

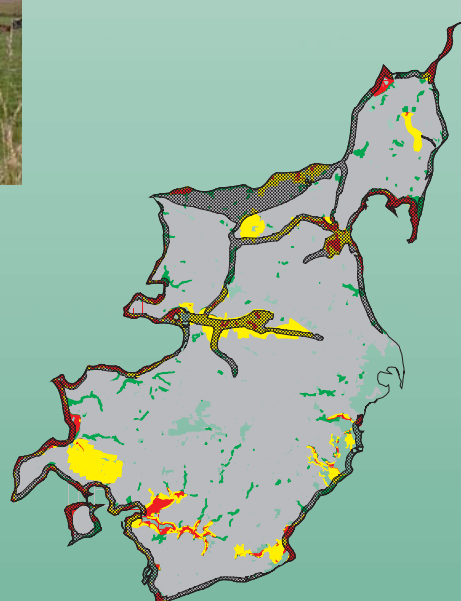


Skov & Landskab

By- og Landsplanserien
nr. 19 - 2003

Planlægning og miljøvurdering af støtteordninger i det åbne land

Erling Andersen, Lene Møller Madsen & Andreas Höll





Planlægning og miljøvurdering af støtteordninger i det åbne land

Erling Andersen, Lene Møller Madsen & Andreas Höll

Rapportens titel

Planlægning og miljøvurdering af støtteordninger i det åbne land

Forfatter

Erling Andersen, Lene Møller Madsen & Andreas Höll

Udgiver

Skov & Landskab (FSL)

Serietitel, nr.

By- og Landsplanserien nr. 19-2003

Ansvarshavende redaktør

Niels Elers Koch

Dtp

Inger Grønkjær Ulrich

Bedes citeret

Erling Andersen, Lene Møller Madsen & Andreas Höll (2003): Planlægning og miljøvurdering af støtteordninger i det åbne land. By- og Landsplanserien nr. 19, *Skov & Landskab*, Hørsholm, 2003. 48 s. ill.

ISBN

87-7903-166-8

ISSN

1397-5331

Tryk

Buchs Grafiske A/S, 8900 Randers

Oplag

250 eks.

Pris

125 kr. inkl. moms

Forsidefoto

Erling Andersen

Gengivelse er tilladt med tydelig kildeangivelse

I salgs- eller reklameøjemed er eftertryk og citering af rapporten samt anvendelse af *Skov & Landskab's* navn kun tilladt efter skriftlig tilladelse.

Rapporten kan bestilles på

www.skovoglandskab.dk/publikationer

eller ved henvendelse til

Samfundslitteratur KVL-bogladen

Thorvaldsensvej 40

DK-1871 Frederiksberg C

Tlf. 3535 7622

Fax 3535 2790

E-mail sl@sl.cbs.dk

Forord

Denne rapport er udarbejdet i forbindelse med projektet ”Planlægning og miljøkonsekvensvurdering af støtteordninger i det åbne land”, der er gennemført på *Skov & Landskab* (FSL) i perioden 1. april 2000 til 1. januar 2002. Projektet er finansieret af Miljøministeriet, Landsplanafdelingen.

Formålet med projektet var at kortlægge støtteordningerne i det åbne land og bidrage til metodeudvikling af miljøvurderinger.

Til projektet har der været nedsat en styregruppe bestående af Lisbet Ostrup, Landsplanafdelingen og Erling Andersen, *Skov & Landskab* (FSL).

Herudover har der til projektet været tilknyttet en følgegruppe bestående af: Jens Abildtrup, Fødevareøkonomisk Institut, Walter Brüsck, Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse, Rasmus Ejrnæs, Danmarks Miljøundersøgelser, Ellen Hjort Pedersen, Naturrådet, Jørn Jensen, Skov- og Naturstyrelsen, Harald Mikkelsen, Danmarks Jordbrugsforskning, Bente Villumsen, Miljøstyrelsen og Carsten Voltzmann, Direktoratet for Fødevare-Erhverv. Følgegruppen takkes for gode faglige kommentarer i projektføreløbet.

Rapporten er udarbejdet af Erling Andersen (projektleder), Lene Møller Madsen og Andreas Höll. Herudover har Vibeke Nellemann og Thomas Nielsen, *Skov & Landskab* (FSL) samt Martin Kyhn, *Skov & Landskab* (KVL) bidraget til projektet.

