere og flere fødevarer.

I 1984 lavede man de første forsigtige tiltag for at begrænse fødevareproduktionen. Man indførte bl.a. mælkekvoter, altså lofter over, hvor meget mælk de enkelte landmænd måtte producere. Tiltagene reducerede dog ikke i tilstrækkelig grad den belastning, som landbruget lagde på EU-budgettet. (Europa-Parlamentet 2000)

Igen i 1988 vedtog Rådet tiltag for at reducere udgifterne til landbrugsstøtteordningerne, bl.a. indførte man en frivillig ordning, hvor landmanden mod kompensation kunne indgå kontrakt med staten om at lade sin jord stå udyrket i en 5-årig eller 1-årig periode. Ordningen blev forhandlet på plads i Folketinget i 1990, men ikke mange gjorde brug af den. (Primdahl 1992:84; Mogensen og Fredshavn 1997:15).



### 3.1.4 MacSharry-reformen

I 1992 lavede man en egentlig reform af landbrugspolitikken kaldet MacSharry-reformen<sup>3</sup>. De garanterede priser blev sat ned, så de i højere grad lignede fødevarerpriserne på verdensmarkedet, og udtagning af landbrugsjord blev gjort obligatorisk. Reformen indeholdt også en direkte støtteordning, hektarstøtten, som skulle kompensere landmændene for det fald i indtjeningen, som reformens andre initiativer medførte. Man gik fra at have et prisgarantisystem til at have et indkomstgarantisystem (Mogensen og Fredshavn 1997:15).

Bedrifter over 17,6 hektar (fra 2005 22,0 hektar) var forpligtet til at braklægge en del af deres landbrugsjord for at modtage støtte. Den del af bedriftens jord, som skulle være braklagt for at gøre landmanden berettiget til hektarstøtte blev sat til 15 % for 1993 og siden fastsat hvert år af Rådet. Udtagningspligten varierede fra 18 % i 1994 og 1995 til 5 % i 1997 og 1998.

Den jord, som blev udtaget fra produktionen, blev ikke nødvendigvis lagt brak. Landmanden kunne også vælge at dyrke nonfood afgrøder på det udtagne areal. "Udtaget" skal således ikke forstås som udtaget af produktionen, men som udtaget af fødevarerproduktionen. Valgte landmanden at lade det udtagne areal stå brak, var han/hun forpligtet til at passe brakken. Brakken skulle have plantedække og den skulle holdes dyrkningsparat. Det var også et krav, at der ikke måtte anvendes pesticider eller gødning af nogen art på arealerne.

(EF-direktoratet 1992; EF-direktoratet 1993; EF-direktoratet 1994; EU-direktoratet 1995; EU-direktoratet 1996; EU-direktoratet 1997; EU-direktoratet 1998; EU-direktoratet 1999; Direktoratet for FødevarerErhverv 2000; Direktoratet for FødevarerErhverv 2001; Direktoratet for FødevarerErhverv 2002; Direktoratet for FødevarerErhverv 2003; Direktoratet for FødevarerErhverv 2005a; Direktoratet for FødevarerErhverv 2005b; Direktoratet for FødevarerErhverv 2006; Direktoratet for FødevarerErhverv 2008).

### 3.1.5 Fjernbrak

Fra høståret 1995 blev det muligt at have *fjernbrak*, hvilket vil sige, at landmænd, som havde jord, der gav et højt udbytte, kunne "låne" jord fra landmænd, som havde jord, der gav et lavt udbytte. (EF-direktoratet 1994) På den måde blev det overordnede mål om en nedsættelse af kornproduktionen nok svækket, men bestemmelsen om, at en vis andel af landbrugsjorden blev holdt ude af produktionen, blev overholdt, og som en konsekvens af ordningen blev placeringen af braklagt jord skubbet mod de områder, hvor det var mest urentabelt at dyrke afgrøder. Fra høståret 2000 bliver fjernbrakordningen afløst af en lettelse af forpagtningsreglerne i de tilfælde, hvor der forpagtes jord for at udtage den (Direktoratet for FødevarerErhverv 1999). Dette fik dog kun teknisk betydning. Det fik ikke nogen betydning for, hvor meget jord, der var fjernbrak.

### 3.1.6 Kommissionens kontrolbesøg 2004

Ved Kommissionens kontrolbesøg i Danmark i efteråret 2004 registrerede man, at nogle af de arealer, som landmænd modtog udtagningsstøtte for, var groet til med buske og småtræer, mens andre var sumpede. Udbetalingen af støtte for det høstår blev derfor tilbageholdt af Kommissionen. Man mente ikke, at Danmark havde levet op til kravet om at braklagte områder skulle holdes dyrkningsparate. (Generaldirektoratet for landbrug 2004)

Stridens kerne var forskellige tolkninger af artikel 3 stk. 2 i forordning nr. 762/94. Ifølge

---

<sup>3</sup> efter kommissæren for fødevarer i perioden 1989 – 1994 Ray MacSharry

forordningen skal de udtagne arealer holdes i "god dyrkningsmæssig stand" (KOM(94)762). I 1999 blev der knyttet supplerende betingelser til forordningen i forbindelse med vedtagelsen af Agenda 2000. Medlemsstaterne skulle nu "...træffe foranstaltninger, der er i overensstemmelse med de udtagne arealers særlige beskaffenhed, til pleje af dem og beskyttelse af miljøet" (KOM(99)1251).

I Danmark blev tilføjelsen tolket, så landmændene ikke længere behøvede slå de braklagte arealer. Derfor blev kravet om slåning fjernet fra vejledningerne fra høståret 2000 (EU-direktoratet 1999). Da kontrollanterne for Generaldirektoratet for landbrug og Udvikling af Landdistrikter kom på kontrolbesøg i Danmark i 2004 havde nogle af de braklagte arealer altså stået uberørte i fire år, hvorfor buske og små træer var begyndt at skyde op.

Der kører i øjeblikket en sag ved EF-domstolen, hvor det vil blive afgjort, hvorvidt Danmark havde tolket reglerne rigtigt eller ej (Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri 2008a)

For at undgå, at yderligere beløb blev tilbageholdt af Kommissionen, blev vejledningen for høståret 2005 opdateret med krav om slåning og krav om, at selvsåede buske og træer skulle fjernes, for at arealerne kunne godkendes som brak. (Direktoratet for FødevarerErhverv 2005a)

### **3.1.7 Enkeltbetalingsordningen**

I 2005 gik man fra hektarstøtteordningen til enkeltbetalingsordningen. Ordningen kom til at hedde sådan, fordi hektarstøtteordningen sammen med en række andre landbrugsstøtteordninger blev samlet under én udbetaling. Ligesom hektarstøtteordningen var enkeltbetalingsordningen beregnet på baggrund af, hvor meget landbrugsareal landmanden havde. Det nye var, at landmanden nu modtog støtte lige meget om han/hun dyrkede sin jord med en bestemt afgrøde eller ej. På den måde blev støtten afkoblet fra produktionen, og landmanden kunne således vælge at braklægge al sin jord, hvis det ikke kunne betale sig at dyrke den. På den måde var intentionen, at landmændene kun ville dyrke den del af jorden, som det var rentabelt at dyrke. Udtagningspligten blev dog bibeholdt. Udtog landmanden ikke den påkrævede del af sin jord, modtog han/hun ikke støtte.

Samtidig med, at enkeltbetalingsordningen blev indført, blev støtteordningerne generelt efterset, bl.a. blev loftet for, hvornår en bedrift var stor nok til at skulle udtage noget af sin jord, hævet fra 17,62 ha til 22,0 ha og kravene til, hvor store de udtagne arealer mindst skulle være, blev sat ned fra 0,3 ha til 0,05 ha. (Direktoratet for FødevarerErhverv 2005)

### **3.1.8 Ophævelsen af braklægningsforpligtelsen**

I efteråret 2007 ophævede man så braklægningsforpligtelsen. I begyndelsen var det kun for dyrkningsåret 2008, men allerede i sommeren 2008 besluttede ministerrådet, at gøre ophævelsen permanent.

Men hvordan så disse braklagte arealer ud? Hvad var det for noget natur, som havde etableret sig på arealerne? Og i hvor høj grad var det noget, som det var værd at beskytte?

For at kunne besvare disse spørgsmål, vil jeg i det følgende gennemgå det materiale, som regeringen bestilte i forbindelse med ophævelsen af braklægningsforpligtelsen til at vurdere konsekvenserne for miljø, natur og samfundsøkonomi. Derefter vil jeg supplere notaterne, hvor det er nødvendigt.

## 3.2 Sektorforskningsinstitutternes vurdering af de braklagte arealer

I forbindelse med ophævelsen af braklægningsforpligtelsen, bestilte Miljøministeriet og Fødevareministeriet to notater af de tre sektorforskningsinstitutter: Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet (DJF), Fødevareøkonomisk Institut (FI) og Danmarks Miljøundersøgelser (DMU).

Forskningsinstitutterne blev bedt om at vurdere:

*"... de miljø-, natur- og samfundsmæssige konsekvenser af udtagningsforpligtigelsens bortfald som en del af den fælles landbrugspolitik"* (DJF, FI, DMU 2007a:1)

Det første notat: Notat vedr. konsekvenserne i 2007/08 af *udtagningsforpligtigelsens bortfald* (DJF, FI, DMU 2007a) fra oktober 2007 handlede om konsekvenserne af braklægningsforpligtigelsens bortfald i 2007/2008, og det andet notat: *Notat vedr. effekterne af en permanent nulstilling af udtagningsforpligtigelsen* (DJF, FI, DMU 2007b) fra november 2007 handlede om konsekvenserne af et permanent bortfald af braklægningsforpligtelsen.

I august 2008 udkom så et opdateret notat: *Opdateret notat vedr. effekterne af en permanent nulstilling af udtagningsforpligtigelsen* (DJF, FI, DMU 2008), hvor nye tal for, hvor meget braklagt areal, der var blevet geninddraget i omdriften og en vurdering af, effekterne af regeringens brakhandlingsplan, var medtaget.

I alle tre notater vurderes de miljømæssige konsekvenser af bortfaldet af braklægningsforpligtelsen dvs. pesticidforbrug, kvælstoftab og fosfortab, mens naturkvaliteten af de braklagte arealer udelukkende diskuteres i det andet og tredje notat. (DJF, FI, DMU 2007b; DJF, FI, DMU 2008)

Der er ikke lavet undersøgelser af naturkvaliteten på de braklagte arealer i forbindelse med udfærdigelsen af notaterne. Naturkvaliteten blev i stedet vurderet på baggrund af sektorforskningsinstitutternes "erfaringsgrundlag" (DJF, FI, DMU 2007b:19). Det er derfor heller ikke muligt i notaterne at... *"...kvantificere betydningen..."* (DJF, FI, DMU 2008:10) af braklægningsforpligtigens ophør på naturindholdet i de braklagte arealer.

### 3.2.1 Funktionen af de braklagte arealer

I begge notater peger man på en række funktioner, som de braklagte arealer har haft i agerlandet. Det drejer sig i begge notater om brakarealernes værdi som trædesten for dyr og planter imellem biotoperne. Funktionen af de braklagte arealer opdeles i deres funktion på lavbundsjord og deres funktion på højbundsjord. På lavbundsjord var deres primære funktion som buffer for biotoper som f.eks. søer og vandløb, men også moser og andre vådområder. På højbundsjord og især sandet højbundsjord, havde de braklagte arealers også funktion af bufferzoner, men derudover også som en udvidelse af biotoper og derved levested for noget af den trængte flora og fauna, som trives i §3-områder og som er trængt i agerlandet, hvor dets levesteder forsvinder og påvirkes negativt af næringsstofftilførsel.

I notatet om en permanent ophævelse konkluderer man, at der er et stort potentiale for at varetage de samme funktioner med et mindre areal. For at opnå dette bør man udtage arealer her i blandt... *"...de naturmæssigt bedste af de nuværende braklagte arealer..."* så der kan skabes sammenhæng mellem – og bufferzoner omkring biotoperne i agerlandet ((DJF, FI, DMU 2007b:22).

Ligesom man ikke kvantificerer betydningen af brakkens ophør, så sætter man heller ikke tal på, hvor meget af den bedste braklagte jord man bør udtage, og hvor meget ekstra jord man bør udtage for at skabe bufferzoner omkring – såvel som sammenhæng mellem biotoperne i agerlandet. Man skriver blot, at den funktion, som de braklagte arealer har haft, kan varetages vha. et væsentligt mindre areal, hvis blot man udtager de rigtige arealer ((DJF, FI, DMU 2007b:22)

### 3.2.2 Brakhandlingsplanen

Den 28. februar 2008 igangsatte regeringen en brakhandlingsplan (Miljøministeriet og Fødevareministeriet 2008). Formålet med planen var at:

*"... iværksætte tiltag, der neutraliserer de negative effekter den midlertidige ophævelse af brakforpligtelsen vil have for natur og miljø"* (Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2008:1)

Man skriver godt nok, som indledning til beskrivelsen af de konkrete tiltag i planen, at:

*"På baggrund af de faglige vurderinger af konsekvenserne af 0-brak i 2008 iværksættes følgende tiltag for at fastholde beskyttelsesniveauet for natur og miljø:..."* (Miljøministeriet og Ministeriet for fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2008:1)

Men de tiltag, som sektorforskningsinstitutterne har anbefalet i notaterne til at kompensere for naturtabet af ophævelsen af braklægningsforpligtelsen, er ikke at finde i planen.

Brakhandlingsplanen består af fire tiltag: krav om flere efterafgrøder, en øget tilskyndelse til at etablere randzoner, en informationskampagne bestående af en række annoncer og artikler i Landbrugsavisen, hvor man opfordrer landmændene til at undlade at opløje brakarealer, der ser ud til at have udviklet interessant natur, og fortæller om, hvilke muligheder der er for at lade brakarealerne stå udyrkede, uden at de bliver omfattet af bestemmelserne i Naturbeskyttelsesloven, og en vejledning til, hvordan man kan fjerne ukrudtet fra brakarealerne med den mindst mulige brug af pesticider. (Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og fiskeri 2008:2)

I det opdaterede notat om konsekvenserne af braklægningspligtens ophør fra august 2008 er tonen mere skarp. Dels er ingen af anbefalingerne til naturtiltag blevet fulgt af regeringen og dels har man fået de første tal for, hvor meget brak, der var blevet opdyrket. Mere end halvdelen, nemlig 83.000 ha ud af de 148.000 ha brak, var i august 2008 opdyrket. Det var langt mere end de 50.000 ha, som man havde forudset ville være det maksimalt inddragne areal i det første notat (DJF, FI, DMU 2007a).

Tonen i det opdaterede notat er skærpet og naturafsnittet i det opdaterede notat starter således:

*"Efter ophøret af udtagningsforpligtelsen har det vist sig, at der allerede er opdyrket brakarealer, der havde udviklet et naturindhold, der kan måle sig med mange områder, der er beskyttet af naturbeskyttelsesloven. Dette viser at der er et behov for kompensatoriske tiltag målrettet den terrestriske natur og for en pleje af de arealer, der forbliver som frivillig brak, hvis udtagningsforpligtigelsens bortfald ikke skal forringe naturen."* (DJF, FI, DMU 2008:9)

Man er meget klar i mælet. De braklagte arealer havde nogle steder et stort naturindhold og der er brug for tiltag, hvis ikke naturen i agerlandet skulle lide under tilbagegangen af

braklagt areal. I notatet konkluderer man, at

*"...uden en kompensation der er målrettet den terrestriske natur, vil opdyrkningen af brakmarkerne betyde at Danmark får et tab af biodiversitet for den terrestriske natur i det åbne land."* (DJF, FI, DMU 2008:10)

I det opdaterede notat evalueres også effekten af tiltagene i brakbehandlingsplanen. Og dommen er klar. Om de tre tiltag: informationskampagnen, tilskyndelsen til at etablere randzoner og vejledningen i korrekt brug af pesticider står der:

*"De tre tiltag...[...]...er overvejende frivillige virkemidler, som appellerer til landmændene om at agere natur- og miljømæssigt hensigtsmæssigt. Effekter af disse virkemidler kan derfor ikke kvantificeres, men vurderes at være beskedne"*. (DJF, FI, DMU 2008:10)

### 3.2.3 Opsummering

I oktober 2007 i forbindelse med ophævelsen af braklægningspligten bestilte Fødevarerministeriet og Miljøministeriet to notater om miljø- og naturkonsekvenserne af opdyrkningen af de tidligere braklagte arealer.

I notaterne, som siden blev suppleret med en opdateret version i august 2008, blev naturværdien af de braklagte arealer vurderet til overvejende at være af betydning som buffer for vandmiljøet på lavbundsjord, og terrestrisk natur i agerlandet, og som udvidelse og derved levested for den flora og fauna, som findes i den trængte natur i agerlandet.

Man anbefalede i notaterne, at der blev lavet kompenserende tiltag for at sikre, at disse naturkvaliteter ikke forsvandt. Tiltagene skulle bygge videre på de bedste af de braklagte arealer, men man skulle også udtage anden jord, som var placeret rigtigt for at varetage de braklagte arealers funktion som trædesten mellem - og bufferzone for biotoper.

Hvor store arealer, der havde udviklet disse naturkvaliteter, og hvor store arealer, der derfor burde udtages for at opfylde de samme funktioner, satte sektorforskningsinstitutterne ikke tal på.

I brakbehandlingsplanen, som blev vedtaget i februar 2008, har man ikke fulgt nogen af anbefalingerne i naturafsnittet i notatet. I det opdaterede notat, hvor nye tal for, hvor meget braklagt areal, der nu indgår i dyrkningen, er med, er tonen derfor mere skarp, og man understreger, at der skal gøre noget for den terrestriske natur, hvis man ikke vil miste vigtige naturkvaliteter i agerlandet.

## 3.3 Tal på sektorforskningsinstitutternes vurderinger

I brakbehandlingsplanen følger man ikke anbefalingerne i braknotaterne og i det opdaterede notat fra august 2008 vurderer sektorforskningsinstitutterne, at effekterne af ophævelsen af braklægningen derfor ikke er blevet kompenseret.

Måske er årsagen til, at man ikke følger anbefalingerne og man, som jeg viser i kapitel 4, heller ikke anvender anbefalingerne i planen Grøn Vækst, som ellers ifølge regeringen endeligt skal neutralisere effekterne af ophævelsen af braklægningen, at sektorforskningsinstitutterne ikke vurderer, hvor meget af det braklagte areal, der havde udviklet sig til interessant natur, og derfor heller ikke har nogen anbefalinger til, hvor store kompenserende tiltag, der skulle laves for at opnå den samme effekt. Det er måske lettere at overhøre anbefalinger, når de er forholdsvis ukonkrete, og der ikke er tal på, end det er, hvis sektorforskningsinstitutterne havde sat tal på, hvor meget af den mest

interessante brak, der skulle udtages, og hvor meget yderligere areal, der skulle udtages, for at opnå samme funktion, som det braklagte areal havde.

I det følgende prøver jeg at sætte tal på, hvor meget af det braklagte areal, der havde "... udviklet et naturindhold, der kan måle sig med mange områder, der er beskyttet af naturbeskyttelsesloven..." (DJF, FI, DMU 2008:9). Jeg anvender altså et udgangspunkt for min analyse, hvor idealet for områdernes udvikling er, at de udvikler sig til levesteder for den flora og fauna, som hører til på § 3 beskyttet lysåben natur som bl.a. heder, overdrev og ferske enge.

Brakkens funktion som levested for dyr og planter er selvfølgelig kun én af de funktioner, som de braklagte arealer havde. Arealerne fungerede også som trædesten for udbredelsen af arter, arealerne havde en æstetisk værdi og fungerede som bufferzone mellem marker i omdrift og natur, så overskydende sprøjtemidler og næringsstoffer ikke driver over i naturområderne. Ud over disse effekter kan man nævne de braklagte arealers funktion som fødegrundlag for dyr i agerlandet, som ræve og musvåger, den æstetiske funktion og endelig den miljømæssige funktion, idet der ikke blev gødet og sprøjtet på områderne.

De braklagte arealer har altså haft flere funktioner. Men i det følgende vurderer jeg altså udelukkende, hvor meget af det braklagte areal, der har udviklet sig til decideret levested for den flora og fauna, som er knyttet til den §3-beskyttede natur.

### 3.3.1 Metode

Men hvordan vurderer man så det?

En måde at vurdere, hvad der har været at finde på brakken, kunne være at udnytte, at der stadig er ca. 6.000 ha brak tilbage og undersøge, hvilke former for natur, der er at finde der. Problemet med den metode er, at man ikke kan være sikker på, at de 6.000 ha er repræsentative for alle 150.000 ha. brak som eksisterede i 2007. Tværtimod kan man forestille sig, at de 6.000 ha har en mere interessant natur end de 144.000 ha, fordi de 6.000 ha er den del af brakken, som det er mest urentabelt at anvende i landbruget og derfor sandsynligvis har været længst tid ude af drift, siden forskellige braklægningsordninger blev tilskudsberettiget i starten af 1990'erne (DJF, FI, DMU 2008:10). Jo længere tid arealerne har været ude af driften – jo bedre er mulighederne for, at de kan udvikle sig til levesteder for den mere sarte flora og fauna. Det skyldes, at arealer så vil have et mindre overskud af næringsstoffer og en større beholdning af frø i jorden.

En anden måde at undersøge, hvilke former for natur, der har været at finde i brakmarkerne, er ved at undersøge de områder, som grænser op til de tidligere braklagte arealer. Det er en metode, som bl.a. Carsten Rahbek, professor ved Biologisk Institut, har foreslået (Europaudvalget et al. 2009). Metoden er mest anvendelig, hvis det er et afgrænset område, man skal vurdere, da den er relativt tidskrævende.

Man kan også vurdere brakkens naturkvaliteter mere indirekte, ud fra, hvordan den er blevet passet, hvilke jordbundsforhold, der er i området og hvor meget kontinuitet, der har været i forhold til placering og landskab – altså om brakken har været placeret på det samme sted i længere tid og om den har været placeret i nærheden af et område med interessant natur, som f.eks. et fredet område, så flora og fauna har kunne brede sig.

En sådan indirekte vurdering af et områdes naturkvaliteter har Danmarks Naturfredningsforening (DN) lavet for nogle områder i Danmark. DN har lavet kort over

udvalgte områder med angivelser af, hvor der har været brak, og hvilke andre formål området er blevet brugt til (Europaudvalget et al. 2009). Sådanne kort er anvendelige redskaber for f.eks. kommunerne, når de skal vurdere, hvad et område over tid har været brugt til. Men også denne metode er tidskrævende og meget mere detaljeret, end det er nødvendigt for at opfylde formålet i dette speciale.

Jeg har valgt at lave en indirekte vurdering af, hvilken form for natur, der var at finde på brakarealerne i stil med den metode, som Danmarks Naturfredning anvender. Men i stedet for at undersøge et bestemt område, er jeg interesseret i at sige noget generelt om de braklagte områder i Danmark. Jeg gennemgår derfor de vejledninger, produceret af Fødevareministeriet, som landmændene har haft at holde sig til, når de har skulle udlægge og passe brakken.

Derudover har jeg lavet fire ekspertinterviews med landbrugsrådgivere fordelt geografisk på landbrugscentre i Borup, Herning, Lolland-Falster og Vestjylland for at høre, hvor meget den reelle praksis har adskilt sig fra, hvad jeg har kunnet læse ud af vejledningerne, og få vurderinger af nogle af de elementer, som jeg ikke har kunne vurdere på baggrund af vejledningerne.

Endelig har jeg begæret og fået aktindsigt i korrespondancen mellem Fødevareministeriet og Generaldirektoratet for landbrug og landdistrikter i forbindelse med, at EU-Kommissionen anlagde sag mod Danmark for manglende kontrol med braklagt areal i 2005.

På denne baggrund har jeg lavet en vurdering af, hvilken kontinuitet og pasningspraksis, der har været på brakarealerne og derved hvilket naturindhold, der har kunne udvikle sig på arealerne.

### 3.3.2 Parametre

Til at udvælge hvilke vilkår for de braklagte arealer, som havde størst betydning for etableringen af flora og fauna, som ligner den på heder, overdrev og lignende, har jeg valgt at tage udgangspunkt i en DMU-litteraturudredning fra 1997 *Livsbetingelserne for den vilde flora og fauna på braklagte arealer* (Mogensen og Fredshavn 1997), som handler om, hvilke forhold, der skal være til stede på de braklagte arealer, for at de kan udvikle interessant natur.

Formålet med litteraturudredningen var at sammenfatte den eksisterende viden om, hvordan ændringer i pleje og anlæggeskravene til braklægningsordningen kunne skabe bedre vilkår for den vilde flora og fauna. I litteraturudredningen er der opstillet en række parametre, som har betydning for, hvordan naturen udvikler sig på brakarealerne, og på baggrund af disse opstilles i litteraturudredningen en række anbefalinger til, hvordan braklægningsordningen kan udformes, så forholdene for flora og fauna på arealerne forbedres.

Den flora og fauna, som man i litteraturudredningen vil skabe bedre vilkår for, er den, som er truet af det industrielle landbrug og det vil især sige den, som trives i: "...natur- og halvkulturtyper såsom heder, overdrev og ferske enge..." (Mogensen og Fredshavn 1997:9). Disse halvkulturtyper trives bedst under næringsfattige forhold og opstår kun, hvor de nøjsomme arter, som findes på heder og overdrev, er tilgængelige, og hvor de ikke overskygges af mere konkurrencedygtige arter (Mogensen og Fredshavn 1997:36). Udvikling af egentlig overdrevslignende natur kan ske, hvis omstændighederne er rigtige, men i de fleste tilfælde vil det tage måske op til 100 år (Mogensen og Fredshavn 1997:11,33,132), hvorfor en flora og fauna, der ligner den på halvkulturtyperne, skal ses

som ideal og ikke som egentligt mål for anbefalingerne.

Idealet for udviklingen på de braklagte arealer i litteraturudredningen i 1997 er det samme, som man anvender ti år senere til at vurdere naturindholdet på de braklagte arealer - nemlig den flora og fauna, som er at finde på de heder, enge og overdrev, som opstod i det førindustrielle landbrug (DJF, FI, DMU 2007a, 2007b og 2008). At det netop er denne type natur, som man vurderer naturkvaliteten på baggrund af både i dag og i 1997, hænger sandsynligvis sammen med, at det både nu og dengang er den natur, som er mest trængt i agerlandet.

Her kommer en kort gennemgang af de parametre, som jeg anvender til at vurdere naturkvaliteten ved de braklagte arealer. En detaljeret diskussion af hver parameter har jeg valgt at afstå fra og i stedet stole på forfatternes (Mogensen og Fredshavn 1997) overvejelser:

### 3.3.3 Brakkens placering:

Hvilken jordbundstype, brakken er placeret på, har betydning. I tør let jord, som f.eks. sandjord udvaskes overskydende næringsstoffer hurtigere, hvorfor nøjsomme planter, som trives i næringsfattige miljøer, hurtigere vil kunne trives her (Mogensen og Fredshavn 1997:36).

Hvorvidt brakken er placeret i nærheden af spredningskilder har betydning. Brak placeret i nærheden af eksisterende naturarealer har den bedste mulighed for at udvikle en varieret og interessant natur. Det vil også være mest fordelagtigt for fugle- og insektiv (Mogensen og Fredshavn 1997:38,41,83,98).

Jordbundstype og afstand til spredningskilder får større og større betydning jo længere tid arealet er braklagt, da det i de første par år er forhold som anlæggelsesmetode og anlæggelsestidspunkt (i foråret eller efterår), som har betydning. (Mogensen og Fredshavn 1997:38,48-49). Allerede efter 2 – 3 år begynder forskelle i jordbundsforhold at slå igennem i successionen<sup>4</sup> (Mogensen og Fredshavn 1997:43). Jo længere tid arealet er braklagt des større vil muligheden for at udvikle interessant natur være. (Mogensen og Fredshavn 1997:43)

### 3.3.4 Brakkens etablering:

Det har betydning, om plantedækket på brakken er selvsået eller ej, hvad der i givet fald er sået, og hvor tæt det er sået. Den mest varierede insektfauna er fundet i selvsåede brakmarker på sandet næringsfattig jord (DJF, FI, DMU 2007b:20; Mogensen og Fredshavn 1997:100). Betydningen aftager dog efter nogle år. Det er altså primært de første plantesamfund i successionen som påvirkes af anlæggelsesmetode og tidspunkt (forår/efterår) (Mogensen og Fredshavn 1997:22). Da fokus i denne opgave er på mulighederne for, at der kan opstå flora og fauna, som ligner den, som findes på heder, overdrev og ferske enge, og det er en forholdsvis langsigtet proces, har jeg fravalgt at behandle, hvilken praksis, der har været for plantedækkets etablering, da plantedækkets etablering primært har betydning i starten af braklægningsperioden.

Hvor stort arealet er, har betydning for, hvor meget betydning de andre faktorer, som, hvad der omkranser brakken, og hvad der før har været på brakken, har. "*Vegetationsudviklingen forløber hurtigere på små arealer end på store*". (Mogensen og

---

<sup>4</sup> "Succession er en tidsafhængig proces, der medfører en udskiftning af arter ved indvandring og elimination. Hastigheden af denne udskiftning afhænger, under forudsætning af frøinput til arealet, blandt andet af jordbund og klima i det pågældende område" (Mogensen og Fredshavn 1997:47)



Fredshavn 1997:38)

Arealer med en kort dyrkningshistorie har størst potentiale for at udvikle interessant natur. Det har også betydning, hvordan der tidligere har været sprøjtet, og hvordan frøbanken ser ud. (Mogensen og Fredshavn 1997:19,47)

### 3.3.5 Pleje af brakken:

Det har betydning om, hvor tit, og hvornår plantedækket slås eller afgræsses, (Mogensen og Fredshavn 1997:66). I forhold til etablering af både insekter, fugle og planter anbefales det, at markernes plantevækst holdes nede, da de sjældne arter, som kunne tænkes at etablere sig i brakmarkerne, hører til i den lysåbne natur. Holdes plantedækket ikke nede, vil arealet domineres af højstaudesamfund, springe i skov, og mange af insekterne, fuglene og planterne vil igen forsvinde. (Mogensen og Fredshavn 1997:59,85-89,100)

Der er dog forskellige anbefalinger til, hvor ofte arealerne bør slås eller afgræsses. I forhold til insekterne frarådes det, at arealerne slås hvert år, i stedet bør de slås hvert 3. – 10. år (Mogensen og Fredshavn 1997:85-89).

I afsnittet om fugles etablering i brakmarkerne foreslås, at arealerne slås hvert år, da der især på næringsrig jord på bare to år kan opstå et så tæt plantedække, at fuglene hverken kan bruge området til redebygning eller fouragering (Mogensen og Fredshavn 1997:100). Slåningen skal finde sted mellem september og marts for ikke at ødelægge fuglenes reder (Mogensen og Fredshavn 1997:99).

For planterne er effekten af slåningen mere diskutabel, da forskellige tidspunkter for slåningen påvirker planterne forskelligt. Der er dog enighed om, at arealerne skal slås. Det har også betydning, om det afskårne materiale fjernes, da det, hvis det bliver liggende, kan få planterne til at visne, og da bortskaffelse af det afskårne materiale er en måde at få næring væk fra arealerne (Mogensen og Fredshavn 1997:71).

For både planter, fugle og insekter gælder det, at græsning er at foretrække frem for slåning (Mogensen og Fredshavn 1997:59,85-89,100)

Hvorvidt brakken er blevet jordbehandlet, har betydning, da jordbehandling fastholder successionen på det 1-årige stadium (Mogensen og Fredshavn 1997:76). Jordbehandling kan dog være med til at øge fremkomsten af sjældne ukrudtsarter, hvis de altså findes i områdernes frøbank<sup>5</sup> (Mogensen og Fredshavn 1997:76).

### 3.3.6 Opsummering - parametre

Der er en lang række parametre, som påvirker et areals mulighed for at udvikle sig til et levested for den flora og fauna som findes i den lysåbne natur. Parametrene kan opdeles i tre grupper. Parametre, som er knyttet til, hvordan brakken er *placeret*, parametre, som er knyttet til *etableringen* af brakken, og parametre, som er knyttet til, hvordan brakken *plejes*.

Parametrene har betydning for hvilke *forhold*, der er på de braklagte arealer, som igen har betydning for hvilken form for flora og fauna, der kan etablere sig på de braklagte arealer. De ideelle *forhold* er: et næringsfattigt miljø, hvor der foregår en hurtig biologisk succession, hvor der er frøkilder i nærheden og hvor plantevæksten holdes nede.

---

<sup>5</sup> Frøbank er betegnelsen for de frø, som ligger i jorden og som under de rigtige omstændigheder kan spire.

Er jorden på det braklagte areal f.eks. tør og sandet, så vil der hurtigt opstå et næringsfattigt miljø, og bliver det braklagte areal slået jævnlige, så sikrer man et lysåbent artsrigt miljø, hvor få hurtigt voksende buske og stauder ikke kvæler de andre planter.

Parametrene og de ideelle forhold er opsummeret i følgende skema. I venstre kolonne er parametrene fordelt i de tre grupper: placering, etablering og pleje. I øverste række finder man de ideelle forhold. Påvirker et parameter et forhold, er feltet imellem dem markeret med et kryds. F.eks. vil placeringen af braklagt areal på sandet og tør jord medvirke til at skabe et næringsfattigt miljø.

| <b>Placering</b> / <b>Forhold</b> | Næringsfattigt miljø | Hurtig succession | Frøkilder i nærheden | Plantevæksten holdes lysåben |
|-----------------------------------|----------------------|-------------------|----------------------|------------------------------|
| Sandet og tør jord                | +                    |                   |                      |                              |
| Tæt på spredningskilde            |                      |                   | +                    |                              |
| Samme placering i hele perioden   |                      | +                 |                      |                              |
| Etablering                        |                      |                   |                      |                              |
| Små arealer                       |                      | +                 | +                    |                              |
| Kort dyrkningshistorie            |                      | +                 | +                    |                              |
| Pasning <sup>6</sup>              |                      |                   |                      |                              |
| Slåning 1 gang årligt*            |                      |                   |                      | +                            |
| Slåning hvert 3. – 10. år*        |                      |                   |                      | +                            |
| Afslået materiale fjernes         | +                    |                   |                      | +                            |
| Ingen jordbehandling              |                      | +                 |                      |                              |

**Skema 2: Oversigt over hvilke parametre der har betydning for hvilke forhold. F.eks. har arealets størrelse betydning for, hvor hurtigt successionen kan ske, hvorfor feltet imellem "små arealer" og "hurtig succession" er markeret.**

De ovenstående parametre har ikke samme betydning. Nogle af parametrene *skal* være tilstede, mens andre parametre blot får processen til at gå hurtigere.

De parametre, som skal være til stede, er: at brakken skal være placeret i et næringsfattigt miljø, der skal være adgang til frø, arealet skal slås og endelig må arealet ikke bliver jordbehandlet.

Forhold som arealets størrelse, hvor lang tid arealet har været braklagt og arealets dyrkningshistorie er ikke forudsætninger for, om arealet udvikler sig i den ønskede retning, men de har betydning for, hvor hurtigt successionen på arealet foregår.

### 3.4 Analyse af brakken

I det følgende gennemgås de parametre, som blev udvalgt i sidst afsnit. Gennemgangen af hvert parameter slutter af med en vurdering af, i hvor høj grad de optimale betingelser var til stede, så der kunne udvikle sig natur, som den der er beskyttet af § 3 i naturbeskyttelsesloven.

Den vigtigste at de tre kategorier: *placering*, *etablering* og *pasning*, er placeringen. Hvis

<sup>6</sup> I skemaet optræder forskellige slåningsfrekvenser. Skal man tilgodese fuglelivet, skal områderne slås hvert år og skal man tilgodese insektlivet skal områderne slås hvert 3. – 10. år. Der er dog enighed om, at områderne skal slås, hvis man vil tiltrække den flora og fauna, som ligner den, man finder på lysåbne arealer som heder, overdrev og ferske enge.

etableringen af flora og fauna, som ligner den på overdrev, enge og heder, skal lykkes inden for en overskuelig periode, så er det en forudsætning, at arealerne er placeret ved siden af en spredningskilde og på sandet jord.

### **3.4.1 Placering**

#### **Tæt på en frøkilde**

Hvorvidt områderne er placeret tæt på en frøkilde kan ikke afgøres på baggrund af vejledningerne, da der i vejledningerne ikke var noget krav til, hvordan de braklagte arealer placeres.

Interviewene med planteavlskonsulenterne afslørede, at det overvejende var økonomiske hensyn og hensyn til bekvemmelighed, som spillede ind på, hvilke arealer landmanden valgte at braklægge. Var arealerne vandlidende, våde, besværlige at komme til, placeret op af skov som skygger, eller bare placeret, så man skulle køre langt for at komme til dem, blev de braklagt (interview A, B, C og D). Også arealer omkring f.eks. gravhøje kan være blevet braklagte, fordi gravhøje har gjort det mere besværligt at komme rundt med landbrugsmaskiner.

Nogle landmænd brugte endvidere braklægningsmuligheden til at gøre marker regulære. Har en mark langs den ene kant fulgt et vandløb eller en vej, som bugtede sig, har man skåret marken ned i en lige linje langs vandløbet eller vejen og braklagt det mellemliggende stykke. (interview A, B og D).

Et hensyn, som i nogle tilfælde også har spillet ind, har været jagt. Peter Dammegård fra Dansk Landbrug Sydhavssøerne fortalte f.eks., at nogle landmænd, som han rådgav, havde valgt at placere deres brak op af skov eller anden bevoksning på bedriften for at skabe gode vilkår for jagt. (interview C).

#### **Delopssummering - frøkilde**

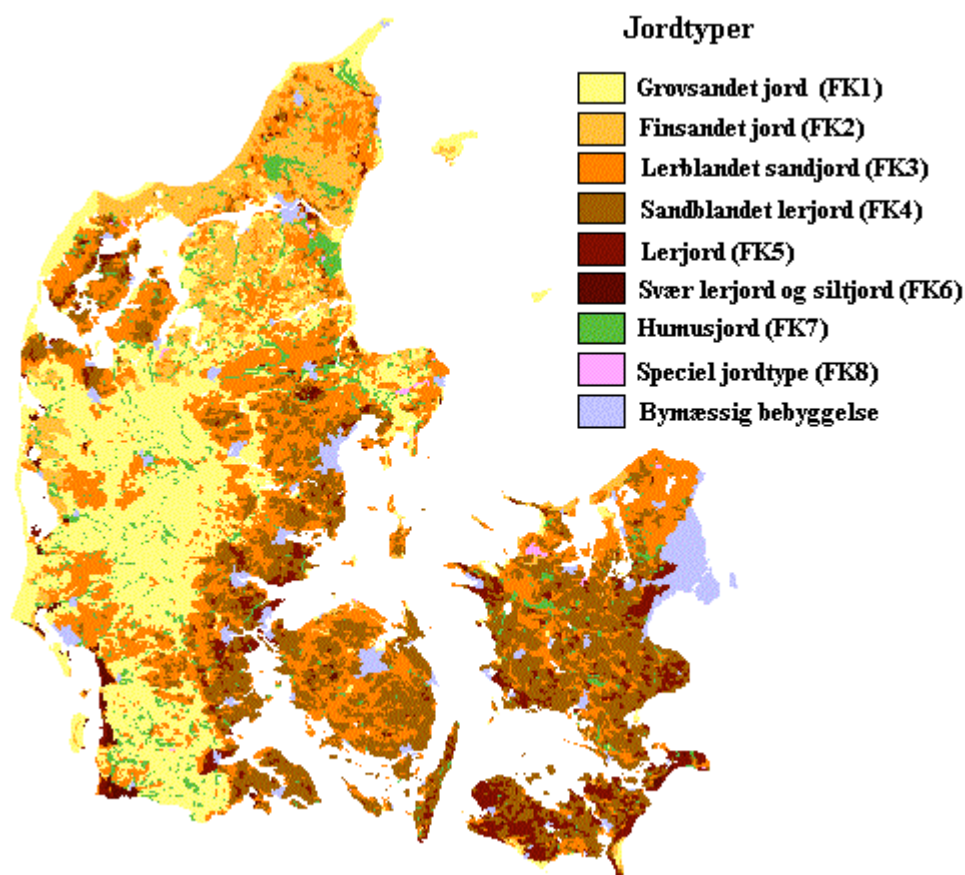
Der var ikke i vejledningerne fra FødevarerErhverv krav til, hvor de braklagte arealer skulle placeres. Derfor har økonomiske hensyn været dominerende i bestemmelsen af, hvilke arealer, der skulle braklægges.

Placeringen af brak tæt på en frøkilde har været afhængigt af, om områderne med frøkilder på bedriften har været placeret i et område, hvor jorden gav et lavt udbytte, områder som det var besværligt at komme til, besværligt at opdyrke eller lignende.

I interviewene forklarer planteavlskonsulenterne, at nogle af årsagerne til at braklægge har været, at arealerne lå op til en skov, lå langs et vandløb, lå ned til et vandhul eller lå rundt om en gravhøj. Der har altså været sammenfald imellem økonomiske interesser og den ideelle placering af brakken i forhold til frøkilder, men i hvor vid ustrækning disse sammenfald er sket, og hvor meget af den braklagte jord, der derfor har været placeret tæt på en relevant frøkilde, er uklart.

#### **På sandet tør jord**

Den mest sandede jord er, som det ses på nedenstående figur, overvejende at finde i Midt- og Nordjylland. Når man bevæger sig østover, bliver jorden mere og mere leret. Der er dog store lokale forskelle.

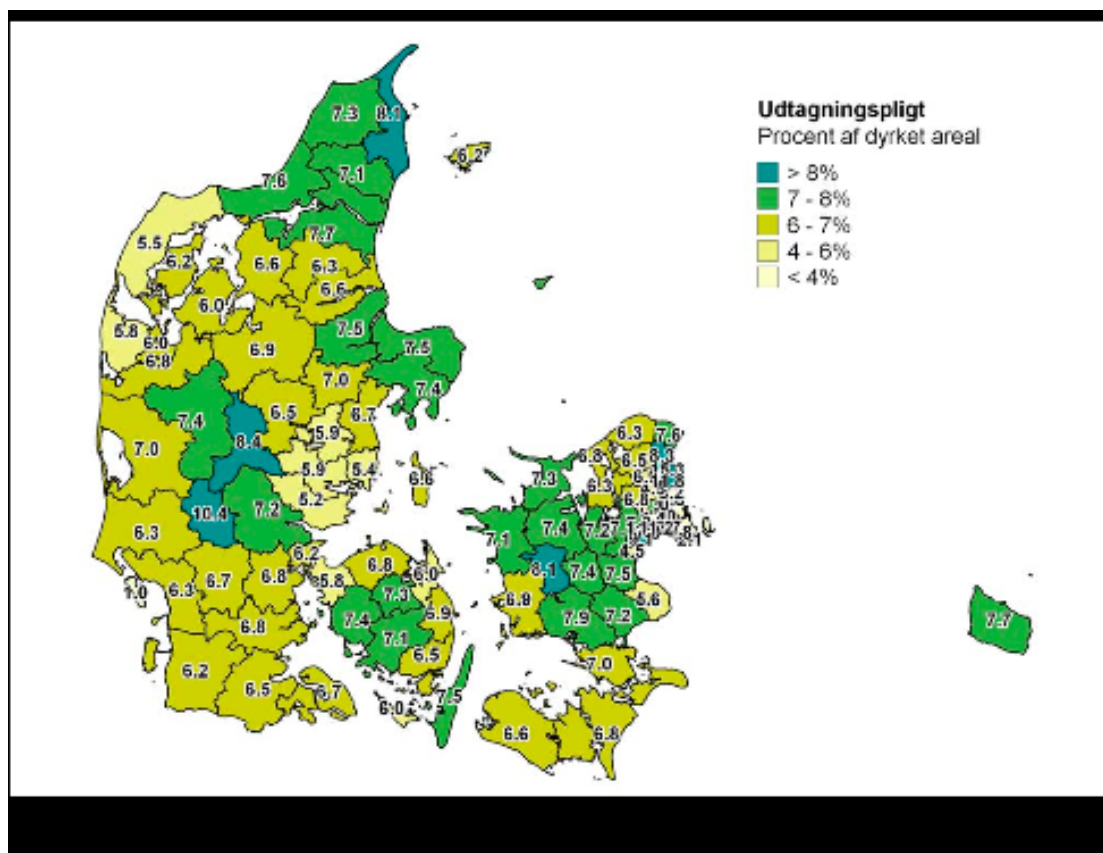


**Figur 1: Oversigtskort over jordtypernes fordeling i Danmark jf. Den Danske Jordbundsclassificering 1:200.000.**

I sandet jord udvaskes næringsstoffer hurtigere fra jorden, ligesom sandjord er dårligere til at holde på nedbør og hurtigere tørrer ud. Derfor er udbyttet fra denne type jorder lavt sammenlignet med udbyttet fra lerede jorder (DJF, FI, DMU 2007b:4). Indholdet af sand i jorden er dog ikke det eneste, som påvirker, hvilket udbytte et areal kan give. Forhold som nedbørsmængde, og hvorvidt området er højtliggende eller lavtliggende har også betydning for mængden af udbytte. Humusjord, som oftest findes i moser og andre lavbundsområder (og som er markeret med grønt ovenfor), giver også ofte et dårligt udbytte.

Muligheden for fjernbrak gjorde det allerede fra 1995 muligt at overføre braklægningsforpligtelser til andre bedrifter. Det var desuden fra 1995 muligt frivilligt at udtage ekstra jord – helt op til 21,5 %, og mere i de særligt beskyttede områder kaldet SFL-områderne (EU-direktoratet 1994; EU-direktoratet 1999; Direktoratet for Fødevareerhverv 2001).

Muligheden for fjernbrak og muligheden for frivillig merudtagning fremmede, at det blev de områder, som det var mest urentabelt at dyrke, der blev braklagt. Man kunne derfor forvente at se en sammenhæng imellem, hvor sandet eller humusholdig jorden i et område var, og hvor meget jord, der var braklagt i området. Det braklagte areal (altså det udtagne areal ekskl. det areal, hvor der blev dyrket nonfood afgrøder) var dog i 2006 placeret således:



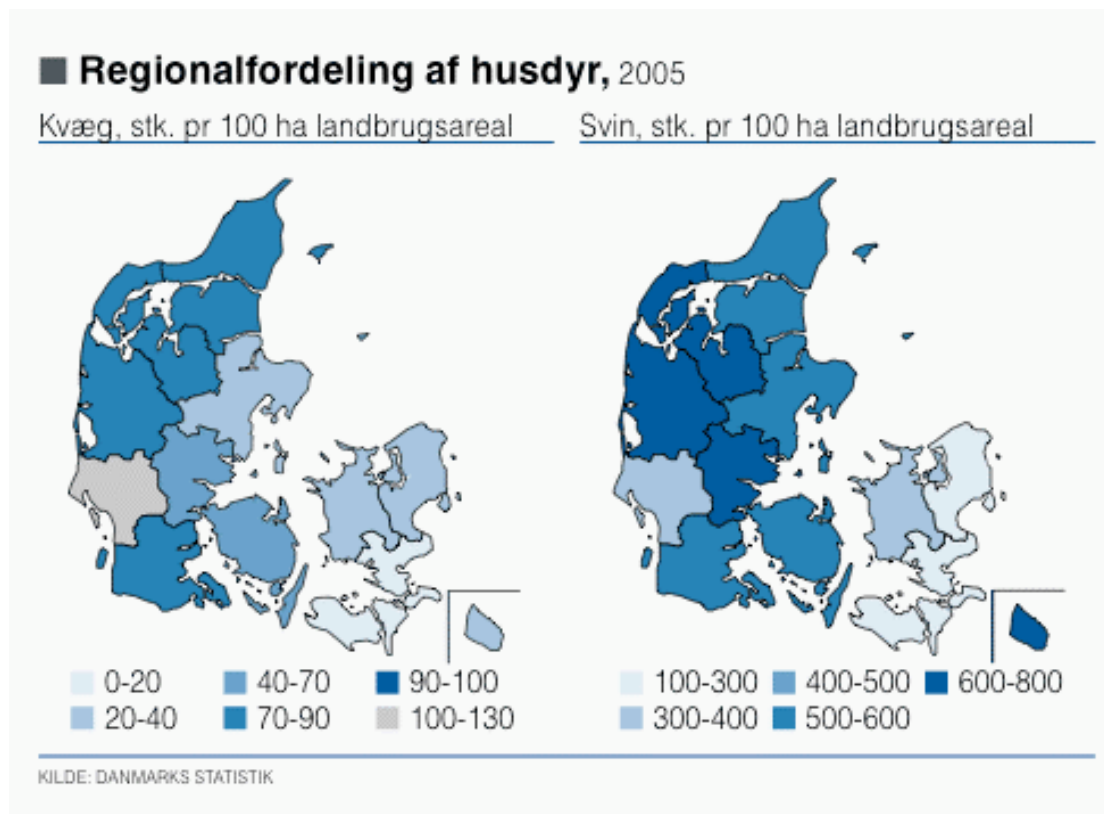
**Figur 2: Braklagt jord i procent af det samlede dyrkningsareal på kommuneniveau i 2006 (DJF, FI, DMU 2007b:5; Danmarks Statistik)**

Hvis man ser på den ovenstående figur, kan man se, at der overraskende nok ikke var megen regional variation i, hvordan brakken har været placeret i procent af det samlede dyrkningsareal. Og variationen i placeringen af brakken følger ikke som forventet fordelingen af jordtyper. Der er altså ikke mest braklagt jord i Vestjylland og mindst braklagt jord på Lolland og Falster. I stedet er der mest braklagt areal i Nordjylland, på Sjælland, på Fyn og i Midtjylland - altså meget af det midterste og østlige af Danmark.