Indhold

Forord	3
Indledning	7
Planlægning og miljøvurdering	8
Projektets grundide og metode	8
Miljøvurderinger i dag	9
Udpegningerne og deres natur- og miljømål	12
Støtteordninger og deres betydning for natur og miljø	17
Målretning af støtteordningerne	20
Vurdering af støtteordningernes effekter	20
Udvalgte analyser	22
Præsentation af undersøgelsesområderne	23
Den samlede støtte	24
Tema: Drikkevand	27
Tema: Natur	31
Tema: Skov	37
Konklusioner og perspektiver	41
Referencer	45

Indledning

Offentlige myndigheder vurderer i stigende omfang deres forvaltningsmæssige handlinger i miljøvurderinger. Det gælder både før, under og efter, at handlingerne foretages. Kravet om miljøvurderinger er desuden blevet indskrevet i såvel national dansk lovgivning som i EU-lovgivningen inden for de seneste 15 år. Også i forhold til den offentlige regulering i det åbne land foretages der i stigende omfang miljøvurderinger. Vurderingerne har et meget forskelligt indhold og foretages på forskellige tidspunkter og niveauer. Fælles for de fleste af vurderingerne er imidlertid, at de rumlige aspekter af de forvaltningsmæssige handlinger sjældent indgår på en systematisk måde.

Støtteordninger og områdeudpegninger gennem den fysiske planlægning er vigtige forvaltningsredskaber til at nå de målsætninger, som vi har for det åbne land. Støtteordninger til landbruget spiller en afgørende betydning for udviklingen i det åbne land gennem deres indvirkning på den enkelte jordbrugers beslutninger vedrørende driftsmæssige forhold. Selvom det ikke er alle støtteordninger, der har fremme af natur- og miljømål som deres primære formål, har ordningerne alligevel en væsentlig betydning for jordbrugs påvirkning af natur og miljø. Områdeudpegninger er et instrument, som prioriterer natur- og miljømål på forskellige arealer og områder. Støtteordningerne er i stigende grad under pres både af økonomiske årsager, og fordi det ikke altid er klart, hvilke natur- og miljømæssige effekter de har. Samtidig har planlægningen i det åbne land været under kritik for at være et uoverskueligt ”plankaos”, dels for den enkelte jordejer, dels for selve forvaltningssystemet og har dermed ikke virket efter hensigten.

I denne rapport kobler vi støtteordningerne og planlægningen sammen for at undersøge muligheden for i højere grad at medtage rumlige overvejelser i miljøvurdering af støtteordninger. Udgangspunktet for rapporten er, at udpegninger i det åbne land er et udtryk for de gældende natur- og miljøpolitiske mål. Støtteordningernes forventede effekter kan derfor vurderes henholdsvis positivt eller negativt i forhold til, om ordningerne virker for natur- og miljømålene inden for eller uden for udpegede områder. Miljøvurderinger kan dermed være med til at give klarhed over dels de forvaltningsmæssige aspekter ved at anvende støtteordninger og områdeudpegninger dels de konkrete bidrag fra de enkelte støtteordninger til opfyldelse af natur- og miljøpolitiske mål.

I den første del af rapporten beskrives problemfeltet: Projektets grundide og metode, brugen af miljøvurderinger i dag, de for projektet relevante udpegninger samt en introduktion til de relevante støtteordninger. I den anden del af projektet gives der eksempler på nogle af de analyser, der kan udføres med de i projektet indsamlede data. Afslutningsvist gives generelle konklusioner omkring støtteordningernes betydning for det åbne land set i relation til målsætningerne for områdeudpegningerne samt i relation til de administrative overvejelser vedrørende områdeudpegninger og miljøvurderinger.

Planlægning og miljøvurdering

Et af formålene med nærværende projekt har været at bidrage til udvikling af metoder til miljøvurdering. Her har det været projektets centrale ide at afprøve mulighederne for at anvende udpegningerne i det åbne land til område-differentierede vurderinger af støtteordninger. Områdeudpegninger er et instrument, der knytter specifikke målsætninger til bestemte områder i det åbne land, for eksempel i skovrejsningsområder, drikkevandsområder osv. Ved at koble områdeudpegningerne til miljøvurderingerne bliver det derfor muligt at vurdere den offentlige regulering mere differentieret i forhold til de mål, der er for konkrete områder, og dermed inddrage variationen i det åbne land. I projektet er dette demonstreret med fokus på jordbrugsarealer og gennem en kortlægning af støtteordninger.

I dette afsnit beskrives hele problemfeltet. Indledningsvis beskrives projektets grundide og metode. Herefter beskrives de eksisterende rammer for miljøvurderinger og den manglende kobling til områdeudpegningerne. Dernæst beskrives de i forhold til miljø- og naturmål vigtigste udpegninger i det åbne land. Vægten er lagt på at beskrive formålet og sammenhængen mellem udpegningerne, således at brugen af det samlede sæt af udpegninger i miljøvurderinger kan vurderes. Herefter introduceres de forskellige støtteordninger i forhold til miljøvurderinger generelt, og der vises eksempler på de opnåede resultater. Endelig diskuteres som afslutning på afsnittet de fremtidige muligheder for at anvende områdeudpegningerne i miljøvurderingerne.