Der må altså have været mindst et andet forhold, som har trukket de braklagte områder mod øst. Det kan udmærket tænkes, at dette forhold har været husdyrtæthed.

### Husdyrtæthed

Som det kan ses på nedenstående kort, er husdyrbedrifterne i Danmark koncentreret i Jylland, og kvægbedrifterne særligt i Vestjylland og Sønderjylland. Husdyrproduktionen i Danmark er altså overvejende placeret i den vestlige del af Danmark.



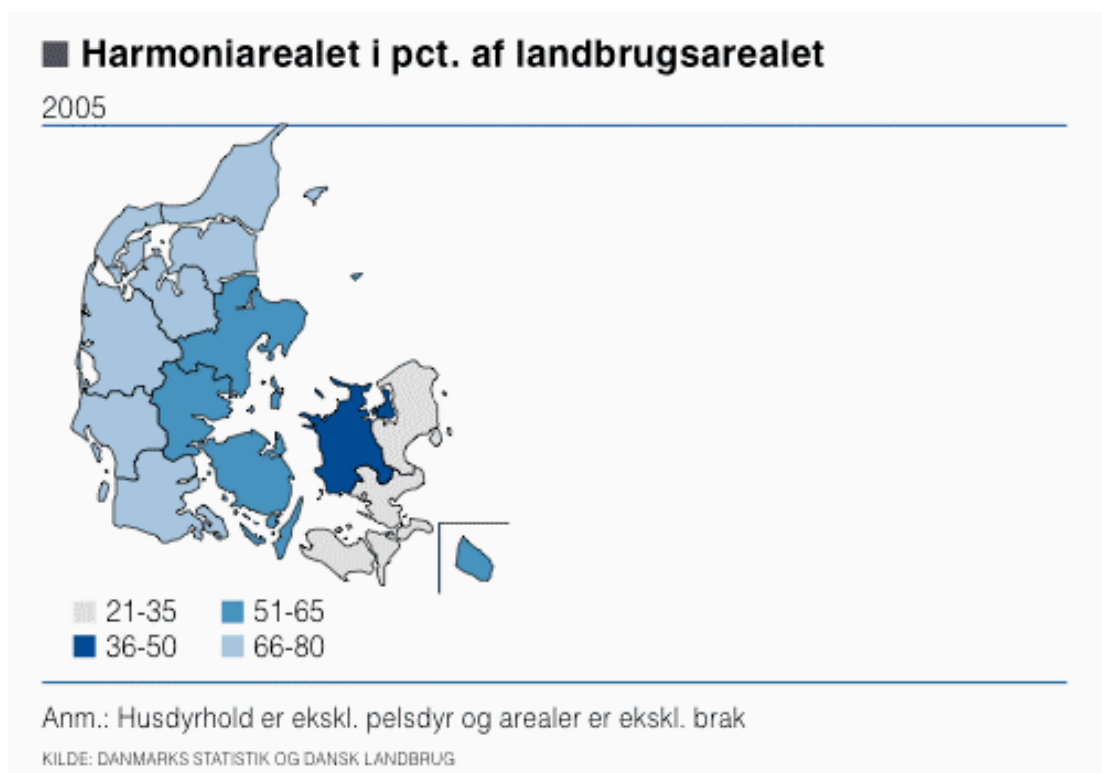
**Figur 3: Regionalfordeling af husdyr for 2005. (Dansk Landbrug og Landbrugsrådet 2006:10)**

Noget tyder på, at der er en negativ sammenhæng mellem husdyrproduktionen og placeringen af braklagt areal. Dette kan forklares med, at vi i Danmark siden 1984 har stillet krav om, at areal og besætning skal være i "harmonisk" (Moe et al. 2004:81). Der skal altså være en sammenhæng mellem størrelsen på et areal, og hvor meget gylle man må sprede ud på det. Arealet skal desuden være dyrket. Kravet er flere gange blevet strammet, sidst i 2002, så der nu er krav om, at der højst må udbringes gylle fra, hvad der svarer til 1,4 dyreenhed (DE)<sup>7</sup>, på 1 hektar jord.<sup>8</sup> Hvis landmanden ikke selv har nok jord at sprede sin gylle ud på, så kan han lave gødningsaftaler med planteavlere i nærheden, og sprede gyllen ud dér.

Hvor meget af landbrugsarealet, der i de forskellige dele af landet anvendes til at opfylde harmonikkravet ses på nedenstående kort:

<sup>7</sup> Dyreenhed er et begreb, som muliggør en sammenligning af kvælstofbelastningen fra forskellige husdyr. En dyreenhed svarer til en belastning på 100 kg kvælstof i gyllen, og det udleder 0,75 malkeko, 200 smågrise eller 36 slagtesvin pr. år. (BEK nr. 717 af 02.07.2009: bilag 1).

<sup>8</sup> På kvægbedrifter er det dog tilladt at udbringe 1,7 DE pr. ha. Hvis der endvidere dyrkes roer, græs eller græsafgrøder på over 70 % af arealet, er det tilladt at udbringe op til 2,3 DE (Moe 2004:87).



**Figur 4: Regionalfordeling af husdyr for 2005. (Dansk Landbrug og Landbrugsraadet 2006:12)**

Kortet viser, at særligt i Vestjylland anvendes helt op til 80 % af landbrugsjorden i omdrift til at opfylde harmonikravet. Når så meget jord bruges til at opfylde harmonikravet, så er der ikke meget jord tilbage at udbyde til at opfylde braklægningspligten. Det kan være noget af forklaringen på, hvorfor der ikke er specielt meget braklagt areal i regionerne med sandet jord, mens der i de områder, som kun har en lille husdyrproduktion – nemlig på Sjælland og Fyn – har været en del braklagt jord.

Denne forklaring bekræftes i interviewene med planteavlskonsulenterne. Bl.a. fortæller plantekonsulent Keld Nørgaard, fra landbrugscenteret "Fjorden og Heden" i Herning, at der i hans område var konkurrence mellem anvendelse af jord til udbringning af husdyrgødning og anvendelse af jord til fjernbrak i området. De som valgte at "modtage" fjernbrak var dem, som var placeret i et lokalområde med få husdyrbrug og dårlig jord. (Interview D)

De braklagte arealer har altså pga. husdyrkoncentrationen på de mest sandede jorder ikke været placeret på de mest sandede arealer i Danmark *regionalt* set. Planteavlskonsulenterne bekræfter, at braklægningen i stedet er foregået på de arealer på *bedrifterne*, som var lavest ydende. (Interview A, B C og D)

Dette understøttes også af beregninger af, hvilke jordtyper det braklagte areal var placeret på, som blev foretaget af DJF i forbindelse med ophævelsen af braklægningspligten (Kristensen, Inge T. og Birger Faurholt Pedersen 2008). Her har man sammenholdt oplysninger, om den braklagte jords geografiske placering i Danmark, med et kort over jordtypenes placering og kort over placeringen af lavbundsjord og højbundsjord, og ud fra dette opgjort, hvilke typer jord, der har været braklagt i 2007, som var det sidste år, hvor der var tvungen braklægning. (Kristensen, Inge T. og Birger

Faurholt Pedersen 2008:8).

|                 | Hele landet | Lavbund | Højbund | Sandjord | Lerjord | Humus | Andet |
|-----------------|-------------|---------|---------|----------|---------|-------|-------|
| Korn            | 100%        | 12%     | 88%     | 55%      | 39%     | 4%    | 1%    |
| Andet           | 100%        | 12%     | 88%     | 64%      | 30%     | 4%    | 2%    |
| Nonfood og raps | 100%        | 8%      | 92%     | 52%      | 44%     | 3%    | 1%    |
| Græs i omdrift  | 100%        | 22%     | 78%     | 74%      | 16%     | 9%    | 2%    |
| Græs permanent  | 100%        | 47%     | 53%     | 56%      | 17%     | 19%   | 8%    |
| Brak            | 100%        | 29%     | 71%     | 61%      | 23%     | 13%   | 3%    |
| Udyrket         | 100%        | 25%     | 75%     | 67%      | 17%     | 8%    | 8%    |
| I alt           | 100%        | 17%     | 83%     | 59%      | 33%     | 6%    | 2%    |

**Skema 3: Andel af jordtyper fordelt på anvendelse i 2007<sup>9</sup> (Kristensen og Faurholt Pedersen 2008:21). Bemærk især værdierne for brak overfor værdierne for det samlede areal. De to rækker er markerede.**

Tabellen ovenfor viser fordelingen af på højbundsjord og lavbundsjord og fordelingen af jordtyper på afgrøder. Det er særligt interessant at se, hvilke typer jord de braklagte arealer (6. række) har været placeret på i forhold den samlede mængde landbrugsjord (8. række). Her kan man se, at fordelingen af jordtyper på det braklagte areal i 2007 stort set følger fordelingen af jordtyper på det samlede areal. Den eneste forskel er, at der var en større andel af humusjord og en lavere andel af højbundsjord på de braklagte arealer end på det samlede areal.

### Delopssummering – placering sandjord

61 % af den braklagte jord har været sandet, mens 13 % har været humusjord og 23 % har været lerjord (se skemaet ovenfor).

Den sandede jord kan pga. dens ringe evne til at holde på næringsstoffer efter en kort årrække med braklægning give et næringsfattigt miljø, som de nøjsomme planter fra enge, heder og overdrev kan etablere sig på.

Det er dog fortrinsvis den tørre sandede jord, som yder disse betingelser, da den sandede jord på lavbundsjord ofte vil få tilført nye næringsstoffer fra det gennemstrømmende vand, da vandet ofte kommer fra dyrket areal.

Derfor er det kun sandet højbundsjord, som yder de optimale betingelser for de nøjsomme dyr og planter, der trives i et næringsfattigt miljø.

71 % af det *samlede* braklagte areal var placeret på højbund, mens 29 % var placeret på lavbund. Derfor var også 71 % af den *sandede* braklagte jord placeret på højbund, mens 29 % var placeret på lavbund.

Det betyder at 71 % af den sandede jord, som igen udgjorde 61 % af det braklagte areal var sandet højbundsjord.

<sup>9</sup> Tabellen er baseret på tallene i tabel 6 (Kristensen og Faurholt Pedersen 2008:21), som kun omfatter de 80 % af arealerne, der kan kobles til blokke på blokkort. Tallene i tabellerne kan altså være misvisende i og med at ca. en femtedel af det samlede areal ikke tæller med.



Andel af sandet højbundsjord = 71% x 61 % = 43 %.

### Placering – samme sted i hele perioden?

Det tredje forhold i placeringskategorien er kontinuitet. Hvor lang tid har områderne været braklagte? I de fleste år, hvor braklægningspligten har eksisteret, har det været frivilligt, om landmanden ville rotere mellem, hvilke arealer, der var braklagte, eller ville holde de samme arealer braklagte i en flerårig periode. Men det var det ikke, da braklægningsordningen blev indført.

I de første tre år braklægningsordningen fungerede – altså høstårene 1993, 1994 og 1995, kunne landmændene vælge mellem to muligheder – enten at rotere imellem, hvilke marker, der blev braklagt, i så fald skulle de braklægge 15 % af deres areal, eller at braklægge det samme areal flere år i træk, så skulle de braklægge 18 % af deres areal. (EF-direktoratet 1994:4-5)

I 1995 var 91 % af det samlede braklagte areal tilknyttet den flerårige ordning (Mogensen og Fredshavn 1997:16).

|  | Enårig brak (15 % af arealet braklagt) | Flerårig brak (18% af arealet braklagt) | Total   |
|--|--|---|---------|
| Samlet udtagning ekskl. none-food i ha         | 19.072                                 | 193.040                                 | 212.112 |
| Samlet udtagning ekskl. none-food i % af total | 9 %                                    | 91 %                                    | 100 %   |

**Skema 4: Tilslutning til brakordninger høståret 1995 (Mogensen og Fredshavn 1997:17)**

Når så mange landmænd i 1995 valgte at have flerårig brak på trods af den forøgede braklægningspligt på tre procentpoint, så indikerer det kraftigt, at de fleste har ønsket at braklægge de samme områder år efter år.

I DMU-litteraturudredningen fra 1997 konkluderer man på baggrund af en rundspørge blandt planteavlskonsulenter, at valget mellem rotationsbrak og flerårig brak ofte blev afgjort af, hvor homogene landmandens arealer var. Var al jorden af samme kvalitet valgte landmanden rotationsbrak, mens landmanden valgte flerårig brak, hvis han havde arealer med: *"...varierende bonitetsforhold, marginale småarealer, som evt. er fjerntliggende, dårligt arronderede eller ukurante arealer, samt arealer med vanskelige dyrkningsforhold, fordi de er kuperede eller vandlidende."* (Mogensen og Fredshavn 1997:16). Det er et indtryk som bekræftes i mine interview med planteavlskonsulenterne. Michael Riis fra Landbo Thy fortalte desuden, at de landmænd, som ikke havde tilstrækkeligt meget urentabel jord i stedet dyrkede nonfoodafgrøder (Interview A).

Årsagerne til, at man vælger at braklægge et areal, er altså konstante. Det er sjældent, at der pludselig vil være jord på bedriften, som viser sig at være af dårligere kvalitet, end den jord, som i første omgang er valgt til braklægning. Derfor kan man forestille sig, at det kun er ændringer i braklægningsordningen eller i andre strukturer, som ejerforhold, kornpriser, støttesatser eller lignende, som ville få landmænd til at vælge at flytte brakken mellem forskellige arealer.

### De vilde brakmarker

Noget andet, som antyder, at det har været de samme arealer, som har været braklagt i store dele af perioden, er en sag, som i øjeblikket føres mod Danmark ved EU-domstolen.

I december 2004 foretog EU-kommissionen i form af kontrollører fra Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter et kontrolbesøg i Danmark for at kontrollere de danske myndigheders kontrol med modtagerne af hektarstøtte. Besøget var et opfølgende besøg på et tidligere besøg i efteråret, hvor der var blevet konstateret store problemer med pasningen af de braklagte arealer (Sønderbye 2004).

Under besøget besigtigede man 77 ha braklagt jord fordelt på 41 parceller, som igen var fordelt på 20 landmænd. 27 af parcellerne, hvilket svarede 65 %, var så overgroede eller sumpede, at de ikke var berettigede til støtte. Fordelt på ha, var det 56 ha, som blev vurderet at være for overgroet eller sumpet eller 72 %. (Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikterne 2008:5).

Sagen kan ikke bruges til at konstatere, at 65 % af alle brakmarker i 2004 havde været placeret det samme sted i flere år, men sagen er med til at sandsynliggøre, at en stor del af de braklagte marker var forholdsvist permanent placeret det samme sted.

### Strukturændringer i 1993 - 2008

I perioden 1993 – 2008 skete flere strukturændringer, som kan have haft en effekt på, hvilke arealer man har valgt at braklægge. En strukturændring var ændringerne i satsen for, hvor meget areal, der skulle braklægges:

| Høstår | Udtagningspligt etårig | Udtagningspligt flerårig | Frivillig merudtagning:                      |
|--------|------------------------|--------------------------|--|
| 1993   | 15%                    |                          | 0%   |
| 1994   | 15%                    | 18%                      | 0%   |
| 1995   | 15%                    | 18%                      | op til 21,5%                                 |
| 1996   | 10%                    |                          | op til 21,5%                                 |
| 1997   | 5%                     |                          | op til 21,5%                                 |
| 1998   | 5%                     |                          | op til 21,5%                                 |
| 1999   | 10%                    |                          | op til 21,5%                                 |
| 2000   | 10%                    |                          | op til 21,6%, men 50 % i nogle SFL områder   |
| 2001   | 10%                    |                          | samme  |
| 2002   | 10%                    |                          | op til 21,6%, men 100 % i nogle SFL områder. |
| 2003   | 10%                    |                          | samme  |
| 2004   | 10%                    |                          | samme  |
| 2005   | 8%                     |                          | samme  |
| 2006   | 10%                    |                          | Man må braklægge al sin jord                 |
| 2007   | 10%                    |                          | samme  |
| 2008   | 0%                     |                          | samme  |

**Skema 5: Udtagningsprocenten i perioden 1993 – 2008**

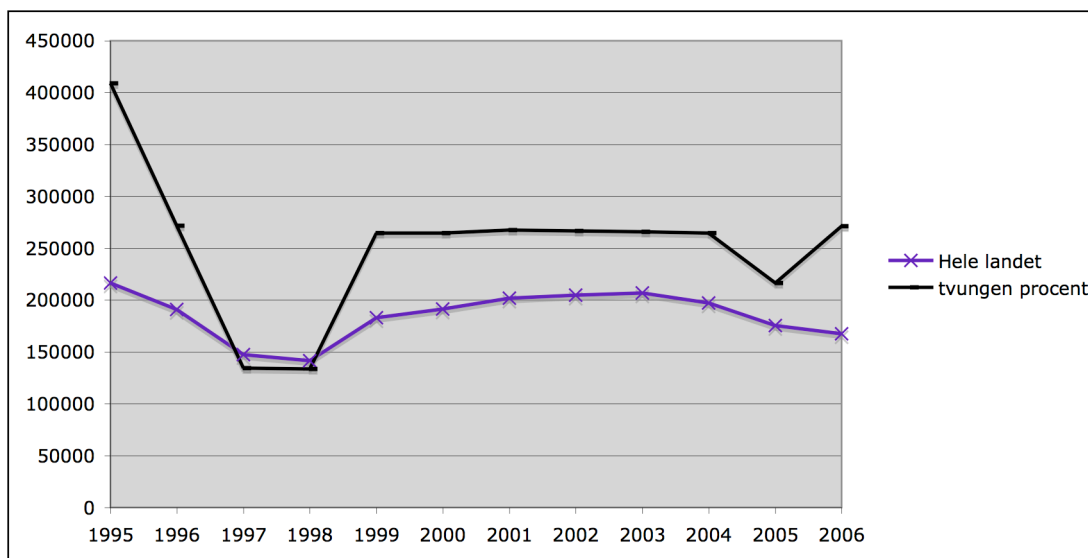
(EF-direktoratet 1992; EF-direktoratet 1993; EF-direktoratet 1994; EU-direktoratet 1995; EU-direktoratet 1996; EU-direktoratet 1997; EU-direktoratet 1998; EU-direktoratet 1999; Direktoratet for FødevareErhverv 2000; Direktoratet for FødevareErhverv 2001; Direktoratet for FødevareErhverv 2002; Direktoratet for FødevareErhverv 2003; Direktoratet for FødevareErhverv 2005a; Direktoratet for FødevareErhverv 2005b; Direktoratet for FødevareErhverv 2006; Direktoratet for FødevareErhverv 2008)

Umiddelbart kan det virke som en stor forskel fra 18 % påkrævet brak til 5 % påkrævet brak, men ændringer i den påkrævede braklægningsprocent behøvede ikke have haft

betydning for, hvor meget jord, der reelt blev braklagt, da det, næsten allerede fra braklægningsordningen blev indført, var muligt at få støtte til yderligere frivillig braklægning. (EF-direktoratet 1994:5). Man kunne derfor forestille sig, at det i højere grad var afsætningspriserne på korn og andre afgrøder, som bestemte, hvor meget areal, der blev braklagt, end det var om udtagningspligten var sat til 10 % eller 15 %.

Princippet om, at kun den jord, som det var rentabelt at dyrke, skulle dyrkes, blev videreudviklet med indførelsen af enkeltbetalingsordningen i 2005. Under enkeltbetalingsordningen var støtten afkoblet fra dyrkning af jorden. I princippet kunne landmanden vælge at braklægge al sin jord, hvis han ønskede det og alligevel modtage samme støttebeløb, som han modtog under hektarstøtteordningen.

På trods af muligheden for frivillig braklægning i årene 1995 – 2004 og afkoblingen af støtteordningerne fra dyrkningen siden 2005 kan man se, at andelen af braklagt jord nogenlunde følger den påkrævede braklægningsprocent. På den nedenstående figur ses, hvordan antallet af braklagte hektar landbrugsjord (den lilla graf) har varieret gennem årene. Den sorte graf viser det areal, som burde være braklagt udregnet på baggrund af den samlede mængde landbrugsjord og skiftende braklægningsprocenter i perioden. Som det kan ses følger de to grafer hinanden, men den faktiske andel braklagt areal (den lilla graf) har ikke ligeså store udsving som den tvungne andel. Muligheden for at braklægge yderligere areal har altså fungeret som en stabilisator på, hvor store udsving der var i det braklagte areal.



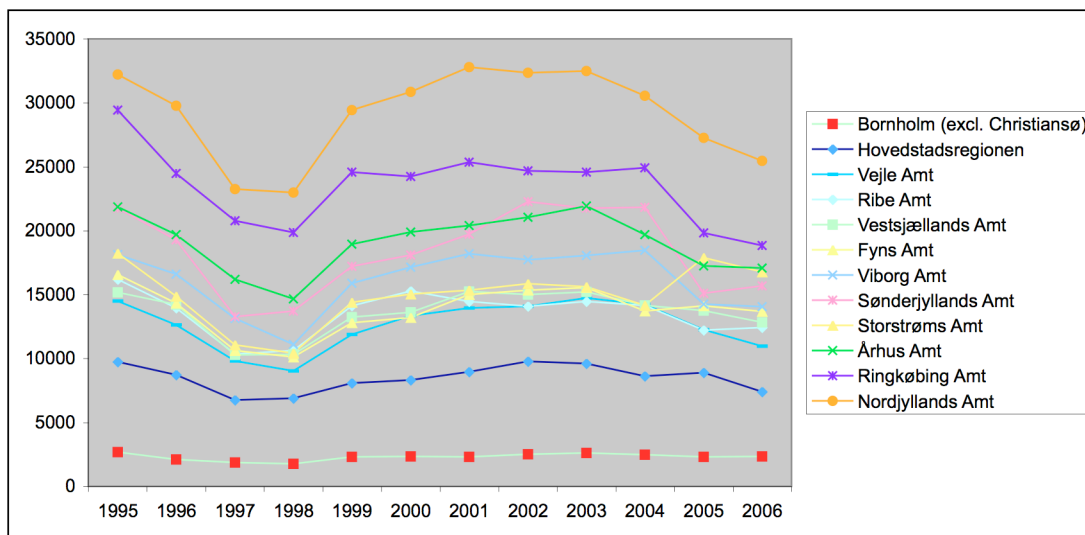
**Figur 5: Hektar braklagt areal.<sup>10</sup> Den tvungne brakprocent, som er markeret med en sort linje, er for det samlede udtagne areal, altså inklusiv arealer, hvor der dyrkes nonfoodafgrøder, mens den lilla linje viser det areal, som så faktisk er braklagt i perioden.**

Årsagen til, at den tvungne braklægningsprocent er højere i nogle perioder end den faktiske braklægningsprocent skal findes i, at ikke al landbrugsjord modtog støtte, og i, at nonfood-afgrøder ikke er medtagede i den lilla kurve.

Til sammen giver graferne det billede, at mængde af braklagt jord fulgte

<sup>10</sup> Bemærk at tallene for 1993 og 1994 ikke er medtaget, da Danmarks Statistik i 1993 og 1994 ikke skelnede mellem udtagne arealer, som var braklagte, og udtagne arealer, som blev anvendt til dyrkning af nonfood afgrøder i deres opgørelser.

braklægningsprocenten, dog blev de større udsving stabiliseret af muligheden for frivillig braklægning. Der har dog været regionale forskelle i, hvor meget andelen af braklagt areal har fulgt den påkrævede braklægningsprocent, som det ses på den næste figur:



Figur 6: Hektar braklagt areal fordelt på amter<sup>11</sup>. (Danmarks Statistik AFG)

Amterne har overordnet fulgt det samme mønster i hvor meget jord, der er braklagt, men man kan alligevel se forskelle. F.eks. er det relativt stabilt, hvor meget landbrugsjord, der er udtaget i hovedstadsområdet og på Bornholm, mens det braklagte areal i områder som Nordjyllands Amt og Ringkøbing Amt varierer mere. Landmændene i Nordjyllands- og Ringkøbing amter har altså valgt at følge minimumskravene, mens landmændene på Bornholm og i Hovedstadsregionen i højere grad har benyttet sig af muligheden for at braklægge yderligere areal frivilligt i de perioder, hvor kravene til tvungen braklægning har været lave.

Bemærk, at det samlede braklagte areal, har varieret i perioden 1995 – 2007 fra 216.493 ha i 1995 til 141.432 ha i 1998 (Danmarks Statistik AFG). I 2007, da ordningen blev opgivet, var der ca. 149.000 ha brak (DJF, FI, DMU 2007b:4). For alle amter undtagen Fyns Amt gælder tilsvarende, at mængden af braklagt areal er faldet i perioden 2001-2006. Hvis det, som meget tyder på, gælder, at placeringen af den braklagte jord er nogenlunde fast igennem perioden, så har den jord, som var braklagt i 2007, altså været braklagt i mindst 8 år. Noget af den i endnu længere tid, måske siden braklægningspligtens indførelse i 1993 – altså 14 år.

### Delopssummering - kontinuitet

Hvor stationær har brakken været?

Flere forhold taler for, at det mere eller mindre har været de samme arealer, som har været braklagt i hele perioden. For det første var 91 % af det braklagte areal i 1995 braklagt under den flerårige ordning, da dette var muligt, på trods af, at det medførte en højere tvungen braklægningsprocent. For det andet angiver kontrolrapporten, der blev skrevet i forbindelse med EU-Kommissionens kontrolbesøg i 2004, at 65 % af det

<sup>11</sup> Bemærk at tallene for 1993 og 1994 heller ikke er medtaget, da Danmarks Statistik i 1993 og 1994 ikke skelnede mellem udtagne arealer, som var braklagte, og udtagne arealer, som blev anvendt til dyrkning af nonfood afgrøder i deres opgørelser.

kontrollerede braklagte areal var overvokset med buske og træer i en grad, som må betyde at markerne i hvert fald har stået uberørte i flere år. Endelig er det samlede braklagte areal i årene 2001 – 2006 stagneret. Man kan altså gætte på, at den jord, som var braklagt i 2007 også havde været det i de foregående 7 år. Og til sidst bekræfter også planteavlskonsulenterne at det overvejende var de samme arealer, der lå brak år efter år.

### **3.4.2. Etablering**

Under etableringskategorien er der to forhold, som spiller ind. Arealernes størrelse og arealernes dyrkningshistorie.

#### **Arealernes størrelse**

Da braklægningspligten blev ophævet fra høståret 2008, var 50 % af parcellerne med brak under 5 ha og 25 % af parcellerne under 1 ha (DJF, FI, DMU 2007b:6). Der var altså mange mindre braklagte jordlodder. Dette var også planteavlskonsulenternes indtryk. De gav udtryk for, at det ofte var små ikke-regulære arealer, der blev braklagt, og at der var en sammenhæng mellem, hvor små parcellerne var, og hvor stor sandsynligheden var for, at de med jævne mellemrum blev taget ind i produktionen igen (Interview A, B og D). De braklagte arealer har altså overvejende været relativt små.

#### **Arealernes dyrkningshistorie**

Det er ikke til at sige, hvilken dyrkningshistorie de braklagte arealer har haft. Et forhold, som taler for, at meget af den jord, som er blevet braklagt, ikke har haft nogen lang dyrkningshistorie bag sig, har været, at den har været den lavest ydende jord, og derfor den jord, som i perioder, hvor kornpriserne har været lave, er blevet taget først ud af dyrkningen.

Der er noget, der tyder på, at noget af den udtagne jord har haft en meget kort dyrkningshistorie. Der er blevet rejst den kritik, at selv om det ifølge reglerne (EF-direktoratet 1992) kun var tilladt at braklægge arealer, hvor der havde været dyrket en afgrøde i perioden 1987 – 1991, så var kontrollen utilstrækkelig og nogle af de områder, der blev anmeldt som braklagte områder, var permanente græsarealer eller måske endda §3-beskyttede arealer som vådområder, enge, overdrev og heder. (Udvalget for Fødevarer, Landbrug og fiskeri, 2007-2008: spørgsmål 372; Miljøministeren 2009). En undersøgelse foretaget af professor i det åbne land Jørgen Primdahl viser, at mange landmænd, som har § 3 beskyttede områder på deres jord ikke ved det (Berlingske Tidende 10.06.2009) Det er yderligere med til at sandsynliggøre, at der kan være smuttet noget §3 beskyttet natur med, da landbruget begyndte at braklægge landbrugsjord i 1993.

#### **Delopssummering - etablering**

Hvis det er rigtigt, at nogle af de områder, som blev braklagt, ikke tidligere havde været opdyrket, så må man forvente, at disse arealer har et større indhold af sjælden flora, end landbrugsjord som i mange år er blevet gødet og sprøjtet. Der har været en større frøbank til rådighed på disse arealer.

Samtidig må man forvente, at der er en sammenhæng mellem, hvilke områder det er mest urentabelt at dyrke, og hvilke områder der oftest er blevet dyrket ekstensivt eller slet ikke er blevet dyrket. Derfor har de områder, som er blevet braklagt, sandsynligvis en kortere dyrkningshistorie end gennemsnitligt. Hvor meget større frøbanken er, kan ikke anslås, men man må gå ud fra, at den er større.

### 3.4.3. Pleje

Forhold, som har betydning i forhold til pleje, er: slåning og jordbehandling.

#### Jordbehandling

Det vigtigste af de to forhold er jordbehandling. Pløjning af arealerne sætter successionen tilbage til udgangspunktet og neutraliserer altså den udvikling, som har fundet sted på arealerne<sup>12</sup>. I vejledningerne er der givet mulighed for, at man gerne må jordbehandle, hvis man ønsker det, men det er ikke et krav. De planteavlskonsulenter jeg har talt med, har været enige om, at der ikke har været nogen grunde til at jordbehandle, hvis ikke det har været for at dyrke arealet året efter (Interview A, B, C og D).

#### Slåning

Perioden med braklægning kan deles op i tre perioder, når det handler om slåning. Den første periode strækker sig fra 1993 – 2000. Her var der krav om, at arealerne skulle plejes, så de hurtigt kunne indgå i landbrugsproduktionen igen. Arealerne skulle altså slås.

Fra høståret 2000 blev det indført, at man skulle tage hensyn til naturen og miljøet i pasningen af brakken. Det blev af de danske myndigheder tolket således, at landmændene ikke længere behøvede slå de braklagte arealer, hvorfor kravet om slåning blev fjernet fra vejledningerne.

Under Kommissionens revisionsbesøg i 2004 blev det kritiseret, at mange af de braklagte arealer var groet til. De danske myndigheder reagerede ved at indskrive i vejledningen allerede fra høståret 2005, at de braklagte arealer ikke måtte indeholde selvsåede buske og træer.

I alle tre perioder var det forbudt at lade områderne afgræsse af dyr, og slog man områderne, måtte det afskårne materiale ikke anvendes til fødevareproduktionen herunder som foder til dyr. Der var dog mulighed for at opsamle det afslåede materiale og sælge det til et kraftvarmeværk. Planteavlskonsulenterne vurderede, at meget få landmænd valgte at indgå kontrakt med et kraftvarmeværk, mere sandsynligt var det, at man opsamlede materialet og anvendte det til fyring på gården. En planteavlskonsulent, Michael Riis fra Landbo Thy, vurderede, at 10-20 % af landmændene i hans lokalområde anvendte denne mulighed (Interview A).

Selv om det ikke længere var et krav, at de braklagte arealer skulle slås i perioden 2000 – 2004, så var der alligevel en del landmænd, der gjorde det. Planteavlskonsulenterne vurderede, at omkring 20 % - 60% af landmændene slog deres brak, selv om de ikke behøvede. Landmændene slog brakken for at undgå, at ukrudt spredte sig fra de braklagte områder. (Interview B, C og D)

De optimale vilkår for etableringen af en flora, som ligner den på heder, enge og overdrev er, hvis områderne bliver slået jævnlige og materialet bliver fjernet.

Man kan ud fra ovenstående konkludere, at der sandsynligvis har været en vis kontinuitet i, hvilke arealer, der lå brak. Men man kan til gengæld også konkludere, at brakken, fordi den ikke blev slået, kun vanskeligt har kunne fungere som lysåben natur, da den i den periode, hvor den har været braklagt, ikke er blevet slået. Det har altså nærmere været en form for krat og højstaudesamfund, som er opstået på arealerne.

---

<sup>12</sup> I nogle tilfælde kan jordbehandling dog hjælpe til at frigive frø, som har ligget i jorden.

De sidste tre år af braklægningsperioden 2005 – 2007 er alle områder dog blevet slået. Der er også områder, som er blevet slået gennem hele perioden, fordi ejeren har villet undgå spredning af ukrudtsfrø fra de braklagte arealer. Successionen hen imod etableringen af lysåben natur som heder, overdrev og lignende vil på disse områder være gået hurtigere end på de områder, som ikke blev slået.

### Delopssummering - pleje

I den første periode 1993 – 1999 er områderne blevet slået, men kun en lille del af det afskårne materiale er blevet fjernet. I den anden periode 2000 – 2004 er kun en del af områderne blevet slået, og kun en lille del af det afskårne materiale er blevet fjernet. I den sidste periode 2005 – 2007 er områderne blevet slået og en lille del af det afskårne materiale er blevet fjernet.

Ingen af planteavlskonsulenterne kendte til nogen som jordbehandlede de braklagte arealer medmindre det var for at inddrage dem i produktionen igen.

## 3.5 Analyse

Jeg har her undersøgt og analyseret 7 parametre. Tre under kategorien *placering*, to under kategorien *etablering* og to under kategorien *pleje*. Af disse parametre var dem med den mest afgørende effekt på, hvorvidt der kunne etableres flora og fauna, som ligner den på overdrev, heder og enge, hvorvidt der blev *jordbehandlet*, hvorvidt de braklagte områder var *placeret det samme sted* over en længere periode, hvorvidt områderne var placeret ved siden af en *frøkilde* og hvorvidt områderne var placeret på *sandjord*. Havde blot en af disse parametre ikke været til stede, så havde det ikke været muligt for flora og fauna, som ligner den på overdrev, heder og enge at etablere sig.

Derudover er det af stor betydning, om områderne er blevet *slået* og det afslåede materiale fjernet. To andre parametre har betydning for, hvor hurtigt etableringen kunne foregå. Det drejer sig om, hvilken *dyrkningshistorie* områderne havde, og om arealerne var *små*.

Man kan opstille et regnestykke over de parametre, der har betydning for vilkårene på de braklagte arealer og på den måde lave et overslag over, hvor meget af det braklagte areal, der har haft optimale betingelser for at udvikle nøjsom lysåben natur.

### **kontinuitet i placering x på tør sandjord x op af frøkilde x uden jordbehandling = andel af de braklagte arealer der har haft optimale betingelser**

I det følgende gennemgår jeg hvert af parametrene i ligningen for at sætte en procentsats på, hvor meget af det braklagte areal, der har stillet optimale betingelser for etableringen af lysåben nøjsom natur.

#### **3.5.1 Kontinuitet i placeringen**

En række forhold sandsynliggør, at de parceller, som var braklagte i 2007, havde været braklagt i en længere periode. En del af parcellerne sandsynligvis siden braklægningspligten blev indført.

Dels var årsagerne til at vælge at braklægge et stykke jord, som f.eks. at det var vandlidende, kuperet eller svært at komme til, konstante, dels havde der i perioden 2003 – 2007 været et fald i andelen af braklagt jord, og man må gå ud fra, at det har været de mindst ydende arealer, der både har været braklagt først og opdyrket sidst.

Det som taler imod denne tendens er strukturændringer som f.eks. skiftende påkrævede braklægningsprocenter og sammenlægninger af gårde, som har medført et skifte i, hvilke jorder, der er blevet vurderet til at være de mest besværlige at opdyrke.

På denne baggrund ville det altså være forkert at vurdere, at 100 % af den braklagte jord havde ligget der i en længere periode – lad os sige mere end 7 år, men et dristigt gæt er, at ca. 90 % af de braklagte parceller har været placeret det samme sted i mere end 7 år.

### 3.5.2 Tør sandjord

Husdyrtæheden har skubbet braklægningen væk fra de mest sandede jorder i Jylland, og i stedet fordelt den i midt- og østdanmark. Dette har medført, at andelen af braklagt sandjord har været på 61 % i 2007, hvilket mod forventning er næsten det samme som den gennemsnitlige andel af sandjord i Danmark, som er på 59 %.

Andelen af den braklagte sandjord, som har været placeret på højbund har været 43 %.

### 3.5.3 Frøkilde

Ud fra denne undersøgelse er det ikke muligt at vurdere, hvor mange brakparceller, der har været placeret tæt på en relevant frøkilde. Planteavlskonsulenterne fortæller, at nogen af parcellerne har været placeret således, men det er ikke muligt at bedømme, hvor stor en andel det drejer sig om.

### 3.5.4 Jordbehandling

Planteavlskonsulenterne var enige om, at der ikke blev jordbehandlet på de braklagte arealer. Man kan altså anslå andelen af braklagte parceller, der ikke blev jordbehandlede, til 100 %.

### 3.5.5 Opsummering

Det er altså muligt at vurdere, hvor stor en andel af de braklagte arealer, der lever op til hver af parametrene – undtagen hvor stor en andel af de braklagte arealer der var placeret på af en frøkilde. Ser man på regnestykket igen, får man altså følgende resultat:

|                           |         |
|---------------------------|---------|
| kontinuitet i placeringen | = 90 %  |
| på tør sandjord           | = 43 %  |
| op af frøkilde            | = ?     |
| uden jordbehandling       | = 100 % |

Regnestykket bliver så:

kontinuitet i placering x på tør sandjord x op af frøkilde x uden jordbehandling =

90 % x 43 % x op af frøkilde x 100 % =

**38% x op af frøkilde =**

andel af de braklagte arealer, der har haft optimale betingelser

Lad os sige at halvdelen af de braklagte arealer har været placeret op af en relevant frøkilde, så svarer det altså til, at 38 % x 50 % = 19 % eller ca. en femtedel af de braklagte arealer havde optimale betingelser for at udvikle lysåben natur.

Hvis andelen af braklagte arealer, der har været placeret op af en frøkilde, derimod har



været mindre, lad os sige 10 %, så er det kun  $38\% \times 10\% = 3,8\%$  af de braklagte arealer, som har haft de optimale betingelser for at udvikle lysåben natur.

Afhængig af frøkilde-parameteren har altså mellem 0% og 38 % af det braklagte areal haft optimale betingelser for at udvikle interessant lysåben natur, som den der findes på overdrev, heder og lignende.

De braklagte arealer er forholdsvis små, ligesom meget tyder på, at de har en relativt kort og ekstensiv dyrkningshistorie. Dette betyder, at successionen på de braklagte arealer er gået hurtigere, end den ellers ville. Til gengæld er det afslåede materiale på de braklagte arealer kun i sjældne tilfælde blevet fjernet, hvilket betyder, at successionen er gået langsommere.

## 4 Grøn Vækst

Grøn Vækst planen kommer ud af en lang dansk tradition for miljøplaner samt en lidt kortere europæisk tradition for direktiver på miljø- og naturområdet. I det følgende gennemgår jeg først de danske planer på natur og miljøområdet, og derefter gennemgår jeg kort de vigtigste EU-direktiver og ændringer i EU-landbrugspolitikken, som har haft betydning for den danske miljø- og naturforvaltning. Formålet med gennemgangen er at give et grundlag for at diskutere, hvor mange af målene i Grøn Vækst der er nye, og hvor mange af målene der er taget fra tidligere planer.

### 4.1 De danske miljøhandlingsplaner

#### 4.1.1 Vandmiljøplanerne

Op gennem 1980'erne oplevede Danmark en række somre med iltsvind i de indre farvande, og medfølgende fiskedød. I sommeren 1986 var der igen iltsvind, og et TV-Avis indslag, hvor en fisker i Kattegat hev døde hummere om bord resulterede i en massiv folkestemning for, at der skulle gøres noget for at begrænse udledningen af næringsstoffer til vandmiljøet. (Grant et al. 2002:13)

Allerede i 1984 havde Folketinget vedtaget *NPO-handlingsplanen*, som var en handlingsplan for, hvordan man skulle reducere udledningen af kvælstof (N), fosfor (P) og organisk (O) stof i vandmiljøet. Værktøjerne i NPO-handlingsplanen var indførelsen af en række regler for udbringning af gylle. Bl.a. harmonikravet og et forbud mod udbringning af gødning på frossen jord. (Grant et al. 2002:14)

I 1987 vedtog Folketinget så som en konsekvens af TV-Avisens indslag om de døde hummere *Vandmiljøplan I*. VMP I byggede videre på NPO-handlingsplanen, men indeholdt konkrete reduktionsmål for landbrug og rensningsanlæg. Målene skulle nås over en fem-årig periode. Målene for reduktionen af udledningen af næringsstoffer fra landbruget blev dog ikke nået og planen blev derfor suppleret med yderligere tiltag i *Handlingsplanen for Bæredygtigt landbrug* i 1991, og *Opstramning af Gødningsreglerne* i 1996. (Grant et al. 2002:14)

I sommeren 1997 var farvandene omkring Danmark igen plaget af iltsvind, og igen blev iltsvindet dækket af medierne, og der var derfor igen flertal for at lave en ny vandmiljøplan. *Vandmiljøplan II* bestod dels af en opstramning af de allerede anvendte værktøjer som f.eks. harmonikravet. Som noget nyt indeholdt planen også mål for og midler til etableringen af nye vådområder og ny skov, da vådområder og skov optager næringsstoffer og derfor virker som et redskab til at reducere udvaskning af næringsstoffer til vandmiljøet. (Regeringen et al. 1998)

Den sidste vandmiljøplan, *Vandmiljøplan III*, blev vedtaget i 2004. (Regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne 2004) Planen skulle løbe fra 2004 til 2015 med evalueringer i 2008 og 2011. Allerede ved evalueringen i 2008 stod det dog klart, at man var meget langt fra at nå reduktionsmålene i planen, og at den reduktion, der var foretaget, havde været meget dyr. 41 kr. pr. kilo kvælstof mod de forventede 19 kr. pr. kilo. (Waagepetersen et al. 2008)

En af årsagerne til, at målene i VMP III ikke blev nået, var, at det ikke var lykkedes at etablere 50.000 ha dyrkningsfri randzoner, hvilket var et af hovedelementerne i planen. De 50.000 ha skulle etableres ved, at landmændene flyttede deres braklagte arealer, så de blev placeret i 10 meters bræmmer omkring vandløb og søer. Ordningen forløb i to

trin, så der først skulle etableres :

*"...op mod 30.000 ha 10 m dyrkningsfrie randzoner langs vandløb og søer frem mod 2009, samt yderligere 20.000 ha frem mod 2015. Randzonerne etableres ved frivillig omplacering af brak langs søer og vandløb."* (Regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne 2004:1)

Altså 50.000 ha randzoner senest i 2015. Formålet med at etablere randzoner var dels at :

*"... tilbageholde fosfor fra de øvrige arealer, dels beskytte brinkerne langs med vandløb og søer, hvorved udledningen af fosfor herfra reduceres."* (Regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne 2004:1)

Derudover ville der være afledede positive effekter i forhold til udvaskning af andre næringsstoffer, afdrift af pesticider og naturkvalitet (Nielsen og Hossy et al. 2008:10).

Men målet blev altså ikke nået, faktisk gik randzonearealet tilbage i perioden 2004 – 2008. I midtvejsevalueringen af VMP III står der således om planens mål om 30.000 ha flere randzoner i perioden 2004 – 2009 og yderligere 20.000 ha randzoner i perioden 2009 - 2015:

Arealet med 10 m dyrkningsfrie randzoner er faldet siden 2004, og hvis ophør af braklægningsordningen gøres permanent forventes arealet at falde yderligere. Det vurderes herved, at målet om en yderligere udlægning af 50.000 ha dyrkningsfrie randzoner langtfra vil blive opfyldt. (Waagepetersen et al. 2008:29)

Der er altså ikke kommet mere udyrket randzoneareal imens VMP III havde fungeret, tværtimod mindre, og den permanente ophævelse af braklægningspligten forventes at gøre faldet i randzoneareal større.

#### **4.1.2 Pesticidplanerne**

Den første handlingsplan på pesticidområdet blev vedtaget i Folketinget i 1986. Den blev efterfulgt af to gange stigning af pesticidafgifterne i 1996 og 1998, en ny pesticidplan, *Pesticidplan II*, i 2000 og endelig *Pesticidplan 2005 – 2009* i 2004.

Formålet med alle planerne har været at begrænse anvendelsen af pesticider, men det store spørgsmål har hele tiden været, hvor meget man skulle begrænse den. Brugen af pesticider har en negativ indvirkning på miljø og natur, men samtidig er det umuligt at drive konventionelt landbrug på markedsvilkår, hvis ikke der anvendes pesticider. Hvor skal man så sætte grænsen? Hvor meget skal man gå på kompromis med natur og miljø for at kunne dyrke afgrøder til konkurrencedygtige priser?