Projektets grundide og metode

Projektets grundide er i udgangspunktet ganske enkel: Støtteordninger har stor betydning for den konkrete arealanvendelse i det åbne land, samtidig med at der gennem en række udpegninger er peget på arealer, hvor forskellige former for arealanvendelse er ønskede eller ikke ønskede. En kortlægning af støtteordningernes lokalisering i forhold til udpegningerne giver derfor væsentlig information til vurdering af værdien af støtteordningerne i forhold til målene for områdeudpegningerne.

Teknisk set er der i de seneste 10 år sket en kraftig udbygning af mulighederne for at foretage rumlige analyser af såvel støtteordninger som planmæssige forhold i det åbne land, idet en lang række informationer i dag er knyttet til digitale kort. For støtteordningernes vedkommende er dette især sket med udarbejdelsen af de såkaldte blokkort, der anvendes til kontrol af en række EU-finansierede støtteordninger. I forhold til udpegningerne foreligger disse i stigende grad digitalt, hovedsagelig hos de enkelte amter. I dette projekt er disse digitale informationer samlet i et GIS-system, der muliggør analyser af støtteordningernes udbredelse i forhold til områdeudpegningerne. Sammenhængen mellem støtteordningerne og områdeudpegningerne kan på baggrund af analyserne præsenteres såvel i tabeller, diagram-

mer som kort. Metoden indeholder visse begrænsninger specielt i forhold til en helt nøjagtig kortlægning af støtteordningerne. En del af støtteordningerne kan således kun placeres i forhold til de såkaldte markblokke og ikke til den enkelte mark. I forhold til analyseresultaterne og de deraf følgende konklusioner vurderes dette forhold dog ikke som afgørende.

Informationerne er i de fleste tilfælde indhentet på amtsplan i to udvalgte amter: *Fyn* og *Viborg*. I en del tilfælde er informationerne, hovedsagelig af praktiske årsager, begrænset til to udvalgte kommuner: *Ringe* i Fyns Amt og *Morsø* i Viborg Amt. Både med hensyn til amter og med hensyn til kommuner er disse valgt ud fra, at de skulle være forskellige med hensyn til støtteordninger og udpegninger.

Miljøvurderinger i dag

Offentlige myndigheder vurderer i stigende omfang deres forvaltningsmæssige handlinger i forskellige former for miljøvurderinger. Miljøvurderinger bruges her som en samlet betegnelse for disse vurderinger, der ofte benævnes både evalueringer, miljøkonsekvensvurderinger og miljøvurderinger afhængig af især niveauet af generalisering i vurderingerne. Miljøvurderingerne foretages både før, under og efter, at forvaltningsmæssige handlinger foretages. Kravet om miljøvurderinger er indskrevet i såvel dansk lovgivning som i EU-lovgivningen inden for de seneste 15 år. Også i forhold til den offentlige regulering i det åbne land foretages der i stigende omfang miljøvurderinger. Disse vurderinger er karakteriseret ved et meget forskelligt indhold og foretages ofte på forskellige tidspunkter i forvaltningsprocessen og på forskellige niveauer i forvaltningssystemet. I det følgende diskuteres de fire mest relevante eksempler på miljøvurderinger af reguleringen af det åbne land i relation til inddragelse af områdeudpegninger i miljøvurderingerne. De valgte miljøvurderinger er: Miljøkonsekvensvurdering af lovforslag, miljøvurdering af finanslovsforslag og, som et eksempel fra et konkret politikområde, evalueringen af landdistriktsprogrammet. Herudover har vi valgt kort at beskrive vurderinger af virkninger på miljøet (VVM-vurderinger). Denne form for vurdering anvendes typisk – i modsætning til de øvrige tre – i forhold til anlægsprojekter og ikke forvaltningsmæssige handlinger. De fire former for miljøvurderinger er kort beskrevet i boks 1.

Alle *lovforslag* og statslige planer og redegørelser, hvor miljøet berøres, skal inden fremlæggelse i folketinget *miljøkonsekvensvurderes*. En lang række af de støtteordninger, der i dag er fungerende, har imidlertid ikke været gennem en vurdering i medfør af dette krav. Det skyldes, at ændringer af eksisterende støtteordninger samt ordninger på baggrund af EU-forordninger, der ikke direkte kræver implementering i dansk lovgivning, ikke er omfattet af kravet. Det er således ganske få støtteordninger til jordbruget, der er blevet miljøvurderet i forbindelse med fremsættelse af lovforslag i folketingsårene 1997/1998 til 2001/2002. Landdistriktsprogrammet er en undtagelse herfra, idet miljøkonsekvenserne blev beskrevet i bemærkningerne, da loven blev fremsat i 1999 (Forslag til lov af 29/10/1999). De kortfattede bemærkninger henviser på et generelt plan til, at ordningerne vil have en positiv miljø-