I 1997 nedsatte Miljøministeriet på opfordring fra Folketinget et fagligt udvalg, *Bicheludvalget*, som skulle se på netop dette spørgsmål. Ved at afveje økonomiske og miljømæssige hensyn kom udvalget frem til, at behandlingshyppigheden<sup>13</sup> kunne nedsættes til mellem 1,4 til 1,7 uden væsentlige drifts- eller samfundsøkonomiske tab (Bischel-udvalget 1998)

---

<sup>13</sup> Behandlingshyppigheden er et tal for... *"hvor mange gange årligt det samlede konventionelt dyrkede landbrugsareal i gennemsnit kan sprøjtes med fulde doseringer"*. (Jørgensen et al. 2007:24)

Fra starten til slutningen af 1990'erne faldt behandlingshyppigheden pga. tiltagene i den første pesticidplan og de øgede afgifter på pesticider fra ca. 2,75 til omkring 2,0. I de følgende år begyndte behandlingshyppigheden at stige, så den i perioden 2001 – 2003 lå på ca. 2,2. I 2004 kom regeringen så med den nyeste pesticidplan, *Pesticidplan 2005 – 2009*, hvor målet var at komme ned på en behandlingshyppighed på 1,7 i 2009. (Rambøll Management A/S 2008)

Pesticidplan 2005 – 2009 indeholdt også mål for punktreduceringer af brugen af pesticider. Bl.a. var der fokus på en reduktion i afdriften af pesticider til vandmiljøet og pesticidplanen havde derfor også et mål for etablering af randzoner, dog ikke dyrkningsfri, men sprøjtningfri. Ifølge Pesticidplanen skulle der etableres op til 25.000 ha sprøjtningfri randzoner for at hindre udvaskning af pesticid til overfladevand. (Rambøll Management A/S 2008:29)

På trods af, at pesticidplanen skulle løbe til 2009, blev evalueringen af den fremrykket til 2008, da det allerede her stod klart, at man ikke kunne nå målene. Behandlingshyppigheden steg i stedet for at falde. I evalueringen af Pesticidplan 2004 – 2009 bliver den manglende opfyldelse af målene tilskrevet uklare målsætninger og utilstrækkelige redskaber til at nå målene. (Rambøll Management A/S 2008)

#### 4.1.3 Naturplaner

Der er ikke tradition for i Danmark at lave handlingsplaner på naturområdet på samme måde som man har gjort det på vandmiljøområdet og pesticidområdet. Det betyder dog ikke, at der ikke har været målsætninger for, hvad det er for en natur, man gerne har ville beskytte.

I 1989 vedtog Folketinget *Lov om Naturforvaltning*. Formålet med loven var at genetablere nogle af de naturområder, som var forsvundet siden midten af århundrede pga. afvanding og opløjning, som f.eks. ferske enge og overdrev. Lov om Naturforvaltning havde fire formål. Man ville:

*"...bevare og pleje landskabelige og kulturhistoriske værdier, bevare eller forbedre betingelserne for det vilde plante- og dyreliv, forøge skovarealet og at forbedre mulighederne for befolkningens friluftsliv."* (Lov om Naturforvaltning: kap 1)

Loven var reelt en opkøbslov, som fastsatte betingelserne for ekspropriation, forkøbsret, klagemuligheder og økonomiske midler for Miljøministeriets arbejde med at genskabe noget af den natur, som tidligere havde fandtes i agerlandet. Ideen om at genskabe natur var ny og med Lov om Naturforvaltning fik Miljøministeriet og amterne redskaberne og midlerne til at opkøbe arealer og lave genetableringsprojekter.

I 1992 blev *Lov om Naturbeskyttelse* vedtaget og Lov om Naturforvaltning blev integreret i denne. Naturbeskyttelsesloven, som den kom til at hedde, indeholdt desuden en liste over, hvilke typer af natur der ikke måtte ødelægges. Den såkaldte § 3-beskyttede natur. Det drejede sig om:

*... øer, vandløb, heder, moser, strandenge, strandsumpe, ferske enge, overdrev mv..* (Naturbeskyttelsesloven §3)

Arbejdet med at genetablere natur havde hele tiden drejet sig om disse naturtyper. I 1978 fik man de første fredningsregler for moser og søer over 2.500 m<sup>2</sup>, i 1983 kom der fredningsregler for heder og strandenge og i 1992 samtidig med vedtagelsen af

Naturbeskyttelsesloven blev også overdrev og ferske enge fredet. I naturbeskyttelsesloven blev reglerne samlet et sted. Reglerne for, hvilke naturtyper, der er dækket af §3, er blevet udvidet flere gange, så paragraffen i dag f.eks. også dækker biologiske overdrev<sup>14</sup> samt søer ned til 100 km<sup>2</sup>. (Moe 2004: 178)

I 1995 vedtog Folketinget en biodiversitetsstrategi for Danmark (Regeringen 1995) kaldet *Biologisk mangfoldighed i Danmark – status og strategi* (Regeringen 1995). I strategien blev der opstillet en række langsigtede mål. I 2025 skulle der være rejst 150.000 ha ekstra skov, genetableret 30.000 ha søer, 2.000 ha klitheder og 8.000 ha strandenge. Strategien blev lavet for at opfylde artikel seks i Rio-konventionen fra 1992, om at hvert land skulle udfærdige strategier for at bevare den biologiske mangfoldighed (Regeringen 1995:7). Strategien var ikke en handlingsplan, idet man i planen udelukkende diskuterer, hvad der skal gøres, og ikke, hvornår og for hvilke midler (Regeringen 1995:7).

I 1999 anbefalede OECD i sin evaluering af den danske miljøindsats, at man overvejede at etablere nationalparker, og at man fortsatte arbejdet med bæredygtighedsstrategien med indførelsen af kvantitative målsætninger og tidsfrister. Som en konsekvens af denne opfordring nedsatte regeringen et udvalg, som skulle se på, hvordan man kunne opfylde målene i biodiversitetsstrategien, og fordelene og ulemperne ved at etablere nationalparker. (Den Nationale Følgegruppe vedr. nationalparker 2006:16)

Udvalget kom til at hedde *Wilhelmudvalget* efter formanden for udvalget den tidligere konservative industriminister Nils Wilhelm. De andre deltagere var repræsentanter fra de relevante ministerier og interesseorganisationer. (Wilhelmudvalget 2001)

I forhold til naturen i det åbne land havde Wilhelmudvalget en række anbefalinger. Meget højt placeret var en anbefaling om, at der skulle laves bufferzoner omkring de næringsfølsomme naturområder, og at det var vigtigt, at der var mere sammenhæng mellem naturområderne. Interessant nok to af de funktioner, som de braklagte arealer havde før braklægningspligten blev ophævet.

Mens man i sommeren 2001 ventede på Wilhelmudvalgets anbefalinger udkom regeringens overordnede bæredygtighedsstrategi: *"Udvikling med omtanke – fælles ansvar. Danmarks nationale strategi for bæredygtig udvikling"* (Regeringen 2001). Strategien bestod af tre dele, en økonomisk, en social og en miljø/naturmæssig del, og bestod i hovedtræk af korte oversigter over, hvad udfordringerne var på de tre områder, og hvad regeringen ville gøre for at imødegå disse udfordringer.

På naturområdet nævnes den kommende Wilhelmrapport:

*"Regeringen har nedsat et bredt sammensat udvalg (Wilhelmudvalget) som skal tilvejebringe det faglige grundlag for at prioritere indsatsen for biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse. På denne baggrund vil regeringen i 2001 udarbejde en national handlingsplan for biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse."* (Regeringen 2001)

Handlingsplanen kom, men den kom først i 2004: *National handlingsplan for biologisk mangfoldighed og naturbeskyttelse 2004 – 2009*. Planen blev af interesseorganisationer herhjemme såvel som OECD kritiseret for at være for ukonkret uden faste mål og tidsfrister (OECD 2007:5-6)

---

<sup>14</sup> med udvidelsen af overdrevsbegrebet til også at gælde biologiske overdrev undgår man, at arealer, som har udviklet sig til at være levested for overdrevsarter, men som ikke historisk har været anvendt som overdrev, falder uden for definitionen.

Ideen om nationalparker levede videre og i 2006 vedtog Folketinget at etablere fem nationalparker. I sommeren 2008 åbnede den første nationalpark, Nationalpark Thy.

## 4.2 Europæisk påvirkning af den danske miljø- og naturpolitik

Internationale konventioner og EU-regler har spillet en større og større rolle i udfærdigelsen af målene i miljø og naturplanerne i Danmark.

### 4.2.1 Vandmiljøplanerne

Før vedtagelsen af VMP I havde Folketinget allerede forpligtet sig til at reducere udledningen af nitrat til Østersøen i forbindelse med underskrivelsen af *Helsingforskonventionen* i 1974, og under et ministermøde i 1988 præciserede man denne målsætning med et mål om, at reducere udledningen af næringsstoffer til Østersøen med 50 % over en ti-årig periode (Miljøstyrelsen 2000:16).

Motivationen til at sætte VMP I i værk i 1987, skal dog sandsynligvis ikke findes i underskrivningen af Helsingforskonventionen, men nærmere i det store fokus på fiskedød og iltsvind i den periode.

I 1998 ved fremlæggelsen af den anden vandmiljøplan, var det ikke bare en ny bølge af iltsvind, som motiverede til fremlæggelsen af en ny plan, men også tvivl om, hvorvidt Danmark kunne leve op til kravene i Nitratdirektivet. Nitratdirektivet blev vedtaget af Ministerrådet allerede i 1991. Formålet med direktivet var at begrænse udledningen af nitrat til de vandområder, som var særligt følsomme overfor nitratforurening. Nitratdirektivet er for øvrigt inspireret af den første danske vandmiljøplan og overtager f.eks. ideen om et harmonikrav fra den danske landbrugsregulering. I Nitratdirektivet er harmonikravet blot strammet i forhold til de danske regler, og det var bl.a. derfor, at det var nødvendigt at gennemføre en ny vandmiljøplan. (Grant et al. 2002:15)

I 2004 var det så igen nødvendigt at gennemføre en ny vandmiljøplan. Vandrammedirektivet (direktiv 2000/60/EF) var blevet vedtaget i 2000. Det nye ved Vandrammedirektivet var, at man i stedet for at sætte mål for, hvor meget næringsstof, der måtte udledes, som man f.eks. gjorde indirekte i Nitratdirektivet gennem harmonikravet, så var målet nu, at vandområderne skulle opnå en "god tilstand", hvilket vil sige en tilstand, hvor der er gode livsbetingelser for dyr og planter (By- og Landskabsstyrelsen 2008). Vandrammedirektivet blev og bliver indført glidende, med flere afrapporteringer om vandområdernes tilstand indtil man i 2015 gerne skulle have opnået mindst en "god tilstand" (By- og Landskabsstyrelsen 2008).

### 4.2.2 Pesticidplanerne

Fokus på at reducere anvendelsen af pesticider i Danmark er primært nationalt motiveret. Danmark er et af de få lande i Europa, som anvender urensset grundvand som drikkevand (Europa-Parlamentet 2009). For at undgå nedsivning af gift til grundvandet har der derfor været meget fokus på pesticider i Danmark både i forhold til anvendelsen af pesticider såvel som godkendelsen af nye pesticider.

### 4.2.3 Naturplanerne

I 1992 i Rio de Janeiro underskrev Danmark sammen med en række andre lande en erklæring om at ville stoppe tilbagegangen i biodiversitet (Rio Declaration of Environment and Development 1992). Mødet i Rio de Janeiro blev afholdt i FN-regi, og det er derfor i FN's vurderinger af den danske miljø- og naturindsats, at Danmark blev holdt fast på dette mål.

Målet om at stoppe tilbagegangen i biodiversiteten blev også optaget i EU-lovgivningen vha. Habitatdirektivet, som blev vedtaget samme år. Formålet med Habitatdirektivet er at "...beskytte arter og levesteder af fælles europæisk interesse" dette gøres ved, at udpeges områder, som indeholder en stor koncentration af interessante arter. Disse områder forpligter medlemsstaterne sig så til at beskytte. (Rådets direktiv 92/43/EØF) Også fuglebeskyttelsesdirektivet fra 1979 indeholder bestemmelser om beskyttelse af særlige områder. En fællesbetegnelse for områderne samlet under de to direktiver er Natura2000-områder.

Danmark har forpligtet sig til at sikre, at Natura2000-områderne har en gunstig bevaringsstatus, men der er ikke på samme måde som i Vandrammedirektivet en deadline for, hvornår denne status skal være opnået. I stedet skal medlemsstaterne rapportere til EU-Kommissionen hvert 6. år om tiltag og fremdrift i bestræbelserne på at sikre en gunstig bevaringsstatus af områderne (By- og Landskabsstyrelsen 2009).

Danmark har også i forbindelse med EU's fælles bæredygtighedsstrategi forpligtet sig til at sikre, at tilbagegangen i biodiversitet stoppes i 2010 (EU-Kommissionen 2005). Målet om, at tilbagegangen i biodiversitet skal stoppes, kan dog blive meget svært at nå, da omkring 40 % af de hjemhørende arter i Danmark i dag er truede, og da tilstanden af såvel vandmiljø som terrestrisk miljø bedømmes som være overvejende ugunstig i den rapport om natur og miljø i Danmark 2009, som DMU har haft i høring over sommeren (DMU 2009:124).

#### 4.2.4 Derudover

Udover de deciderede miljødirektiver, så er EU også på andre måder begyndt at påvirke natur- og miljøpolitikken i medlemsstaterne. Det sker især gennem revisioner af den lovgivning, som allerede er implementeret. F.eks. indførte EU-Kommissionen i 2003 et krydsoverensstemmelseskrav for modtagere af landbrugsstøtte. Krydsoverensstemmelseskravet er et krav om, at miljøregler skal overholdes, for at landmanden kan modtage EU-støtte.

### 4.3 Grøn Vækst

#### 4.3.1 Optakten til Grøn Vækst

Det var hele tiden meningen, at brakbehandlingsplanen kun skulle neutralisere de negative effekter af den *midlertidige* ophævelse af braklægningsforpligtelsen. Altså effekterne af inddragelsen af braklagt areal det første år, som man regnede med maksimalt ville være på 50.000 ha (DJF, FI DMU 2007a). Skulle det være nødvendigt med ekstra tiltag, så ville disse: ... *indgå i forbindelse med drøftelserne om midtvejsevalueringen af VMP III* (Miljøministeriet og Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2008:3), som alligevel skulle evalueres i 2008.

Det viste sig den 20. august 2008, at 83.000 ha braklagt areal var blevet inddraget i dyrkningen og sektorforskningsinstitutionerne vurderede, at 100.000 – 120.000 ha brak ville blive opdyrket i den kommende periode, nu hvor ophævelsen var gjort permanent (DJF, FI, DMU 2008). Der var derfor brug for ekstra tiltag.

Ikke bare Vandmiljøplan III skulle evalueres i den efterfølgende tid, men også evalueringen af Pesticidplan 2004 – 2009 var blevet rykket frem, da behandlingshyppigheden stik mod hensigten var gået op i stedet for at gå ned efter, at planen var trådt i kraft (Rambøll Management A/S 2008). Derudover skulle det besluttes, hvor mange midler under Landdistriktsprogrammet 2009 – 2013 der skulle hjemtages og hvad de skulle anvendes til.

Overholdelsen af målene i især vandmiljøplanen var vigtige, fordi reduktionsmålene for næringsstoffer heri var fastsat, så Danmark kan overholde forpligtelsen i Vandrammedirektivet (direktiv 2000/60/EF) om, at alle vandområder senest i december 2015 skal have opnået mindst en "god tilstand", hvilket vil sige en tilstand, hvor der er gode livsbetingelser for dyr og planter (By- og Landskabsstyrelsen 2008).

I de vurderinger af vandmiljøets tilstand, som ligger til grund for udformningen af VMP III i 2004, og som er en del af afrapporteringen til EU-kommissionen om implementeringen af Vandrammedirektivet, er det anslået, at op til 75 % af de danske søers areal ikke vil kunne leve op til kravet om at være i en "god tilstand" i 2015, hvis ikke der blev gjort yderligere (Miljøministeriet 2006:7). Det er derfor tvivlsomt, om Danmark kan leve op til vandrammedirektivets krav, hvis ikke målene i VMP III nås.

Allerede i begyndelsen af maj 2008 begyndte miljøministeren og fødevareministeren at mødes med relevante aktører som Dansk Landbrug og Danmarks Naturfredningsforening for at evaluere Pesticidplan 2004 – 2009 og VMP III.

I august valgte regeringen at samle de politiske forhandlinger om Vandmiljøplan III, Pesticidplan 2004 – 2009, Landdistriktsprogrammet og neutraliseringen af braklægningsforpligtelsen i en samlet pakke kaldet Grøn Vækst. Det blev præsenteret den 22. august 2008, hvor statsminister Anders Fogh Rasmussen åbnede den første nationalpark i Danmark – Nationalpark Thy, og ved den lejlighed fremlagde idéen om Grøn Vækst:

*"Regeringen ønsker en grøn vækst. Hvor naturhensyn og fremskridt ikke er modsætninger. Men hvor vi tværtimod forener miljø- og naturbeskyttelse med et moderne og konkurrencedygtigt samfund."* (Anders Fogh Rasmussen 22.08.08 tale ved åbningen af Nationalpark Thy)

Man ville både have vækst i landbrugserhvervet og samtidig øge beskyttelsen af natur og miljø. De evalueringer af gamle planer og mål, som man skulle drøfte, skulle knyttes sammen med en vækststrategi for landbruget og introduceres som en ny samlet plan for både miljø, natur og landbrug. Pengene skulle komme fra Landdistriktsprogrammet, hvor man ved at hjemtage alle midler kunne finde finansieringen til at styrke både vækst i landbruget såvel som betale for tiltag, som kunne sikre, at man nåede de tidligere lovede mål i Vandmiljøplan III og Pesticidplan 2004 – 2009.

#### **4.3.2 Planens indhold**

Et regeringsudvalg på otte ministre blev nedsat. Det drejede sig om miljøministeren, fødevareministeren, kulturministeren, klimaministeren, skatteministeren, finansministeren og erhvervs- og økonomiministeren, som også var formand for udvalget. Udvalget skulle fremlægge en Grøn Vækst-plan ved årsskiftet 2008/2009, som kunne forhandles på plads i foråret 2009 (Grøn Vækst. Kommissorium for ministerudvalg 22.08.2008).

Udvalgets kommissorium var opdelt i tre dele. Første del var en miljø- og naturplan for 2020, heri var målsætningerne, at der skulle gives forslag til, hvordan man kunne opnå en bedre beskyttelse af miljø og natur, en fremgang i naturen og reducere udledningen af næringsstoffer, drivhusgasser og pesticider. Man skulle desuden komme med forslag til, hvordan man kunne skabe mere og bedre natur, som ville være mere tilgængeligt for borgerne. Anden del var en plan for, hvordan man kunne skabe et mere vækstorienteret landbrug. Udvalget skulle komme med forslag til, hvilke barrierer i administrationen og reguleringen af landbruget, der var unødvendige og begrænsende for landbrugets



udvikling, og derfor burde fjernes. Sidste del af kommissoriet drejede sig om, hvordan man med øget forskning kunne kombinere fremgang og vækst i landbruget med et bedre miljø og en bedre natur. Intet sted i kommissoriet nævnes initiativer, som skal neutralisere skadesvirkningerne på naturen pga. af ophævelsen af braklægningsforpligtelsen. (Grøn Vækst. Kommissorium for ministerudvalg 22.08.2008).

I kommissoriet til Grøn Vækst var det angivet, at planen skulle fremlægges omkring årsskiftet. Arbejdet blev dog noget forsinket og "Grøn Vækst" blev fremlagt den 30. april, hvorefter man den 16. juni 2009 nåede til enighed med Dansk Folkeparti om "Aftale om Grøn Vækst" (Regeringen 2009 og Regeringen og Dansk Folkeparti 2009). Aftalen bestod af to dele. En del, som var en miljø- og naturplan for Danmark 2020, og en del, som var en vækstplan for landbruget. Den sidste del af kommissoriet – en plan for, hvordan øget forskning kunne producere tiltag, som både forbedrede miljøet såvel som skabte vækst i landbruget var ikke blevet glemt, men blev præsenteret som en integreret del af vækstdelen af planen.

De konkrete tiltag i aftalen var stort set de samme som i det oprindelige udkast fra den 30. april. Et par af de overordnede målsætninger var ændret. I stedet for at arbejde for en fordobling af de økologisk dyrkede areal i 2020 (fra 6 % til 12 %) var målet nu, at det økologiske areal skulle være på 15% i 2020, og i stedet for, at arbejde for, at 40 % af husdyrgødningen skulle bioforgasses i 2020, så var målet nu, at 50 % af husdyrgødningen skulle forgasses i 2020 (Dansk Folkeparti 2009). Der var dog ikke nogen forhøjelse i hverken midler eller tiltag, så forhøjelsen af målene får ikke nogen umiddelbar effekt, når planen i de næste par år udmøntes. Det kan til gengæld være, at tallene får betydning, når man i 2015 skal evaluere, om man vil nå målene (Regeringen 2009:8), og evt. kommer til at skulle sætte ekstra midler af.

I det følgende diskuterer jeg tiltagene i den del af aftalen, som hedder *Miljø- og Naturplan Danmark 2020*, da det er disse tiltag, som ifølge planen skulle

*"...neutralisere effekterne for natur og miljø af ophævelsen af EU's brakordning og den deraf følgende opdyrkning af hovedparten af brakarealet."* (Regeringen 2009:13)

Man vil opnå neutraliseringen ved hjælp af:

*"... en række initiativer, herunder ved at der etableres sprøjte-, gødnings- og dyrkningsfrie randzoner langs vandløb og søer, og samlet set etablering af 75.000 ha ny natur. Hertil kommer støtte til en væsentlig udvidelse af det økologisk dyrkede landbrugsareal."* (Regeringen 2009:13)

Hovedinitiativet er altså etableringen af op til 75.000 ha ny natur frem mod 2015. Denne natur kommer til at bestå af:

50.000 ha randzoner, dvs. 10 meters bræmmer omkring alle vandløb og søer over en vis størrelse, hvor der hverken må sprøjtes eller gødes, men hvor der gerne må dyrkes energifgrøder som f.eks. energipil.

7.700 ha ny privat eller offentlig skov

4.300 ha ny natur i Natura 2000-områderne

10.000 ha vådområder og 3.000 ha ådale

Som man kan se, er der primært fokus på tilplantning af ny skov (i alt 7.700 ha) og

etablering af dyrkningsfrie områder omkring vandløb (50.000 ha + 10.000 ha + 3.000 ha = 63.000) i aftalen. De sidste 4.300 ha, som er nyetableret natur i Natura 2000 områderne, bliver ikke direkte anlagt i forbindelse med Grøn Vækst, men er en anslået afledet effekt af den naturbeskyttelse i Natura 2000 områderne 2010 – 2015, som også er en del af Grøn Vækst (Regeringen 2009: 29).

Etableringen af 7.700 ha ny skov i en periode på 6 år (2009 – 2015) svarer til ca. 1.300 ha ny skov om året. Vandmiljøplan III fra 2004 indeholdt en målsætning om, at der skal rejses 22.800 ha skov i perioden 2005 – 2015. For at nå denne målsætning mangler man ca. 7.700 ha skov (Waagepetersen 2008:16). 7.700 ha ny skov frem mod 2015 er altså ikke nogen ambitiøs ny målsætning, men derimod, hvad man mangler i forhold til VMP III fra 2004. Derfor kan det heller ikke være skovrejsningen, som skal kompensere for naturtabet ved opløjningen af brakken, da de 7.700 ha skov er en videreførelse af en VMP III-målsætning, som blev lavet før braklægningspligten blev ophævet.

Etableringen af dyrkningsfrie områder omkring vandløb fordeler sig i tre typer. etablering af vådområder (10.000 ha), etablering af randzoner omkring vandløb (50.000 ha) og etablering af hele ådale omkring vandløb (3.000 ha). Alle tre slags ny natur er etableret på lavbund og i sagens natur i fugtige områder.

Hvor etableringen af randzoner kommer til at være lovpligtigt, så er etableringen af 10.000 ha vådområder og 3.000 ha ådale et skøn baseret på, hvor mange midler, der er sat af til en frivillig ordning. Etableringen af randzoner blev allerede introduceret med Vandmiljøplan III (Regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne 2004), men det lykkedes ikke at nå målet om at etablere de 50.000 ha randzoneareal.