påvirkning, og at eksempelvis forbruget af pesticider og kvælstofudvaskningen vil blive reduceret. Bemærkningerne indeholder ikke overvejelser i forhold til udpegningerne i det åbne land og heller ikke til målretningen af de fleste af ordningerne til bestemte udpegninger. I forhold til de øvrige støtteordninger skal det dog nævnes, at støtteordninger under EU's landbrugspolitik i 1996 (hvoraf de fleste fortsat er i funktion) samlet blev vurderet i en betænkning fra Fødevareministeriet (Landbrugs- og Fiskeriministeriet, 1996). I denne vurdering nævnes en del af udpegningerne i en beskrivelse af politikken på miljøområdet, men der foretages ikke direkte en kobling mellem udpegninger og de analyserede støtteordninger. Miljøministeriet har netop udarbejdet en ny vejledning for miljøkonsekvensvurdering af lovforslag og andre regeringsbeslutninger som bl.a. omfatter en checkliste for,

Boks 1. Eksempler på miljøvurderinger

Miljøkonsekvensvurdering af lovforslag

Alle lovforslag og statslige planer og redegørelser, hvor miljøet berøres, skal inden fremlæggelse i Folketinget miljøvurderes (cirkulære nr. 159 af 16. september 1998). Det er de enkelte ministerier, der er ansvarlige for vurderingerne, herunder om forslagene i det hele taget skal konsekvensvurderes. Der har ikke været nogen fast systematik for, hvorledes vurderingerne skulle gennemføres, idet der dog har foreligget vejledninger for udarbejdelsen af vurderingerne fra Miljø- og Energiministeriet (Miljø- og Energiministeriet, 1993; Miljø- og Energiministeriet, 1995; Miljøministeriet, 2003).

Miljøvurdering af finanslovsforslag

I de seneste 5 år har finanslovsforslaget været ledsaget af en miljøvurdering. Formålet er at styrke grundlaget for debatten om miljø, økonomi og samfundsudvikling i forbindelse med fremsættelsen af forslagene (Finansministeriet, 2001). Miljøvurderingen indeholder dels en række overordnede indikatorer på miljøområdet og udvalgte indikatorer på sektorniveau. Herudover indeholder vurderingen en samlet opgørelse over statslige udgifter og indtægter på miljøområdet samt (i bilag) en oversigt over den foretagne miljøkonsekvensvurdering af lovforslag. Endelig vælges hvert år en række temaer til nærmere gennemgang. I miljøvurderingen af finanslovsforslaget 2002 er det blandt andet valgt at uddybe emnerne "naturpolitik" og "økonomisk evaluering af handlingsplanerne mod kvælstofforurening". I Miljøvurderingen af finanslovsforslag 2001 var et af emnerne "landbrug" (Finansministeriet, 2000).

Evaluering af landdistriktsprogrammet

Fra EU er der krav om, at de nationale landdistriktsprogrammer skal vurderes og evalueres både før, under og efter programmets iværksættelse (EU-kommissionen, 1999). Der er samtidigt udarbejdet meget detaljerede rammer for, hvorledes evalueringerne skal finde sted, og hvad de skal indeholde inklusive indikatorer (EU-kommissionen, 2000). I Danmark er der foretaget en omfattende beskrivelse og vurdering af landdistriktsprogrammet i forbindelse med udarbejdelsen af forslaget og i en dertil knyttet ex-ante evaluering (Strukturdirektoratet, 1999)

Miljøkonsekvensvurdering af projekter (VVM)

EU's VVM-direktiv om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet er i Danmark indarbejdet i Planloven på regionplanniveau. Det betyder, at visse projekter ikke kan igangsættes, før der foreligger en redegørelse for projektets virkning på miljøet. Eksempler på anlæg i det åbne land, der altid skal vurderes, er husdyrbesætninger større end 250 dyreenheder, sammenlægning/jordomlægning af mere end 75 landbrugsejendomme og rydning af visse fredskovsarealer. Andre projekter skal også VVM-vurderes, såfremt de antages at få væsentlig indvirkning på miljøet. Det gælder eksempelvis husdyrbesætninger mindre end 250 dyreenheder og skovrejsningsprojekter.

hvilke forhold der kan indgå i vurderingerne. Her er udpegningerne i det åbne land ikke nævnt, idet det er valgt ikke at referere til planlægningsniveauet, men mere generelt til eksempelvis levesteder og sårbare grundvandsområder (Miljøministeriet, 2003).

Miljøkonsekvensvurderingerne af de enkelte lovforslag opsummeres i *miljøvurderingen af finanslovsforslag* i forhold til, om miljøkonsekvenserne er nævnt og beskrevet i bemærkningerne til fremsættelsen af de enkelte lovforslag. Herudover analyseres brugen af bemærkningerne i debatten i folketinget i forbindelse med fremsættelsen. Det egentlige indhold af vurderingerne af de enkelte lovforslag medtages ikke i miljøvurderingen af finanslovsforslagene. Herudover indeholder miljøvurderingerne af finanslovsforslagene i dag ikke referencer til udpegningerne i det åbne land. Heller ikke inden for de temaer, der har været taget op i relation til jordbrug, har udpegningerne og vurderinger, hvori de indgår, spillet nogen større rolle. Eneste undtagelse herfor er, at de særligt følsomme landbrugsområder (SFL-områder) indgik i økonomiske analyser i temaet omkring handlingsplaner på kvælstofområdet i miljøvurderingen af forslaget for 2002 (Finansministeriet 2001).