#### 4.3.3 Naturværdien af randzonerne

Naturværdien af randzonerne vil være afhængig af, hvordan randzonerne plejes. Gevinsten for biodiversiteten i randzonerne vil ifølge den rapport om randzoner, som var en af de rapporter, der blev lavet som grundlag for evalueringen af Vandmiljøplan III i 2008 og som er en del af vidensgrundlaget<sup>15</sup> for Grøn Vækst: *Sammenfattende notat om mulighederne for iværksættelse af yderligere virkemidler til opnåelse af målene om randzoner i VMP III aftalen*, være afhængig af, om bræmmerne bliver slået eller afgræsset. I afsnittet om slæt i randzoner står der, at:

*"...Undladelse af slæt kan føre til en ensidig og uønsket vækst i randzonen."* (Nielsen og Hossy et al. 2008: 12)

Det kommer til at være tilladt at dyrke energipil i randzonerne, hvis blot man undlader at gøde og sprøjte områderne. Der er blevet rejst en del kritik af dette. Pilen er blevet kritiseret for at hindre besøgende adgang til vandløb og søer og ødelægge spredningskorridorer for fauna og flora (Danmarks Naturfredningsforening og Økologisk Landsforening 2009)

Kritikken bunder i en bred undersøgelse af et område (Kolindsund) beplantet med energipil i Djursland foretaget af DMU i 1997 – 2000. Formålet med analysen var at vurdere energipilsområdernes værdi som habitat for forskellige organismegrupper, under det såkaldte *"Energiafgrødeprojekt 1997 – 2000"* (Reddersen og Nielsen 2004: 22).

<sup>15</sup> De rapporter, der er vidensgrundlag for Grøn Vækst, er samlet på Miljøministeriets hjemmeside her: [http://www.mim.dk/Nyheder/Temaer/Groen\\_vaekst/Groen\\_Vaekst\\_bagrundsmateriale.htm](http://www.mim.dk/Nyheder/Temaer/Groen_vaekst/Groen_Vaekst_bagrundsmateriale.htm) Det drejer sig om otte rapporter, som handler om: Randzoner, fosforafgift, nedfældning af gylle i vintersæd, evalueringen af pesticidplanen 2004 – 2009, efterafgrøder, fosforoverskud, kvælstof og ammoniakkrav.

Under Energiafgrødeprojektet 1997 – 2000 vurderede man, at områderne med energipil ingen speciel habitatsværdi havde for hverken fugle, småpattedyr eller regnorme. Sammenlignet med almindeligt dyrkede marker var habitatsværdien lidt større især for regnorme, men sammenlignet med udyrkede arealer var habitatsværdien mindre (Reddersen et al. 2001:82). Derfor anbefalede man beplantning af pil som alternativ til marker i omdrift – ikke som alternativ til §3 beskyttet natur eller f.eks. skovrejsning, som har en langt større værdi som habitat (Reddersen et al. 2001:82).

I Energiafgrødeprojektet 1997 – 2000 anbefaler man endvidere, at være påpasselig med, hvilke typer landskaber, der dyrkes energipil på. Man anbefaler, at der ikke dyrkes energipil:

*"...i dalstrøg, marsk- eller strandnære områder, hvor store åbne vidder med åbenlandsfuglearter er prioriteret, [...] idet det – trods sin status som landbrugsafgrøde – kan blive op til 7 m højt"* (Reddersen et al. 2001:82)

Grøn Vækst indeholder ikke anvisninger på, hvordan randzonerne skal plejes, eller anvisninger på, hvor der ikke må dyrkes energipil. Plejekrav bliver formodentlig bestemt i dette efterår (2009) hvor lovændringerne i forbindelse med Grøn Vækst bliver stemt igennem Folketinget, og nye bekendtgørelser udstedes.

#### 4.3.4 Naturkvalitetsovervejelser i Grøn Vækst

Ovenstående overvejelser om, hvordan man sikrer den bedste naturkvalitet af de nye naturområder, er ikke nogen, der har domineret hverken Grøn Vækst-udspillet, Grøn Vækst – aftalen med Dansk Folkeparti eller det vidensgrundlag<sup>16</sup> som ligger til grund for Grøn Vækst. Ud af de otte rapporter, som danner vidensgrundlaget for Grøn Vækst, er der ikke nogen af rapporterne, hvori man diskuterer naturindholdet af de nye tiltag, kun nogle få steder nævnes fordelene ved et tiltag for naturen som en bieffekt. F.eks. i rapporten om randzoner (Nielsen og Hossy et al. 2008).

Det er derudover tankevækkende, at notaterne (DJF, FI, DMU 2007a; DJF, FI, DMU 2007b:10; DJF, FI, DMU 2008) om effekterne af ophævelsen af braklægningsforpligtelsen ikke optræder på listen over rapporter og materiale, som danner grundlag for Grøn Vækst.

Alt dette indikerer, at det har været overvejelser om, hvordan man bedst sikrer bestemte reduktionsmål for næringsstoffer og pesticidrester, der har domineret forhandlingerne om Grøn Vækst, over hensyn til, hvordan man etablerer natur som kan fungere som det bedst mulige habitat. De otte rapporter, som er vidensgrundlag for Grøn Vækst, handler alle om, hvordan man kan begrænse udledningen af næringsstoffer. Det er rapporter om specifikke tiltag f.eks. randzoner eller nedfældning af gylle i vintermånederne, og det er evalueringer af allerede igangsatte tiltag for at begrænse udledningen af næringsstoffer og giftstoffer som f.eks. Vandmiljøplan III fra 2004 og Pesticidplan 2004 – 2009.

En nedgang i udledningen af næringsstoffer og pesticider fra landbruget vil selvfølgelig have en positiv effekt på naturkvaliteten i de beskyttede områder, men indsatsen for at reducere udledningen af næringsstoffer og pesticider kan ikke alene vende udviklingen i

<sup>16</sup> De rapporter, der er vidensgrundlag for Grøn Vækst, er samlet på Miljøministeriets hjemmeside her: [http://www.mim.dk/Nyheder/Temaer/Groen\\_vaekst/Groen\\_Vaekst\\_bagrundsmateriale.htm](http://www.mim.dk/Nyheder/Temaer/Groen_vaekst/Groen_Vaekst_bagrundsmateriale.htm) Det drejer sig om otte rapporter, om: Randzoner, fosforforgift, nedfældning af gylle i vintersæd, evalueringen af pesticidplanen 2004 – 2009, efterafgrøder, fosforoverskud, kvælstof og ammoniakkrav.

den lysåbne natur, der er også brug for pleje i form af græsning eller høslet, hvis ikke områderne skal springe i skov, ligesom der er brug for korridorer, som binder naturområderne sammen (DMU 2009: 124) Derfor virker det lidt forhastet at sige, at Grøn Vækst er en plan for naturen, når den primært er en plan for, hvordan man reducerer noget af næringsstofudledningen fra landbruget, hvilket rigtigt nok forbedrer forholdene for naturen i agerlandet, men der skal mere til end det.

Det ovenstående kunne få en til at tænke, at de lysåbne arealer måske har det godt i forhold til vandmiljøet, siden regeringen vælger at fokusere midlerne i Grøn Vækst så ensidigt på at begrænse udledningen af næringsstoffer til vandmiljøet og ikke til at forbedre forholdene for den terrestriske natur. Men det er ikke tilfældet. I udkastet til den rapport om tilstanden af det danske miljø og natur, *Natur og Miljø 2009*, som DMU har haft i høring over sommeren, og som snart udkommer, står der om den danske lysåbne natur, at den er i: "...tilbagegang både i omfang og i kvalitet". (DMU 2009: 124) Også vandmiljøets tilstand bedømmes i rapporten til at være ugunstig (DMU 2009:132). Der er altså brug for en indsats både for at forbedre vandmiljøet og den lysåbne natur.

## 5 Diskussion

Med Grøn Vækst foreslog regeringen af skabe 75.000 ha ny natur. Denne natur bestod af 7.700 ha skov, som et gammelt mål fra Vandmiljøplan III, og som desuden byggede på frivillige aftaler, 4.300 ha natur, som skulle opstå ud af Natura2000-initiativer, og som igen byggede på frivillige aftaler og etablering af 13.000 ha vådområder og ådale, som også byggede på frivillige aftaler. Endelig skulle målsætningen nås vha. 50.000 ha randzoner, også en gammel målsætning fra VMP III, som med Grøn Vækst nu var et lovkrav.

En tredjedel af den planlagte nye natur skal altså etableres vha. frivillige aftaler. Hvorvidt de virker, er selvfølgelig afhængigt af, om incitamentsstrukturen i ordningerne er tilstrækkelige. Regeringen har haft negative erfaringer med at nå reduktionsmålene i Pesticidplan 2005 – 2009, som byggede på frivillige initiativer, og med gennemførelsen af etableringen af randzoner i VMP III, som også byggede på frivillighed. Til gengæld har der været gode erfaringer med at nå de årlige mål for skovrejsning i VMP III, selv om skovrejsningsprogrammet også byggede på frivillighed. Måske incitamentsstrukturen denne gang er skruet sammen, så man når målene for etableringen af ådale, vådområder og skovrejsning, selv om ordningerne er frivillige. Ordningerne er endnu ikke på plads, så jeg har ikke kunnet vurdere, om de nye frivillige ordninger indeholder de nødvendige incitamenter.

Tre fjerdedele af den "nye" natur i Grøn vækst er "genbrugt" natur. Forstået på den måde, at ideen om 50.000 ha randzoner og 7.700 ha ny skov ikke er opstået med Grøn Vækst, men er gamle mål fra VMP III.

De nye former for natur er valgt, fordi de hjælper til at forhindre udvaskningen af kvælstof og fosfor i vandmiljøet. Etablering af randzoner, nye vådområder og udyrkede områder i ådale er alle tiltag, som er effektive og derfor nødvendige, hvis vi vil leve op til kravene i Vandrammedirektivet om, at vandmiljøet i Danmark har en "god stand" i 2015. Den eneste nye natur i Grøn Vækst, som ikke er orienteret imod vandmiljøet er de 4.300 ha ny natur, som man vurderer vil opstå pga. den øgede indsats i Natura2000-områderne. Denne indsats er dog også EU-motiveret. Ved at oprette særlige beskyttelseområder for truede plantearter og dyrearter opfylder vi betingelserne i Habitatdirektivet og Fuglebeskyttelsesdirektivet.

Den nye natur, som etableres i forbindelse med Grøn Vækst, er altså delvist frivillig, genbrugt, og 100 % EU-bestemt. At dette ikke fremgår tydeligt af Grøn Vækst er kritisabelt og udemokratisk. Især, at man ikke er åben med, at de nye udyrkede områder etableres, fordi vi skal opfylde kravene i en række EU-direktiver, er meget kritisabelt, fordi det er med til at opretholde et skævt billede af EU, som noget der ikke har nogen reel betydning, udover når der skal laves regler for krumme agurker og deslige.

Derudover har sammenkoblingen af mål fra bl.a. Vandrammedirektivet, Habitatdirektivet, Fuglebeskyttelsesdirektivet, pesticidplanerne samt kompenserende tiltag for ophævelsen af braklægningsforpligtelsen medført, at den overordnede plan ser flot ud, men lægger man kravene sammen, er det mere diskutabelt, om man kan nå så mange mål med én plan.

Men lad os glemme, at den nye natur er genbrugt, for en tredjedels vedkommende frivillig og derudover bygger på en række EU-direktiver. Det centrale spørgsmål er: Er denne natur af en karakter, så den kan erstatte de naturværdier, som forsvandt med braklægningspligten? eller med andre ord:

*Er der overensstemmelse mellem de vurderinger af naturindholdet af de braklagte arealer, som blev lavet før braklægningens ophør, og de tiltag i planen Grøn Vækst, som blev lavet for at imødegå tabet af natur efter ophævelsen af braklægningsforpligtelsen?*

For at besvare dette spørgsmål er man nødt til at opløse disse to typer natur i funktioner. Opløsningen i funktioner er en måde at gøre det helt tydeligt, hvad det er, vi anvender naturen til. For vi kan ikke komme udover, at vi anvender naturen. Lige meget, om det er ved at skabe områder, der er så uberørte af moderne menneskelig påvirkning som muligt, som det er tilfældet med indsatsen for at bevare levesteder for de dyr og planter, som trives på næringsfattige lysåbne jorder, eller det er ved at skabe "rensningstiljøer" langs alle vandløb og søer for at forhindre at næringsstoffer fra de omgivende marker vaskes ud i vandmiljøet.

### **5.0.1 Hvor meget optimalt placeret brakjord?**

Hvor meget af de braklagte arealer, der havde udviklet sig til levested for lysåben natur som f.eks. heder og overdrev er ikke blevet undersøgt, før de braklagte arealer blev opdyrkede igen. Jeg forsøger i opgaven at komme med et overslag over, hvor meget af det braklagte areal, der har haft de rigtige omstændigheder, så der har kunne etablere sig flora og fauna, som er knyttet til lysåbne nøjsomme arealer.

De afgørende betingelser har været, om det braklagte areal var placeret det samme sted i en længere periode, om det var placeret på tør sandjord, om arealet blev pløjet og endelig tilstedeværelsen af en relevant frøkilde. Da jeg ikke har haft adgang til viden om det sidste parameter, altså tilstedeværelsen af en frøkilde, er det ikke muligt at sige, hvor meget af det braklagte areal, der har haft de optimale betingelser til at udvikle sig til interessant natur. Afhængigt af denne parameter har mellem 0 % og 38 % af det braklagte areal haft optimale betingelser for at nøjsom natur har kunne etablere sig der. Tager man udgangspunkt i andelen af braklagt jord i 2007, 150.000 ha, svarer det til at mellem 0 ha og ca. 50.000 ha har haft optimale betingelser.

Hvis man gætter på, at ca. halvdelen af det braklagte areal havde kontakt til relevante frøkilder svarer det til 25.000 ha. 25.000 ha er et usikkert tal. Hvis mere end halvdelen af det braklagte areal var placeret op af relevante frøkilder, så er det større, og hvis et mindre areal var placeret op af relevante frøkilder, så er tallet mindre. Der kan også have været sammenhænge mellem nogle af parametrene, så f.eks. placeringen af jord tæt på en biotop ofte er sket med mindre braklagte parceller, eller at de braklagte arealer, som har været placeret tæt på en frøkilde også ofte har været placeret det samme sted i en længere periode i forhold til meget af det andet braklagte areal. Jeg har ikke undersøgt for sammenhænge mellem parametrene, men en evt. sammenhæng vil kunne påvirke resultatet.

25.000 ha er også umiddelbart et relativt lille tal. Det svarer til en sjettedel af det samlede braklagte areal i 2007. Men man skal tænke på, at de 25.000 ha kun er den del af det samlede braklagte areal, som havde mulighed for at udvikle sig til levested for den nøjsomme natur. De andre funktioner af de braklagte arealer som trædesten og som buffer har andre dele af det braklagte areal også haft.

### **5.0.2 Sektorforskningsinstitutterne**

Til at varetage de funktioner, som de braklagte arealer havde på lavbundsjord forslår sektorforskningsinstitutterne, at man etablerer bufferzoner omkring de udsatte miljøer. Denne anbefaling bliver fulgt i Grøn Vækst, hvor et krav om, at der etableres randzoner omkring vandløb og søer erstatter denne funktion.

Til at varetage de funktioner, som de braklagte arealer havde på højbundsjord foreslår sektorforskningsinstitutterne at man beholder de braklagte arealer, som har udviklet sig mest, og udlægger nye arealer, så man både skaber bufferzoner omkring de udsatte lysåbne naturområder, og skaber sammenhæng imellem dem. Dette burde kunne gøres med et meget mindre areal, end det som var braklagt under braklægningsordningen.

Ingen af anbefalingerne i forhold til højbundsjord følges i Grøn Vækst. De 4.300 ha ny natur, som man forventer vil blive etableret i forbindelse med nye initiativer i Natura2000-områderne vil måske opretholde nogle af disse funktioner, men disse arealer vil kun blive udlagt i Natura2000-områder og indsatsen vil blive delt imellem højbundsjord og lavbundsjord.

Konsekvenserne bliver, at den lysåbne nøjsomme natur, som findes andre steder end i Natura2000-områderne, for det første bliver reduceret, fordi den del af den, som havde etableret sig på braklagte arealer, er blevet pløjet op. Derudover kommer der til at mangle korridorer af udyrkede arealer, som planter og dyr kan spredes igennem, og den resterende terrestriske natur vil blive mere påvirket af næringsstofforforsel og pesticidafdrift, fordi de braklagte arealer er væk, som før virkede som bufferzoner omkring naturområderne.

Så svaret på problemformuleringen er derfor både ja og nej, der er kun delvist overensstemmelse mellem den vurdering af de braklagte arealer, som sektorforskningsinstitutterne lavede før ophævelsen af braklægningsforpligtelsen, og så de tiltag, som regeringen lavede, for at neutralisere de negative effekter af ophævelsen af braklægningsforpligtelsen.

Der er overensstemmelse, når det kommer til de braklagte arealer, som lå på lavbundsjord. Her indeholder Grøn Vækst initiativer, som kommer til at imødegå det tab af bufferfunktion mellem dyrkede marker og vandmiljø, som ellers ville have været tabt ved opdyrkningen af brakarealerne.

Til gengæld indeholder Grøn Vækst ikke nogen initiativer som imødegår det tab af bufferværdi og levested for den flora og fauna, som trives i den lysåbne natur, som de braklagte arealer på højbundsjord havde.

### 5.0.3 Forklaringer

Der kan være flere årsager til, at Grøn Vækst ikke indeholder tiltag, som skal imødegå tabet af tør lysåben natur. En årsag kan være en forskel i, hvad man tillægger værdi i landskabet. De ministre, som har planlagt Grøn Vækst-planen, har måske ikke ment, at de egenskaber, som ellers ofte tillægges den lysåbne natur, har særlig stor værdi.

Og hvilke egenskaber er det så? Som beskrevet i teorikapitlet, så kan bevarelsen af overdrev og heder ses som et udtryk for, at vi i vores samfund tillægger særpræg i landskabet værdi, når de afspejler en historisk periode. Om det så er istidens vider, som vi ser, når vi betragter et overdrev - som vildhedsparadigmets tilhængere, eller om det er bondesamfundets græsningsområder, som kulturlandskabets tilhængere. Det vigtige er, at man kan læse noget ud af områderne, og at man bliver mindet om landskabets historie.

En anden egenskab ved den lysåbne natur, som vi ofte tillægger værdi i vores samfund, er, at de indeholder en stor mangfoldighed af arter, som i dag er i truede og i nogle tilfælde i tilbagegang, men som før introduktionen af moderne landbrugsmetoder var

typiske i det danske landskab. Vi tillægger det åbenbart værdi at kunne beholde en vis kontinuitet i hvilke planter og dyr som findes i landskabet.

Naturen er på mange måder meget robust. Rigtigt mange (flere) arter kan uddø uden at det kommer til at have konsekvenser for menneskets muligheder for at producere fødevarer og overleve (Arler 2009). Så når man diskuterer beskyttelsen af lysåben natur i Danmark, så er det vigtigt at understrege, at en fuldkommen forarmelse eller udslættelsen af den lysåbne natur i Danmark ikke vil medføre en slags sammenbrud med medfølgende hungersnød i Danmark, men det vil måske medføre en mindre interessant natur, en natur, hvor man har mistet muligheden for at læse, hvordan landskabet så ud før indførelsen af det moderne landbrug.

Muligheden for at læse tidligere landskaber ud af de nuværende landskaber er en egenskab ved et landskab, som tilhører den bredere kategori af nytte. Denne egenskab står i modsætning til de mere umiddelbare egenskaber ved et landskab som muligheden for at dyrke fødevarer, muligheden for at få rent drikkevand osv..

Kommissoriet for Grøn Vækst bestod af otte ministre, men det har primært været miljøminister Troels Lund Poulsen og fødevarerminister Eva Kjer Hansen, som har forhandlet om Grøn Vækst<sup>17</sup>, da det har været deres fagområder, som primært er blevet påvirket af planen. De to ministre stammer begge fra regeringspartiet Venstre, som historisk har haft gode forbindelser til landbruget.

Omgang med naturen former den forståelse og den viden man har om naturen, og det er naturligt, at man får en anden forståelse af og et andet æstetisk ideal for naturen, hvis man arbejder med den, end hvis man ikke gør. Hvor den tilgang til de braklagte arealer, som jeg her anvender, tager udgangspunkt i et bredt nyttebegreb, som det der afspejler sig i DMU's vurderinger af naturen, og f.eks. Bundtlands-rapporten "*Grænser for vækst*", så kan det tænkes, at de to ministre i højere grad har fokuseret på de umiddelbare fordele ved de braklagte arealer. Og gør man det, så er de braklagte areals funktioner for den lysåbne natur ikke lige så interessante, som deres funktion som rensningsmiljø for landbrugets udvaskning af overskydende næringsstoffer og pesticider. Det er en mere umiddelbar nytteværdi og derfor måske også en, som i Grøn Vækst er blevet prioriteret højere.

En anden forklaring på, hvorfor det kun var de braklagte arealers funktion i lavbundsområderne, som blev kompenseret med Grøn Vækst, kan være, at man i planlægningen af Grøn Vækst slet ikke medtog overvejelser om, hvordan man skulle kompensere for ophævelsen af braklægningspligten. I stedet har man i forhold til miljø- og naturindholdet i planen udelukkende haft fokus på opfyldelsen af målene i Vandrammedirektivet. Denne forklaring understøttes af, at braklægning ikke nævnes: i kommissoriet til Grøn Vækst, i statsministerens tale i forbindelse med præsentationen af ideen om Grøn Vækst eller i de rapporter på DMU's hjemmeside som er det faglige grundlag for Grøn Vækst.

Endelig kan nævnes, at mange af målene i Grøn Vækst – f.eks. anlæggelsen af 50.000 ha randzoner, er genanvendte mål fra VMP III, og de skærpes ikke i den nye plan selv om de altså nu både skal virke til at opfylde de oprindeligt opsatte reduktionsmål i VMP

---

<sup>17</sup> En stor del af forhandlingerne er ikke foregået personligt mellem de to ministre, men derimod mellem ansatte fra de to ministerier. Jeg mener alligevel, at man kan anvende ministrenes baggrund i Venstre til at forklare planens udfald, fordi man må forvente at de to ministre har haft skarp kontrol med forhandlingerne om planen, da Grøn Vækst sætter retningslinjerne for indsatsen på miljøområdet såvel som landbrugsområdet over de næste mange år.



III såvel som neutralisere effekterne af braklægningspligtens ophør.

Meget tyder altså på, at kompensationen for braklægningspligtens ophør ikke har spillet nogen større rolle i forhandlingerne om Grøn Vækst. Først efter planen er blevet forhandlet på plads er ordet "braklægning" blevet indføjet i planens tekst. Indsatsen på lavbundsarealerne er altså ikke foreslået for at imødegå ophævelsen af braklægningspligten, men derimod for at opfylde betingelserne i Vandrammedirektivet, at randzonerne så kommer til at opfylde nogle af de samme funktioner, som de tidligere braklagte arealer gjorde, er tilfældigt.

En af årsagerne til, at det har været let at overse sektorforskningsinstitutternes anbefalinger i forhold til naturindholdet på de braklagte arealer kan være, at sektorforskningsinstitutterne ikke lavede noget overslag over, hvor meget af det braklagte areal, der havde udviklet sig til beskyttelsesværdig natur.

Jeg tror, det ville have været sværere at overse anbefalingerne, hvis sektorforskningsinstitutterne havde anslået, at det bevaringsværdige resultat var på f.eks. halvdelen af de 38 % nemlig ca. 20.000 ha, og at der derfor skulle laves f.eks. 10.000 ha bufferzoner omkring udvalgte §3-beskyttede arealer i agerlandet for at opnå samme effekt, som de braklagte arealer havde, og at der desuden skulle identificeres og fredes 10.000 ha braklagt areal af den type som lignede §3-beskyttet areal mest. Om ikke andet, så havde det været fair overfor oppositionen, hvis de havde haft et tal på, hvor meget areal i agerlandet, som sektorforskningsinstitutterne vurderede skulle udtages af dyrkningen for at kompensere for effekterne af braklægningsophøret.

Hvorfor kun var den braklagte lavbundsjord, blev kompenseret i Grøn Vækst, skal formentlig findes et sted imellem de to forklaringer. Miljøministeren og fødevarerministeren har formentlig i udgangspunktet vægtet de lysåbne landskabers egenskaber som dyrkningsområder højere, end de har vægtet de lysåbne områders egenskaber som historiske referencer. Samtidig har kravene til kvaliteten af vandmiljøet i Vandrammedirektivet styret forhandlingerne om Grøn Vækst på miljø- og naturområdet. Og da der ikke har været de samme krav på naturområdet, så har det været muligt at overse en mulig kompensation til den terrestriske natur i Grøn Vækst. EU har et mål om, at den biologiske mangfoldighed skal stoppes før 2010, men det har ikke betydet noget, når det kom til stykket.