Evalueringen af landdistriktsprogrammet er her medtaget som et eksempel på en miljøvurdering, da det er den mest detaljerede vurdering, der er foretaget i forbindelse med implementering af støtteordninger i det åbne land. Vurderingerne er baseret på krav og retningslinier fra EU for implementeringen af programmet (EU-kommissionen, 1999). Der er i forslaget til landdistriktsprogrammet ikke foretaget konkrete vurderinger i forhold til udpegningerne i det åbne land, bortset fra målretningen af en del af ordningerne i forhold til SFL-områder, skovrejsningsområder og udpegede småøer. Heller ikke de opstillede mål for eksempelvis deltagelse i ordningerne eller forbrug af gødskning er differentieret i forhold til udpegningerne i det åbne land. Efterfølgende er retningslinierne fra EU blevet uddybet blandt andet gennem en specificering af fælles indikatorer til evaluering af programmet (EU-kommissionen, 2000). Her nævnes under de miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger følgende indikatorer:

”Værdifulde leve-, yngle- og voksesteder, der er bevaret takket være støttende foranstaltninger...heraf beliggende i Natura 2000-områder...Tilstødende værdifulde vådområder eller akvatiske habitater som er beskyttet takket være støttede foranstaltninger...heraf beliggende i Natura 2000-områder”

(EU-kommissionen, 2000)

Også i forhold til skovrejsning indgår Natura 2000-områder i de foreslåede indikatorer.

De foreslåede indikatorer skal anvendes såvel i midtvejsevalueringen af programmet i 2003 som i den afsluttende evaluering. Det vil sige, at alene disse krav fra EU kan medføre en højere grad af samtænkning mellem støtteordninger og udpegninger.

Et sidste eksempel, hentet fra reguleringen i det åbne land, er vurdering af virkningerne på miljøet i de såkaldte *VVM-redegørelser*. Som nævnt i boks 1 er der en række anlæg og projekter i det åbne land, der altid skal vurderes. I

redegørelserne herfor fremgår det, at vurderingerne med fordel kan tage udgangspunkt i områdeudpegningerne i regionplanen og i beskyttelsesreglerne for de relevante omgivelser (Vejledning nr. 12392 af 10.10.2001). Også i forhold til anlæg, som skal VVM-vurderes, hvis de antages at have væsentlig påvirkning af miljøet, nævnes beskyttede eller fredede arealer samt vigtige landskaber. De indgår i de kriterier, der anvendes i en såkaldt screening af, om anlægget skal VVM-vurderes (Bekendtgørelse nr. 428 af 02.06.1999). I hvor høj grad områdeudpegningerne efterfølgende har betydning for vurderingerne i redegørelserne eller i afgørelserne i screeningerne vides ikke, men den tætte tilknytning til plansystemet taler for, at områdeudpegningerne kan have en vis betydning. VVM-vurderingerne er således et eksempel på, at områdeudpegninger kan og bliver anvendt i miljøvurderinger. Samlet set kan det dog konstateres, at udpegningerne i det åbne land i dag kun i begrænset omfang indgår i de ovennævnte eksempler på miljøvurderinger af forvaltningsmæssige handlinger.

Udpegningerne og deres natur- og miljømål

Udpegninger i det åbne land kan bredt beskrives som planlægningsmæssige zoner i landskabet, der knytter nærmere bestemte målsætninger til nærmere bestemte arealer (Anker et al., 2000). Ud fra denne brede definition, der også indbefatter registreringer af eksisterende værdier, finder vi, at de væsentligste udpegninger med relation til natur- og miljøinteresser i det åbne land er:

- Naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser.
- Internationale beskyttelsesområder (EF-fuglebeskyttelsesområder, Ramsar-områder og Habitat-områder).
- Områder med særlige drikkevandsinteresser (i det følgende benævnt drikkevandsområder).
- Skovrejsningsområder (områder hvor skovrejsning er ønsket, og områder hvor skovrejsning er uønsket).
- Særligt følsomme landbrugsområder (SFL-områder).
- Arealer under §3 i naturbeskyttelsesloven.

De helt overordnede målsætninger for de love, direktiver og forordninger, der ligger bag disse udpegninger, fremgår af boks 2.

Disse overordnede målsætninger bag udpegningerne konkretiseres yderligere, hvis man følger implementeringen gennem den fysiske planlægning frem til de konkrete udpegninger. Det gælder eksempelvis naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, hvor de statslige udmeldinger til regionplanrevisionerne, senest til regionplanrevision 2001, indeholder ønsker til den konkrete udformning af disse udpegninger. Ofte må man søge i både selve loven og de tilhørende bekendtgørelser og vejledninger samt politiske målsætninger i de administrative styrelser for at få et samlet billede af mål og intentioner bag den enkelte udpegning. Dette er dog i en vis udstrækning tidsbestemt, således at der synes at være en stigende grad af præcisering af målsætningerne i de nyere udpegninger og ”genudpegninger”.

Boks 2. Overordnede målsætninger bag udvalgte udpegninger

Naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser

"Loven skal sikre, at den sammenfattende planlægning forener de samfundsmæssige interesser i arealanvendelsen og medvirker til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet" (Planloven §1).

EF-fuglebeskyttelsesområder

"Dette direktiv vedrører beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse" (Fuglebeskyttelsesdirektivet kap.1 stk.1).

Ramsar-områder

"Vådområder udgør en ressource af stor økonomisk, kulturel, videnskabelig og rekreativ værdi. Tabet af dem vil være uerstatteligt...ønsker at modvirke de stigende overgreb på og tab af vådområder nu og i fremtiden" (Bekendtgørelse af konvention af 2. februar 1971 om vådområder af international betydning navnlig som levesteder for vandfugle).

Habitatområder

"Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse" (Habitatdirektivet artikel 2 stk.1).

Drikkevandsområder

"Ved administration af loven skal der lægges vægt på vandforekomsternes omfang, på befolkningens og erhvervslivets behov for en tilstrækkelig og kvalitetsmæssigt tilfredsstillende vandforsyning, på miljøbeskyttelse og naturbeskyttelse, herunder bevarelse af omgivelsernes kvalitet, og på anvendelse af råstofforekomster" (Lovbekendtgørelse nr. 130 af 26. februar 1999 om vandforsyning m.v. videreført i Vandforsyningsloven 2000).

Skovrejsningsområder

"Et ønske om at fordoble det danske skovareal inden for en skovgeneration (80-100 år) gennem både statslig skovrejsning og tilskudsordninger for privat skovrejsning".

De særligt følsomme landbrugsområder (SFL-områder)

SFL-områderne er en national dansk udpegning til målretning af forskellige støtteordninger til jordbruget. Den væsentligste af disse ordninger er de miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger, som er implementeret på baggrund af EU's forordning om landdistriktsstøtte. I præambelen til denne hedder det at: med støtteordningen for miljøvenligt landbrug som udgangspunkt vil landbrugerne kunne spille en reel rolle til gavn for hele samfundet, da den giver mulighed for at indføre eller opretholde produktionsmetoder, der er forenelige med det øgede behov for at beskytte og forbedre miljøet, naturressourcerne, jordbunden og den genetiske diversitet og for at bevare naturen og landskabet (Rådsforordning 1257/99)

Arealer under §3 i Naturbeskyttelsesloven

"Loven skal medvirke til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet" (Naturbeskyttelsesloven kap.1 stk.1).

Koordineringen mellem de enkelte udpegninger sker for en del af udpegningerne gennem planloven. Tre af de udvalgte udpegninger er således en del af planloven og udmøntes gennem fastlæggelse i regionplanen. Disse er: Naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser (§6, stk.3, nr.8), Om-

råder med særlige drikkevandsinteresser (§6, stk.3, nr.12) og Skovrejsningsområder (§6, stk.3, nr.7). Karakteristisk for udpegningerne i regionplanen er, at de skal være resultatet af en samlet vurdering, jf. Planloven §6 stk.3, og at offentligheden har haft mulighed for at påvirke udpegningerne gennem kravene om offentlighedens inddragelse, jf. planlovens kapitel 6. Herudover er det specificeret i planloven, at regionplanen *kan* indeholde retningslinier for andre forhold (§6, stk.5). Amterne har således mulighed for at inddrage andre emner og udpegninger end de i planloven nævnte i regionplanen, herunder sikre en koordinering med de øvrige udpegninger i det åbne land.

I den statslige udmelding til regionplanrevision 2001 er det præciseret, at regionplanerne skal indeholde retningslinier for:

- de internationale naturbeskyttelsesområder
- andre sammenhængende naturområder
- økologiske forbindelser
- områder med store potentielle muligheder for gennem en aktiv indsats at udvikle sig til sammenhængende naturområder.

Tilsammen skal disse områder udgøre et grønt netværk (den danske del af Natura 2000-netværket, et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder udpeget på baggrund af EU-lovgivning¹). Set i forhold til den statslige udmelding til regionplanrevision 1997 er der sket dels en udvidelse af kravene således, at regionplanerne skal indeholde retningslinier for aktive indsatser, der kan etablere og forbedre det samlede grønne netværk, dels at de enkelte udpegninger skal koordineres og spille sammen. Som illustration diskuteres Fyns og Viborg amters koordinering af udpegninger i regionplanerne i boks 3.