Planens fokus på de umiddelbare dyrkningsmuligheder i den lysåbne natur på bekostning af den lysåbne naturs andre egenskaber afspejler sig også i beslutningen om, at der gerne må dyrkes energipil i de ellers dyrkningsfri randzoner. Randzonerne har potentiale til at blive et interessant åbent naturområde, som snor sig igennem landskabet. Over tid har områderne potentiale til at udvikle sig til vigtige levesteder for den flora og fauna, som trives i næringsrige miljøer, og hvis der bliver adgang til bredderne for offentligheden, kan det blive til interessante rekreative områder. Dette vil dog ikke kunne lade sig gøre, hvis der dyrkes energipil på områderne. Energipil er blevet vurderet til at være kun en lille smule bedre som levested for plante- og dyrelivet end områder, hvor der dyrkes korn, så det er ikke højt. Hvis områderne plantes til med energipil, så bliver funktionen som rensningsmiljø bibeholdt, men funktionen som levested for dyr og planter såvel som funktion som rekreativt område forsvinder.

## 6 Konklusion

Der er delvis overensstemmelse mellem den vurdering af de braklagte arealers naturindhold, som sektorforskningsinstitutterne lavede før braklægningsforpligtelsens ophør og de tiltag i Grøn Vækst, som skulle neutralisere de negative effekter efter forpligtelsens ophør.

De 50.000 ha randzoner i Grøn Vækst vil kunne overtage de funktioner, som de braklagte arealer havde, men funktionen af de braklagte arealer, som var at finde på højbundsjord, bliver ikke kompenseret med Grøn Vækst, idet der ikke er nogen tiltag i Grøn Vækst, som neutraliserer tabet af levesteder, korridorer og bufferzoner for den terrestriske lysåbne natur.

Endvidere har man valgt at tillade dyrkning af energipil i randzonerne på trods af, at dette vil reducere områdernes kvalitet som levested for fugle, mus og insekter i forhold til ikke-dyrkede områder.

Årsagen til, at der ikke kompenseres for de braklagte arealers funktioner i den terrestriske natur, kan være, at sektorforskningsinstitutterne ikke havde kvantificeret deres vurderinger af naturkvaliteten af de braklagte arealer.

Som et supplement til sektorforskningsinstitutternes notater analyserede jeg i kapitel 3, at den andel af det braklagte areal, som vil have haft optimale forhold for at udvikle sig til beskyttelsesværdig natur, er på mellem 0 ha til 50.000 ha af det samlede areal på 150.000 ha braklagt areal i 2007. Havde sektorforskningsinstitutterne lavet et lignende overslag, havde det været sværere at overse deres anbefalinger, ligesom det havde givet oppositionen både til venstre og højre for regeringen en bedre mulighed for at vurdere, hvorvidt tiltagene i Grøn Vækst kompenserede for braklægningsstopet.

Årsagen til, at man i Grøn Vækst ikke har haft fokus på at kompensere for tabet af terrestrisk natur, kan være, at Grøn Vækst bygger på et natursyn, hvor et områdes umiddelbare nytte som rensningsmiljø for landbrugets overskydende næringsstoffer og pesticidrester tillægges højere værdi end et områdes nytte som reference til en historisk periode eller levested for hjemhørende med truede arter.

Samtidig har forhandlingerne om Grøn Vækst været præget af behovet for at opfylde forpligtelserne i Vandrammedirektivet, mens behovet for at opfyldes målet om at stoppe tilbagegangen i biologisk mangfoldighed før 2010 ikke på samme måde har spillet en rolle i forhandlingerne.

## 7 Perspektivering

En opdagelse, jeg har gjort i arbejdet med dette speciale, har været, at de fleste af de målsætninger, som blev præsenteret med Grøn Vækst, ikke var nye målsætninger. En del af målsætninger var allerede blevet præsenteret i forbindelse med tidligere handlingsplaner, mens andre målsætninger udsprang af EU-miljødirektiver, som Danmark er forpligtet til at implementere. Dette fremgik dog ikke af aftaleteksten i Grøn Vækst.

I specialet har jeg også arbejdet med tidligere miljøhandlingsplaner som vandmiljøplanerne og her kan jeg se, at selv om påvirkningen fra EU over årene er blevet større, så afspejler det sig ikke i, hvor meget der refereres til EU-lovgivning i aftaleplanerne nærmere tværtimod, men jeg kan samtidig se at det ikke bare er den nuværende regering, som har præsenteret handlingsplaner som egne ideer, selv om de egentlig har været implementeringer af europæisk miljølovgivning.

Den manglende klarhed over præmisserne for Grøn Vækst og de andre miljøhandlingsplaner er udemokratisk, fordi den gør det sværere for borgerne at gennemskue, hvad der er det nye i en given plan. Den manglende klarhed gør det lettere for politikere at slå en plan stort op uden at behøve indfri de mål, som han eller hun kommer med. I den næste plan kan man blot omformulere de gamle mål.

Der er selvfølgelig aktører, som forsøger at gøre opmærksom på det, når en plan oversælges, som man godt kan kritisere Grøn Vækst for at være blevet. F.eks. har de miljøøkonomiske vismænd i en kronik i Information kritiseret Grøn Vækst for netop at være gamle initiativer solgt på nye flasker (Information 04.06.2009), men det er som om, kritikken ikke rigtig får luft. Og kritikken er åbenbart ikke højtlydt nok, når regeringen bliver ved med at fremlægge EU-initiativer som egne initiativer.

For at løse dette problem kunne det være interessant at indgå samarbejde med et af ministerierne f.eks. Fødevareministeriet og i samarbejde med ministeriet lave et kodeks for, hvordan en handlingsplan eller et nyt initiativ skal præsenteres. Hvad er det f.eks. for præmisser, der skal være med i en pressemeddelelse, for at den opfylder sin funktion som et stykke borgeroplysning?

En alternativ kunne være at indgå et samarbejde med politikere fra oppositionspartierne om at lave et sådan kodeks. Denne indgang vil måske være mere effektiv, idet oppositionspolitikere kan tænkes at være mere modtagelige for at indgå i en diskussion om, hvordan regeringen bør fremlægge initiativer end regeringen selv.

## Litteraturliste

Arler, Finn 2009: *Biodiversitet – videnskab, kultur, etik. Del II*. Aalborg Universitetsforlag. 1. udgave. 2009

BEK nr 717 af 02/07/2009: Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om husdyrbrug og dyrehold for mere end 3 dyreenheder, husdyrgødning, ensilage m.v.

Berlingske Tidende 10.06.2009: *Frit spil for ulovlige indgreb i naturen*. Pauli Andersen. Kan findes her: <http://www.berlingske.dk/danmark/frit-spil-ulovlige-indgreb-i-naturen>

Bichel-udvalget 1998: *Rapport fra hovedudvalget*. Bichel-udvalget. Udvalget til vurdering af de samlede konsekvenser af en hel eller delvis afvikling af pesticidanvendelsen. Marts 1998

Bruun, Hans Henrik og Rasmus Ejrnæs 1998: *Overdrev – en beskyttet naturtype* Miljø- og Energiministeriet, Skov- og Naturstyrelsen.

By og Landskabsstyrelsen 2008: *Fakta om EU's vandrammedirektiv*. By- og Landskabsstyrelsen, Miljøministeriet: <http://www.blst.dk/Vandplan/Vandrammedirektiv/Fakta+om+vandrammedirektivet/06010000.htm>

By- og Landskabsstyrelsen 2009: *Natura 2000*. By- og Landskabsstyrelsen, Miljøministeriet: <http://www.blst.dk/Natura2000plan/>

Christensen, Hanne Stensen 2004: "Autenticitet og naturgenopretning" i (red) Hansen-Møller, Jette: *Mening med landskab – en antologi om Naursyn* Museum Tusulanums Forlag, Københavns Universitet, København

Christiansen, Jens 1998: *Alternativer – natur – landbrug* Akademisk Forlag A/S 1998, København K

Danmarks Naturfredningsforening og Økologisk Landsforening 2009: *Fællesbrev fra Økologisk Landsforening og Danmarks Naturfredningsforening vedrørende "Grøn Vækst"* 15. maj 2009. Kan findes her: <http://www.dn.dk/Default.aspx?ID=1339&PID=9&NewsID=832>

Danmarks Statistik: *AFG Det dyrkede areal efter område, enhed og afgrøder AFSLUTTET (1982-2006)*. Findes under: landbrug / arealer / afgrøder på [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk).

Danmarks Statistik: *AFG07 Det dyrkede areal efter område, enhed og afgrøder (2006-2008)*. Findes under: landbrug / arealer / afgrøder på [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk)

Danmarks Statistik: *AGRO11, Bedrifter med husdyr efter område, harmonikrav og art (2006 – 2008)*. Findes under: landbrug / bedrifter/ husdyrtæthed på [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk).

Dansk Folkeparti 2009: *Aftale om Grøn Vækst fremtidssikrer landbruget*. Pressemeddelelse 16. juni 2009, Christiansborg.

Direktoratet for FødevarerErhverv 2000: *Hektarstøtte og anmeldelse af foderarealer. Vejledning til planlægning af høsten 2001*. Juli 2000. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Direktoratet for FødevarerErhverv 2001: *Hektarstøtte og anmeldelse af foderarealer. Vejledning til planlægning af høsten 2002*. Juli 2001. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Direktoratet for FødevarerErhverv 2002: *Hektarstøtte og anmeldelse af foderarealer. Vejledning til planlægning af høsten 2003*. Juli 2002. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Direktoratet for FødevarerErhverv 2003: *Hektarstøtte og anmeldelse af foderarealer. Vejledning til planlægning af høsten 2004*. Juli 2003. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Direktoratet for FødevarerErhverv 2005a: *Vejledning til: Ansøgning om enkeltbetaling 2005. Støtte til særlige afgrøder. Ansøgning om betalingsrettigheder. Gødningsplanlægning: Kvælstofkvote og efterafgrøder. Indberetning om økologi og miljøbetinget tilskud*. Februar 2005. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Direktoratet for FødevarerErhverv 2005b: *Vejledning om enkeltbetaling 2006*. Oktober 2005. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Direktoratet for FødevarerErhverv 2006: *Vejledning om enkeltbetaling*. December 2006. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Direktoratet for FødevarerErhverv 2008: *Vejledning om enkeltbetaling. Sådan er reglerne for enkeltbetalingsordningen*. Januar 2008. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

DJF, FI, DMU 2007a: Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, Aarhus Universitet, Fødevarerøkonomisk Institut, Københavns Universitet og Danmarks Miljøundersøgelser, Aarhus Universitet: *Notat vedr. effekterne af en midlertidig nulstilling af udtagningsforpligtigheden*. 5. oktober 2007.

DJF, FI, DMU 2007b: Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, Aarhus Universitet, Fødevarerøkonomisk Institut, Københavns Universitet og Danmarks Miljøundersøgelser, Aarhus Universitet: *Notat vedr. effekterne af en permanent nulstilling af udtagningsforpligtigheden*. 12. november 2007.

DJF, FI, DMU 2008: Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, Aarhus Universitet, Fødevarerøkonomisk Institut, Københavns Universitet og Danmarks Miljøundersøgelser, Aarhus Universitet: *Opdateret notat vedr. effekterne af en permanent nulstilling af udtagningsforpligtigheden*. 20. august 2008.

DMU 2009: *Natur og Miljø 2009. Del B – fakta om natur og miljø*. Udkast 11. august. Danmarks Miljøundersøgelser. Miljøministeriet.

EF-direktoratet 1992: *Vejledning om hektarstøtte til producenter af markafgrøder for høsten 1993*. September 1992. Landbrugsministeriet.

EF-direktoratet 1993: *Vejledning om hektarstøtte til producenter af markafgrøder for*

høsten 1994. September 1993. Landbrugsministeriet.

EF-direktoratet 1994: Vejledning om hektarstøtte til producenter af markafgrøder for høsten 1995 Landbrugsministeriet, EF-direktoratet. 1. juli 1994

EU-direktoratet 1995: *Vejledning om hektarstøtte til producenter af markafgrøder for høsten 1996* Ministeriet for Fødevarer, landbrug og Fiskeri, EF-direktoratet. September 1995

EU-direktoratet 1996: *Hektarstøtte og anmeldelse af foderarealer. Vejledning til planlægning af høsten 1997.* September 1996. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

EU-direktoratet 1997: *Hektarstøtte og anmeldelse af foderarealer. Vejledning til planlægning af høsten 1998.* September 1997. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

EU-direktoratet 1998: *Hektarstøtte og anmeldelse af foderarealer. Vejledning til planlægning af høsten 1999.* September 1998. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

EU-direktoratet 1999: *Hektarstøtte og anmeldelse af foderarealer. Vejledning til planlægning af høsten 2000.* September 1999. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

EU-Kommissionen 2005: EU's strategi for bæredygtig udvikling: Europa-Kommissionen fastsætter konstruktiv dagsorden for revisionen i 2005. Bruxelles 9. februar 2005. IP/05/156

Europaudvalget 2009: *Beretning om braklægning.* Beretning afgivet af Europaudvalget den 24. april 2009. Beretning nr. 4. Folketinget 2008-2009.

Europaudvalget, Udvalget for fødevarer, Landbrug og fiskeri og Miljø- og Planlægningsudvalget 2009: *Oplæg fra høringen om Grøn Vækst og braklægning 19.05.2009.* Europaudvalget alm. del. – Bilag 383

Europa-Parlamentet 2000: "4.1.2 Reformen af den fælles landbrugspolitik". Emneblad på Europaparlamentets hjemmeside. Kan findes her:

[http://www.europarl.europa.eu/factsheets/4\\_1\\_2\\_da.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/4_1_2_da.htm)

Europa-Parlamentet 2009: *Strammere kurs over for brug af pesticider.* Folkesundhed 08.01.2009. Kan findes her:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20081217BRI45149&secondRef=ITEM-002-DA&language=DA>  
[Rio Declaration of Environment and Development 1992. The United Nations Conference on Environment and Development. 1992. United Nations publication, Sales No. E.73.II.a.14 and corrigendum](#)

Fogh Rasmussen, Anders 2008: Statsminister Anders Fogh Rasmussens tale ved indvielsen af Nationalpark Thy den 22. august 2008. Kan findes her:

[http://www.stm.dk/\\_p\\_10556.html](http://www.stm.dk/_p_10556.html)

Generaldirektoratet for Landbrug 2004: Undersøgelse nr. 2004/17 om landbrugsparceller, forordning (EF) nr. 1251/1999, som forvaltet efter forordning (EØF)

nr. 3508/92 og (EF) nr. 2419/2001. Bruxelles den 16.11.2004 AGRI 016583. Europa-Kommissionen.

Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter 2008: Conformity clearance under Article 7(4) of Regulation (EC) No 1290/2005. enquiry No. AA/2004/17 and AA/2004/17a into arable crops, R.1251/1999 and R.1782/2003, managed under R.3508/92 and R.2419/2001. Bruxelles den 23.01.08. Europa-Kommissionen.

Grant, Ruth, Irene Paulsen, Villy Jørgensen, Arne Kyllingebæk 2002: *Vandmiljøplan II – baggrund og udvikling*. Jordbrug og Miljø 2. Danmarks Miljøundersøgelser, Miljøministeriet.

Information 04.06.2009: *Grøn Vækst-rapport er uambitiøs* Kronik af Af Formandskabet for Det Miljøøkonomiske Råd: Eirik S. Amundsen, Peter Birch Sørensen, Michael Rosholm og Hans Jørgen Whitta-Jacobsen

Ingeniøren 17.11.2009: *Skov og Naturstyrelsen erkender fejl i sag med DMU*. Mette Buck Jensen. Kan findes her: <http://ing.dk/artikel/104182-skov-og-naturstyrelsen-erkender-fejl-i-sag-med-dmu>

Jørgensen, Lise Nistrup, Per Rydahl Egon Noe, Anne Mette Langvad, Jens Erik Ørum, Jens Erik Jensen, Hans Pinnschmidt og Ole Quist Bøjer 2007: *Vurdering af planteværn Onlines økonomiske og miljømæssige effekt*. Bekæmpelsesmiddelforskning fra Miljøstyrelsen nr. 115, 2007. Miljøstyrelsen, Miljøministeriet.

KOM(85) 750 1985: "A future for Community agriculture. Commission guidelines following the consultations in connection with the Green Paper". 18. december 1985. Kan findes her: <http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/e752d81a/19850750.pdf>

KOM(94)762: Kommissionens forordning (EF) Nr. 762/94 af 6. april 1994 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EOEF) nr. 1765/92 for så vidt angår jordudtagning. EF-Tidende nr. L 090 af 07/04/1994 s. 0008 – 0012

KOM(99)1251: Rådets forordning (EF) nr. 1251/1999 af 17. maj 1999 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder. EF-Tidende nr. L 160 af 26/06/1999 s. 0001 – 0014

Kristensen, Inge T. og Birger Faurholt Pedersen 2008: *Braklagte og udyrkede arealer 2007 og 2008*. Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet 2008. Intern rapport. Aarhus Universitet.

Landbrug og Fødevarer 2008: *Workshop til forberedelse af evaluering af VMP III og Pesticidplanen*. Nyhed på hjemmesiden. Kan findes her: [http://www.danskladbrug.dk/Presse/Nyheder/Nyheder2008/Workshop\\_til\\_forberedelse\\_af\\_evaluering\\_af\\_VMP\\_III\\_og\\_Pesticidplanen.htm](http://www.danskladbrug.dk/Presse/Nyheder/Nyheder2008/Workshop_til_forberedelse_af_evaluering_af_VMP_III_og_Pesticidplanen.htm)

Light, Andrew og Holmes Rolston III 2003: Introduction: Ethics and Environmental Ethics i Light, Andrew og Holmes Rolston III (red.) *Environmental Ethics*, Malden, USA, Blackwell(forlag) 2003

Lov om Naturforvaltning. LOV 340 af 11/05/1989

Miljøministeren 2009: Svar på spørgsmål 372 FLF almindelig del af Udvalget for

Fødevarer, Landbrug og fiskeri. Svar dateret: 16.04.09.

Miljøministeriet 2006: Redegørelse for amternes vurdering af vandforekomsternes tilstand. Miljøstyrelsen, Miljøministeriet 5. juli 2006. Journal nummer: M 2034-0020. Kan findes her under navnet *Risikovurdering sammenfattende rapport*.

<http://www.blst.dk/Vandplan/Vandrammedirektiv/Basisanalysen/Dansk+rapportering/06030200.htm>

Miljøministeriet og Ministeriet for fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2008: Indsatsplan om kompenserende foranstaltninger som følge af midlertidig ophævelse af kravet om braklægning i 2008. 28. februar 2008

Miljøstyrelsen 2000: *Arktisk Havforurening. Forslag til mulige, nordiske initiativer*. 2000. Miljøstyrelsen, Miljø- og Energiministeriet.

Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri 2008a: *EU-Kommissionen afviser dansk miljøvenlig brak* Pressemeddelelse 13.03.2008. Kan findes her:

[http://www.fvm.dk/Alle\\_pressemeddelelser.aspx?ID=11058&M=News&NewsID=5016](http://www.fvm.dk/Alle_pressemeddelelser.aspx?ID=11058&M=News&NewsID=5016)

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2008b: *Notat om udviklingen i EU's landbrugsbudget*, sagsnummer 8886. Den 23. januar 2008. Kan findes her:

[http://ferv.fvm.dk/Files/Filer/Jordbrug/Fremtidens\\_landbrug/FVM\\_491\\_B75\\_notat\\_om\\_Udviklingen\\_i\\_EUs\\_landbrugsbudget.pdf](http://ferv.fvm.dk/Files/Filer/Jordbrug/Fremtidens_landbrug/FVM_491_B75_notat_om_Udviklingen_i_EUs_landbrugsbudget.pdf)

Mogensen, Bettina og Jesper Fredshavn (red.) samt Jørn Pagh Berthelsen, Anna Bodil Hald, Kurt Hansen, Johnny Lund Jeppesen, Peter Odderskær, Jens Reddersen og Paul Henning Krogh 1997: *Livsbetingelser for den vilde flora og fauna på braklagte arealer - En litteraturudredning* Faglig rapport fra DMU, nr. 182. Miljø- og Energiministeriet. Danmarks Miljøundersøgelser.

Naturbeskyttelsesloven: LBK nr. 933 af 24/09/2009

Den Nationale Følgegruppe vedr. nationalparker 2006: *Rapport fra Den Nationale Følgegruppe vedr. nationalparker 2006*. Skov og Naturstyrelsen, Miljøministeriet

Nielsen, Anne-Sofie og Henriette Hossy et al. 2009: Sammenfattende notat om mulighederne for iværksættelse af yderligere virkemidler til opnåelse af målene om randzoner i VMP III aftalen. DMU "Randzonenotatet" kan findes her:

[http://www.landbrugsinfo.dk/Miljoe/Sider/Se\\_baggrundsmateriale\\_for\\_Groen\\_Vaekst.aspx](http://www.landbrugsinfo.dk/Miljoe/Sider/Se_baggrundsmateriale_for_Groen_Vaekst.aspx)

Politiken 18.12.2008: *Minister affejer eksperter*. Michael Rothenborg. s. 3, 1. sektion.

Primdahl, Jørgen 1992: "13. Miljøfølsomme områder – en kortlægning af miljøfølsomme områder, braklægning og det vedvarende græsareal" i *Naturen på landet* Naturovervågning 92, Miljøministeriet Skov- og Naturstyrelsen

Rasborg, Klaus 2004: "Socialkonstruktivismen i klassisk og moderne sociologi" i Fuglsang, Lars og Poul Bitsch Olsen (red): *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne på tværs af fagkulturer og paradigmer*. Roskilde Universitetsforlag 2. udgave 2004, Roskilde

Rambøl Management A/S 2008: *Evaluering af målopfyldelse og virkemidler i Pesticidplan 2004-09*. Miljøprojekt Nr. 1247 2008. Miljøstyrelsen. Miljøministeriet



Reddersen, Jens, Birger Jensen og Ib Krag Petersen 2001: Energipilbevoksninger som habitat for fugle i vinterperioden. *Dansk Ornitologisk Forenings tidsskrift 95(2001) 75-83.*

Reddersen, Jens og Ib Krag Petersen 2004: Energipil som ynglehabitat for fugle i et dansk landbrugslandskab. *Dansk Ornitologisk Forenings Tidsskrift 98 (2004) s. 21 – 32.*

Regeringen 1995: *Biologisk mangfoldighed i Danmark – status og strategi* (biodiversitetsstrategien 1995) Miljøministeriet, Skov og Naturstyrelsen

Regeringen 2001: Udvikling med omtanke – fælles ansvar. Danmarks nationale strategi for bæredygtig udvikling. Miljøstyrelsen. Juni 2001

Regeringen 2008: *Grøn Vækst. Kommissorium for ministerudvalg*. 22.08.2008. Kan findes her: <http://www.mim.dk/NR/rdonlyres/C259D947-C884-4A01-8661-B7F95A15A870/0/Gronvaekst.pdf>

Regeringen 2009: *Grøn Vækst*. 30.04.2009

Regeringen og Dansk Folkeparti 2009: *Aftale om Grøn Vækst*. 16. juni 2009.

Regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne 2004: *Aftale om Vandmiljøplan III 2005-2015 mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne*. 2. april 2004

Regeringen, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Centrum Demokraterne 1998: *Aftale vedrørende Vandmiljøplan II*. 17. februar 1998.

Rio Declaration of Environment and Development 1992. The United Nations Conference on Environment and Development 3. – 14. Juni 1992.

Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 *om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter* (Også kaldet Habitatdirektivet)

Schjerup Hansen, Jens 1995: *Kulturens syn på naturen* Nordiska instituttet för samhällsplanering, Avhandling 18, Stockholm

Sylvan, Richard 2003: Is There a Need for a New, an Environmental, Ethic? i Light, Andrew og Holmes Rolston III (red.) *Environmental Ethics*, Malden, USA 2003 - første gang trykt i *Philosophy and Science: Morality and Culture: Technology and Man*, Proceedings of the XVth World Congress of Philosophy, Varna, Bulgaria: Sofia, 1973.

Sønderbye, Niels 2004: *Notits om hektarstøtteordningen – Kommissionens revisionsbesøg 7. – 9. december 2004*. Direktoratet for FødevarerErhverv, Landbrugsstøttekontoret. 10. december 2004

Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2007-2008 (2. samling): Spørgsmål 372 stillet til Miljøministeren.

Waagepetersen, Jesper, Ruth Grant, Christen Duus Børgesen og Torben Moth Iversen 2008: *Midtvejsevaluering af Vandmiljøplan III*. Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, Århus Universitet, Danmarks Miljøundersøgelser, Århus Universitet December 2008

Weber Max 1925: *Wirtschaft und Gesellschaft*, i *Grundes der Sozialökonomik III*. Abteilung, I. Halbband, J. C. B. Mohr, Tübingen.

Wilhelmudvalget 2001: *En rig natur i et rigt samfund*. Skov- og Naturstyrelsen, Miljø- og energiministeriet. November 2001

Østdansk LandbrugsRådgivning 2008: *1 års reglen for braklagte arealer gælder stadigvæk*: <http://www.landbocenter.dk/100408Brak.htm>

## Bilag 1 interview A

Praksis for udvælgelse af respondenter

Ringer til landbrugscentre. Spørger efter, om der er nogen af planteavlskonsulenterne, der har arbejdet som rådgiver siden 1993, eller som har meget erfaring med at rådgive om placering af brak.

Spørgeguide

"Jeg stiller nu en række spørgsmål. De handler alle sammen om, hvad landmænd plejede at gøre, da det var et krav, at en bestemt % af arealerne i omdrift skulle braklægges for at modtage landbrugsstøtte.

Når du svarer på spørgsmålene, må du derfor gerne, hvis altså du har erfaring fra hele perioden, overveje, om man måske har gjort noget forskelligt i starten af perioden fra 1993 og i slutningen af perioden omkring 2007.

Så fortæl, hvordan din oplevelse har været."

Først lige et par spørgsmål om, hvem du er:

Navn: Michael Riis

Alder: **1963**

Titel: chefkonsulent for planter og miljø

Arbejdsplads: Landbo Thy (Hurup)

Hvor længe har du arbejdet som (planteavlskonsulent?): **19 år**

Faglige spørgsmål:

Pløjning

I reglerne for hektarstøtteordningen og senere enkeltbetalingsordningen var der ikke nogen krav om, at landmanden skulle jordbehandle/pløje det braklagte areal. Gjorde han det alligevel? Og her tænker jeg på situationer, hvor det braklagte areal skulle blive ved med at være braklagt næste år også.

ja/nej: nej, kun hvis man havde planlagt forkert

Hvorfor/hvorfor ikke?

Slåning

I perioden 1993 – 2000 og igen fra 2005 blev det påbudt at slå brakmarkerne. Hvor almindeligt var det al lade plantematerialet ligge? **lod det ligge. Der var nogen der opsamlede det. 10 % - 20 % de pressede det i rundballer og brugte det til at fyre med i gårdanlæggene.**

Og hvor almindeligt var det at opsamle det?

Og hvor tit slog man områderne?

Og det var det samme for begge perioder?

1993 – 2000 opsamlede materialet?

2005 opsamlede materialet?

1993 – 2000 hvor tit?  
2005 hvor tit?

I perioden 2000 – 2005, hvor der ikke var nogen krav til, at landmændene skulle slå deres marker, var der så nogen der gjorde det alligevel? **ja, for at holde arealerne i kultur. For at det ikke gik til i ukrudt – tidsler og brændbægere. Og for at det ikke stod og spredte ukrudtsfrø.**

50 – 60 % slog alligevel en gang om året om sommeren juli august.

ja/nej:  
Hvor mange vil du sige gjorde det alligevel?

#### Placering af brakparcellerne

Der var ikke nogen regler for, hvor på bedrifterne brakken skulle placeres. Men var der noget mønster i hvilke områder der blev udvalgt til braklægning? Her tænker jeg særligt på, om man placerede brakken tæt på fredede områder eller andre udyrkede områder som gravhøje, læhegn eller lignende?

Mønster: økonomi – dårligste udbytte. Små marker – langt væk fra de øvrige marker. besværligt. Marker med en dårlig bonitet – sandjord osv. Våde lavtliggende jorder. Mark, som ikke var helt regulære – her blev kanten som bugtede sig ud og ind braklagt. Kanten kunne f.eks bugte sig, hvis der løb et vandløb eller var en vej, eller hvis der var en gravhøj, et vandhul eller lignende.

ja/nej:

Hvilken udyrkede områder var det så?

Andet mønster?

#### Rotation af brakmarker

I 1995 var der 91 % af landmændene, som var tilmeldt hektarstøtteordningen, som valgte at tilmelde sig den flerårige brakordning, som eksisterede på det tidspunkt. Og det giver også god mening at placere brakken det samme sted flere år i træk, fordi man ofte valgte at braklægge den jord, som gav det laveste udbytte.

ja/nej:

Men et er hvad man gjorde i 1995 og noget andet er hvad man gjorde resten af perioden. Har du noget indtryk af, hvor mange landmænd, der skiftede rundt imellem, hvilke parceller de braklagde og hvor mange der ikke skiftede rundt? Og hvis man ikke skiftede rundt, havde man så brakken det samme sted i hele perioden eller skiftede man så bare med nogle flere år imellem?

De arealer, som var med i rotationsbrakordningen gik over til nonfood. Det skyldtes dels husdyrpresset – der var efterspørgsel efter dyrket areal, dels er raps godt for sædeskiftet, så kan man ligeså godt have det som nonfood raps.

De arealer, som så blev braklagt var forholdsvis små arealer, som ligner dem i beskrivelsen ovenfor. Og de var de samme i hele perioden.

Procentsatser på:

Hvor meget brak har været placeret det samme sted i hele perioden?

Hvor meget brak har roteret med nogle års mellemrum?

Hvor meget brak har roteret hvert år?

Fjernbrak / placering

Noget som har undret mig, det er, at når man ser på et danmarkskort, som viser, hvor stor en del af landbrugsjorden, der har været braklagt i de forskellige kommuner, så kan man se, at der ikke er specielt meget variation. I de fleste kommuner var der braklagt omkring 6,5 % - 7,5 % af den samlede landbrugsjord (i 2006).

Man skulle ellers tro, at mulighederne for fjernbrak (1995) ville gøre det attraktivt at braklægge jord i de egne af landet, hvor jorden giver det laveste udbytte.

Hvorfor tror du, at der ikke er større forskelle på, hvor den braklagte jord har været placeret?

ja brugt fjernbrak. da fjernbrak lige var blevet en mulighed (1995) blev det brugt mere end det blev sidst i perioden. Senere skiftede man til nonfood.

raps – god afgrøde til sædskiftet.

I dag

Meget brak er i dag omlagt til græsmarker i omdrift. Hvorfor, tror du, at mange landmænd har valgt det? (mere areal til udbringning af gødning, mere frihed til at gøre med områderne, som man vil?)

De små braklagte områder. 50 % 50 % inddraget.

Man har taget fra den bedste ende af. de meste besværlige arealer ligger stadig brak – eller som græs eller hvad det nu er, og de mindre besværlige er indtaget igen.

## Bilag 2 Interview B

Praksis for udvælgelse af respondenter

Ringer til landbrugscentrene. Spørger efter, om der er nogen af planteavlskonsulenterne, der har arbejdet som rådgiver siden 1993, eller som har meget erfaring med at rådgive om placering af brak. Vedkommende, jeg taler med, kan forhåbentlig stille mig videre til en relevant person.

Spørgeguide

Jeg stiller nu en række spørgsmål. De handler alle sammen om, hvad landmænd plejede at gøre, da det var et krav, at en bestemt % af arealerne i omdrift skulle braklægges for at modtage landbrugsstøtte.

Når du svarer på spørgsmålene, må du derfor gerne, hvis altså du har erfaring fra hele perioden, overveje, om man måske har gjort noget forskelligt i starten af perioden fra 1993 og i slutningen af perioden omkring 2007.

Så fortæl, hvordan din oplevelse har været.

Først lige et par spørgsmål om, hvem du er:

Navn: Kenneth Svensson

Alder: **53**

Titel: planteavlskonsulent

Arbejdsplads: Landboforeningen Gefion, Borup

Hvor længe har du arbejdet som (planteavlskonsulent): **25 år**

Faglige spørgsmål:

Pløjning

I reglerne for hektarstøtteordningen og senere enkeltbetalingsordningen var der ikke nogen krav om, at landmanden skulle jordbehandle/pløje det braklagte areal. Gjorde han det alligevel? Og her tænker jeg på situationer, hvor det braklagte areal skulle blive ved med at være braklagt næste år også.

ja/nej: **nej**

Hvorfor/hvorfor ikke?

Slåning

I perioden 1993 – 2000 og igen fra 2005 blev det påbudt at slå brakmarkerne. Hvor almindeligt var det al lade plantematerialet ligge? **lod det ligge**

Og hvor almindeligt var det at opsamle det?

Og hvor tit slog man områderne?

Og det var det samme for begge perioder?

1993 – 2000 opsamlede materialet?

2005 opsamlede materialet?

1993 – 2000 hvor tit?

2005 hvor tit?

I perioden 2000 – 2005, hvor der ikke var nogen krav til, at landmændene skulle slå deres marker, var der så nogen der gjorde det alligevel? **nogen slog alligevel, for at undgå opformering af ukrudt**

ja/nej:

Hvor mange vil du sige gjorde det alligevel?

Placering af brakparcellerne

Der var ikke nogen regler for, hvor på bedrifterne brakken skulle placeres. Men var der noget mønster i hvilke områder, der blev udvalgt til braklægning? Her tænker jeg særligt på, om man placerede brakken tæt på fredede områder eller andre udyrkede områder som gravhøje, læhegn eller lignende?

ja/nej: forskelligt, hvorfor man udvalgte forskellige områder. Det kunne være umage størrelse/arrondering – ikke firkantet – eller dårligst – vandlidende – områder op til skov – fordi skoven skyggede.

Anvendte ofte brak til at fjerne mærkeligt formede kanter på markerne, så maskinerne kunne komme rundt.

Hvilken udyrkede områder var det så?

Andet mønster?

Rotation af brakmarker

I 1995 var der 91 % af landmændene, som var tilmeldt hektarstøtteordningen, som valgte at tilmelde sig den flerårige brakordning, som eksisterede på det tidspunkt. Og det giver også god mening at placere brakken det samme sted flere år i træk, fordi man ofte valgte at braklægge den jord, som gav det laveste udbytte.

ja/nej:

Men et er hvad man gjorde i 1995 og noget andet er hvad man gjorde resten af perioden. Har du noget indtryk af, hvor mange landmænd, der skiftede rundt imellem, hvilke parceller de braklagde og hvor mange der ikke skiftede rundt? Og hvis man ikke skiftede rundt, havde man så brakken det samme sted i hele perioden eller skiftede man så bare med nogle flere år imellem?

Samme kerneområde/lagt sig fast på et område i starten? **JA**

Procentsatser på:

Hvor meget brak har været placeret det samme sted i hele perioden?

Hvor meget brak har roteret med nogle års mellemrum?

Hvor meget brak har roteret hvert år?

Fjernbrak / placering

Noget som har undret mig, det er, at når man ser på et danmarkskort, som viser, hvor stor en del af landbrugsjorden, der har været braklagt i de forskellige kommuner, så kan man se, at der ikke er specielt meget variation. I de fleste kommuner var der braklagt omkring 6,5 % - 7,5 % af den samlede landbrugsjord (i 2006).

Man skulle ellers tro, at mulighederne for fjernbrak (1995) ville gøre det attraktivt at braklægge jord i de egne af landet, hvor jorden giver det laveste udbytte.

Hvorfor tror du, at der ikke er større forskelle på, hvor den braklagte jord har været placeret?

Man har selv haft jord, som ikke var så god. Man ville gerne have styr på brakken, hvis nu der var problemer, fik man så problemer – kunne miste hele sit tilskud, og så skulle man ud i et privat søgsmål. Så i stedet har man forpagtet i nærheden – så man kunne køre ud og tjekke, at der f.eks. ikke gik dyr på arealerne.

Foreslår at kigge på Lolland / Falster – her burde der være mere fjernbrak, da de har en rigtig god jord.

I dag

Meget brak er i dag omlagt til græsmarker i omdrift. Hvorfor, tror du, at mange landmænd har valgt det? (mere areal til udbringning af gødning, mere frihed til at gøre med områderne, som man vil?)

brakmarkerne har ligget som græs, nu er der mulighed for at få en kvælstofnorm på dem.



## Bilag 3 interview C

Praksis for udvælgelse af respondenter

Ringer til landbrugscentrene. Spørger efter, om der er nogen af planteavlskonsulenterne, der har arbejdet som rådgiver siden 1993, eller som har meget erfaring med at rådgive om placering af brak. Vedkommende, jeg taler med, kan forhåbentlig stille mig videre til en relevant person.

Spørgeguide

Jeg stiller nu en række spørgsmål. De handler alle sammen om, hvad landmænd plejede at gøre, da det var et krav, at en bestemt % af arealerne i omdrift skulle braklægges for at modtage landbrugsstøtte.

Når du svarer på spørgsmålene, må du derfor gerne, hvis altså du har erfaring fra hele perioden, overveje, om man måske har gjort noget forskelligt i starten af perioden fra 1993 og i slutningen af perioden omkring 2007.

Så fortæl, hvordan din oplevelse har været.

Først lige et par spørgsmål om, hvem du er:

Navn: Peter Dammegård

Alder: **1961**

Titel: agronom, økonomikonsulent

Arbejdsplads: Dansk Landbrug Sydhavsøerne

Hvor længe har du arbejdet som (planteavlskonsulent?): 8 år. Landbrugslærer før det

Faglige spørgsmål:

Pløjning

I reglerne for hektarstøtteordningen og senere enkeltbetalingsordningen var der ikke nogen krav om, at landmanden skulle jordbehandle/pløje det braklagte areal. Gjorde han det alligevel? Og her tænker jeg på situationer, hvor det braklagte areal skulle blive ved med at være braklagt næste år også.

ja/nej: **nej**

Hvorfor/hvorfor ikke? det fik man ikke noget for

Slåning

I perioden 1993 – 2000 og igen fra 2005 blev det påbudt at slå brakmarkerne. Hvor almindeligt var det al lade plantematerialet ligge? **lod det ligge – strenge regler for hvordan det måtte anvendes. Meget lille målestok at sælge til kraftvarmeværk**

Og hvor almindeligt var det at opsamle det?

Og hvor tit slog man områderne?

Og det var det samme for begge perioder?

1993 – 2000 opsamlede materialet?

2005 opsamlede materialet?

1993 – 2000 hvor tit?

2005 hvor tit?

I perioden 2000 – 2005, hvor der ikke var nogen krav til, at landmændene skulle slå deres marker, var der så nogen der gjorde det alligevel? **Ja, hvis der var store problemer med tidsler. ellers ikke**

ja/nej:

Hvor mange vil du sige gjorde det alligevel?

Placering af brakparcellerne

Der var ikke nogen regler for, hvor på bedrifterne brakken skulle placeres. Men var der noget mønster i hvilke områder der blev udvalgt til braklægning? Her tænker jeg særligt på, om man placerede brakken tæt på fredede områder eller andre udyrkede områder som gravhøje, læhegn eller lignende?

Placeringen var en ren driftsøkonomisk betragtning (så altså ingen hensyn til placering tæt på naturarealer). Eller de jagtinteresserede ville placere den, hvor de har fået mest jagt ud af det.

ja/nej:

Hvilken udyrkede områder var det så?

Andet mønster?

Rotation af brakmarker

I 1995 var der 91 % af landmændene, som var tilmeldt hektarstøtteordningen, som valgte at tilmelde sig den flerårige brakordning, som eksisterede på det tidspunkt. Og det giver også god mening at placere brakken det samme sted flere år i træk, fordi man ofte valgte at braklægge den jord, som gav det laveste udbytte.

ja/nej:

Men et er hvad man gjorde i 1995 og noget andet er hvad man gjorde resten af perioden. Har du noget indtryk af, hvor mange landmænd, der skiftede rundt imellem, hvilke parceller de braklagde og hvor mange der ikke skiftede rundt? Og hvis man ikke skiftede rundt, havde man så brakken det samme sted i hele perioden eller skiftede man så bare med nogle flere år imellem?

Årsagen til at rotere har været fordi man har købt op og solgt og forpagtet – i de tilfælde har det ofte været fordelagtigt at flytte brakken, fordi der har været nye jorder, der har været endnu dårligere, eller ligger dårligere. Eller fordi de ligger langt væk.

For landmænd i en udviklingsfase har der været mere skifte end de stabile eller afviklende.

Procentsatser på:

Hvor meget brak har været placeret det samme sted i hele perioden?

Hvor meget brak har roteret med nogle års mellemrum?

Hvor meget brak har roteret hvert år?

Fjernbrak / placering

Noget som har undret mig, det er, at når man ser på et danmarkskort, som viser, hvor

stor en del af landbrugsjorden, der har været braklagt i de forskellige kommuner, så kan man se, at der ikke er specielt meget variation. I de fleste kommuner var der braklagt omkring 6,5 % - 7,5 % af den samlede landbrugsjord (i 2006).

Man skulle ellers tro, at mulighederne for fjernbrak (1995) ville gøre det attraktivt at braklægge jord i de egne af landet, hvor jorden giver det laveste udbytte.

Hvorfor tror du, at der ikke er større forskelle på, hvor den braklagte jord har været placeret?

I Lolland Falster en del fjernbrak, (så han undrer sig over det jeg siger ☺ ) Måske nogle lovgivningspasningsmæssige ting, som holdt folk tilbage. Men der var nu særlige forpagtningskontrakter.

På den anden side, så findes der også dårlig jord på Lolland Falster, så noget af fjernbrakken er måske blevet inden for kommunen.

I dag

Meget brak er i dag omlagt til græsmarker i omdrift. Hvorfor, tror du, at mange landmænd har valgt det? (mere areal til udbringning af gødning, mere frihed til at gøre med områderne, som man vil?

Udyrket areal. græs i omdrift – gøde det. Krav til udbytte. Fri af pligter ift. braklægning. Mere frihed.

## Bilag 4 interview D

Praksis for udvælgelse af respondenter

Ringer til landbrugscentrene. Spørger efter, om der er nogen af planteavlskonsulenterne, der har arbejdet som rådgiver siden 1993, eller som har meget erfaring med at rådgive om placering af brak. Vedkommende, jeg taler med, kan forhåbentlig stille mig videre til en relevant person.

Spørgeguide

Jeg stiller nu en række spørgsmål. De handler alle sammen om, hvad landmænd plejede at gøre, da det var et krav, at en bestemt % af arealerne i omdrift skulle braklægges for at modtage landbrugsstøtte.

Når du svarer på spørgsmålene, må du derfor gerne, hvis altså du har erfaring fra hele perioden, overveje, om man måske har gjort noget forskelligt i starten af perioden fra 1993 og i slutningen af perioden omkring 2007.

Så fortæl, hvordan din oplevelse har været.

Først lige et par spørgsmål om, hvem du er:

Navn: Keld Nørgård

Alder: **1963**

Titel: plantavlskonsulent

Arbejdsplads: Heden og Fjorden (Herning)

Hvor længe har du arbejdet som (planteavlskonsulent?): **12 år**

Faglige spørgsmål:

Pløjning

I reglerne for hektarstøtteordningen og senere enkeltbetalingsordningen var der ikke nogen krav om, at landmanden skulle jordbehandle/pløje det braklagte areal. Gjorde han det alligevel? Og her tænker jeg på situationer, hvor det braklagte areal skulle blive ved med at være braklagt næste år også.

ja/nej: **nej,**

Hvorfor/hvorfor ikke?

Slåning

I perioden 1993 – 2000 og igen fra 2005 blev det påbudt at slå brakmarkerne. Hvor almindeligt var det al lade plantematerialet ligge? lod det blive liggende.

Og hvor almindeligt var det at opsamle det?

Og hvor tit slog man områderne?

Og det var det samme for begge perioder?

1993 – 2000 opsamlede materialet?

2005 opsamlede materialet?

1993 – 2000 hvor tit?

2005 hvor tit?

I perioden 2000 – 2005, hvor der ikke var nogen krav til, at landmændene skulle slå deres marker, var der så nogen der gjorde det alligevel? **ja, problemer med brændbægere (ukrudt) måske en 10 – 20 % slog.**

ja/nej:

Hvor mange vil du sige gjorde det alligevel?

Placering af brakparcellerne

Der var ikke nogen regler for, hvor på bedrifterne brakken skulle placeres. Men var der noget mønster i hvilke områder der blev udvalgt til braklægning? Her tænker jeg særligt på, om man placerede brakken tæt på fredede områder eller andre udyrkede områder som gravhøje, læhegn eller lignende?

taget de mindste arealer og det som ligger op af vandløb. De arealer, hvor der ikke var vandingsmuligheder – de tørre jorder. Små ukurente arealer.

ja/nej:

Hvilken udyrkede områder var det så?

Andet mønster?

Rotation af brakmarker

I 1995 var der 91 % af landmændene, som var tilmeldt hektarstøtteordningen, som valgte at tilmelde sig den flerårige brakordning, som eksisterede på det tidspunkt. Og det giver også god mening at placere brakken det samme sted flere år i træk, fordi man ofte valgte at braklægge den jord, som gav det laveste udbytte.

ja/nej:

Men et er hvad man gjorde i 1995 og noget andet er hvad man gjorde resten af perioden. Har du noget indtryk af, hvor mange landmænd, der skiftede rundt imellem, hvilke parceller de braklagde og hvor mange der ikke skiftede rundt? Og hvis man ikke skiftede rundt, havde man så brakken det samme sted i hele perioden eller skiftede man så bare med nogle flere år imellem?

procentdelen (91%) har holdt sig. Flerårige brak har været altdominerende.

Procentsatser på:

Hvor meget brak har været placeret det samme sted i hele perioden?

Hvor meget brak har roteret med nogle års mellemrum?

Hvor meget brak har roteret hvert år?

Fjernbrak / placering

Noget som har undret mig, det er, at når man ser på et danmarkskort, som viser, hvor stor en del af landbrugsjorden, der har været braklagt i de forskellige kommuner, så kan man se, at der ikke er specielt meget variation. I de fleste kommuner var der braklagt omkring 6,5 % - 7,5 % af den samlede landbrugsjord (i 2006).

Man skulle ellers tro, at mulighederne for fjernbrak (1995) ville gøre det attraktivt at braklægge jord i de egne af landet, hvor jorden giver det laveste udbytte.

Hvorfor tror du, at der ikke er større forskelle på, hvor den braklagte jord har været placeret?

Der har været noget fjernbrak (i Herning-området). Der har ikke været større variation, fordi der har været relativt mange husdyrbrug. Udbringning af husdyrgødning og efterspørgsel efter fjernbrak har konkurreret mod hinanden. Man har valgt (at modtage) fjernbrak, hvis man var placeret i et område med få husdyrbrug og dårlig jord.

I dag

Meget brak er i dag omlagt til græsmarker i omdrift. Hvorfor, tror du, at mange landmænd har valgt det? (mere areal til udbringning af gødning, mere frihed til at gøre med områderne, som man vil?)

Hvordan ser det ud i dag? noget er dyrket op, ikke meget er klassificeret som brak, men i stedet som "Græs uden N." – fordelene er, at så er der ikke begrænsninger i, hvornår der skal slås, og der er ikke den samme kontrol. Så må man f.eks. sprøjte, hvis der er problemer med ukrudt.

Mener, at årsagen til, at der ikke er registreret meget brak er, at det nu står som "græs uden N", men det er de samme områder og de dyrkes ikke.