Samlet set kan der både nationalt og i Viborg og Fyns amter peges på en række ansatser til koordinering mellem de forskellige udpegninger, men koordineringen er ikke systematisk hverken i udformningen eller i implementeringen.

I dette projektet har vi for at kunne vurdere koordineringen mellem støtteordninger og udpegninger i de følgende analyser sammenstillet de forskellige udpegninger på følgende måde: For det første er udpegningerne samlet i temaer, der gør fremstillingen af analyserne i projektet mere overskuelig. De tre temaer, vi har valgt at arbejde med, er natur, drikkevand og skov. For det andet kan der skelnes mellem tre typer af udpegninger efter deres hovedfunktioner. Den første type (A) er udpegninger, hvis hovedfunktion er at identificere områder/arealer af høj værdi. Det kan eksempelvis være registreringen af §3-arealer, der omfatter alle de værdifulde enge, overdrev mv. i Danmark. Denne type udpegninger er oftest reguleret gennem juridiske virkemidler. Den anden type (B) af udpegninger er de langsigtede retningslinier for arealanvendelsen i det åbne land. Disse udpegninger er relateret til

¹ Skov- og Naturstyrelsen har efterfølgende givet udtryk for, at Natura 2000-netværket udelukkende indeholder de internationale beskyttelsesområder (Andersen og Madsen, 2001).

I Fyns Amts Forslag til regionplan 2001-2013 havde man i forslaget til regionplan 2001 fulgt anbefalingerne og udpeget et Natura 2000-netværk som beskrevet i den statslige udmelding. I den endelige regionplan for Fyns Amt (Fyns Amt 2001) indeholder udpegningen af Natura 2000-netværket imidlertid udelukkende de internationale beskyttelsesområder jf. fodnote 1. I Viborg Amt har man valgt at gå en anden vej ved at udpege *særlige beskyttelsesområder*, der omfatter udpegningen af internationale beskyttelsesområder, naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser samt arealer omfattet af fredning og af Naturbeskyttelseslovens generelle beskyttelsesbestemmelser (dvs. arealer under §3). Tre af de udvalgte udpegninger er således koordineret gennem udpegningen af særlige beskyttelsesområder. Derudover er udpegning af økologiske forbindelseslinier også medtaget under særlige beskyttelsesområder. Dermed har man i Viborg Amt allerede i 1997-regionplanen koordineret de enkelte udpegninger til et samlet grønt netværk dog – naturligvis – uden at benævne dette Natura 2000, og den bagvedliggende samlende tanke med den statslige udmelding var således allerede gennemført. Denne koordinering er fastholdt i regionplan 2000-2012 (Viborg Amt 2000).

Udpegningen af SFL-områder er ikke en del af regionplanlægningen, men var i 1997-regionplanen i Viborg Amt koblet til regionplanen gennem retningslinierne under beskyttelses- og plejeinteresser i det åbne land, hvor det er angivet at: "støtte- og tilskudsordninger, der administreres af amtsrådet, og hvis formål er at forbedre natur- og landskabsforholdene, fortrinsvis skal anvendes inden for de særlige beskyttelsesområder" (Viborg Amt 1997 s. 75). Denne kobling er imidlertid ikke medtaget i den nye regionplan 2000-2012.

I en analyse af de naturorienterede udpegninger i Viborg og Fyns amter konkluderes det, at der er større sammenhæng i planlægningen, end de tidligere beskrevne retningslinier og overvejelser bag udpegningerne antyder (Andersen og Madsen, 2001). Dog peges der på, at henholdsvis 19% og 15% af arealet i Viborg og Fyns amter omfattet af §3-beskyttelse eller beliggende i internationale beskyttelsesområder ikke er omfattet af udpegningen af de særlige beskyttelsesområder. Ud fra et natursynspunkt peges der også på, at omkring en tredjedel af de udpegede SFL-områder ikke er rettet mod hverken de særlige beskyttelsesområder, §3-arealerne eller de internationale beskyttelsesområder. En del af forklaringen herpå er, at SFL-områderne har flere formål end de naturorienterede, eksempelvis grundvandsbeskyttelse.

planlægningen, nærmere bestemt til planloven og regionplanlægningen, og omfatter udpegninger som eksempelvis naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser. Der er som regel ikke knyttet egentlige virkemidler til udpegningerne, men de anvendes eksempelvis i amternes administration inklusive administrationen af en række økonomiske virkemidler. Endelig udpeges der områder (C) med det formål at målrette indsatsen her og nu. Oftest er der hertil knyttet økonomiske virkemidler, som eksempelvis de miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger, der målrettes gennem udpegningen af SFL-områderne. Opdelingen er udtænkt på baggrund af de naturorienterede udpegninger (se Andersen og Madsen, 2001), men vi forsøger nedenfor ligeledes at anvende opdelingen på drikkevandstemaet og på skovtemaet.

Sammenfattende kan udpegningerne beskrives i følgende tre temaer relateret til udpegningstype A, B og C:

Natur

Inden for naturtemaet er fire udpegninger relevante: §3-arealer, internationale beskyttelsesområder, særlige beskyttelsesområder og SFL-områder. Type A udpegninger: Både registreringen af arealer omfattet af den generelle beskyttelse af naturtyper i naturbeskyttelsesloven og udpegningen af internationale beskyttelsesområder er jf. ovenstående sket med udgangspunkt i relativt klare definitioner af hvilke typer af natur- og halvkultur-arealer, der skal indgå i udpegningerne. Selvom intentionerne bag Habitatområderne og specielt også bag Fuglebeskyttelsesområderne omtaler genopretning og forøgelse af landskabets indhold af naturområder, er der hovedsagelig tale om udpegninger af allerede eksisterende naturværdier enten på levesteds- eller landskabsniveau. Sammenfattende fokuseres der således inden for disse to udpegninger på en generel beskyttelse af eksisterende værdier. Type B udpegninger: Udpegningen af Naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser kan ses som et udtryk for en samlet kortlægning af eksisterende naturværdier samt en udpegning af større sammenhængende områder bestående af mange mindre naturområder og forbindelseslinier. Udpegningerne omfatter således også områder, hvor det på længere sigt er målet gennem en aktiv indsats at udvikle disse til sammenhængende naturområder. Type C udpegninger: De særligt følsomme landbrugsområder er udpeget med det sigte at målrette indgåede aftaler om miljøvenligt jordbrug til disse områder. Hermed er der skabt mulighed for på kort sigt at forbedre eller sikre værdier inden for de omfattede arealer, idet der er knyttet økonomiske virkemidler til udpegningerne. Denne udpegning er således langt mere handlingsorienteret end de øvrige udpegninger.

Skov

Inden for skovtemaet er to udpegninger relevante: Skovrejsningsområder og områder, hvor skovrejsning er uønsket. Type A udpegninger: Analog til naturtemaet ville den eksisterende skov svare til §3-arealerne og de internationale beskyttelsesområder. De er imidlertid ikke relevante i analyserne i dette projekt, hvor der fokuseres på jordbrugsarealet og støtteordningerne uden for skovene. Type B udpegninger: Skovrejsningsområderne er udpeget for at kunne målrette indsatsen for at fordoble landets skovareal, men på den anden side omfatter udpegningerne et langt større areal, end der kan forventes tilplantet. De udpegede områder er derfor mest en langsigtet prioritering af arealanvendelsen og indgår da også som sådan i regionplanlægningen. Type C udpegninger: Inden for skovrejsningsområderne er der sket en prioritering af tildelingen af støtte til skovrejsning. Bynærhed, skovknaphed i området og grundvandshensyn har været nogle af kriterierne for denne prioritering. Her har vi valgt at fokusere på sammenfaldet med drikkevandsinteresserne i de udpegede områder med særlige drikkevandsinteresser. Udbetaling af støtte er ikke direkte begrænset til disse områder, som SFL-områderne er under naturtemaet, men der sker en prioritering af midler til fordel for disse områder. Udpegningen af områder, hvor skovrejsning er uønsket, falder uden for kategori A, B og C, og lignende udpegninger findes ikke under de andre temaer.

Drikkevand

Inden for drikkevandstemaet er områder med særlige drikkevandsinteresser

relevante. Type A udpegninger: Der findes ikke direkte en eksisterende kortlægning inden for temaet drikkevand, der viser de eksisterende værdier inden for temaet, men overvejelser herom indgår i udpegningen af type B udpegninger: Områder med særlige drikkevandsinteresser. Disse områder indgår i de langsigtede arealprioriteringer i regionplanlægningen, uden at der i dag er knyttet særlige virkemidler hertil. Type C udpegninger: SFL-områderne er udpeget med flere mål, jf. beskrivelsen ovenfor. Vi har derfor i analyserne valgt at anvende overlappet mellem drikkevandsområderne og SFL-områderne, som det areal, hvor der er knyttet økonomiske virkemidler til drikkevandsbeskyttelsen.

Støtteordninger og deres betydning for natur og miljø

Støtteordningerne har i dag en stor betydning for udviklingen i arealanvendelsen i det åbne land. Støtteordningernes effekt er i første omgang, at forskellige aktører (hovedsageligt landmænd) i det åbne land ændrer eller bibeholder en bestemt arealanvendelse. Støtteordningernes effekt er i anden omgang, at natur- og miljøtilstanden påvirkes specifikt på de pågældende arealer, men også på omgivelserne generelt.

Støtteordningernes betydning kan illustreres af, at en dansk landbrugsbedrift i år 2000 i gennemsnit havde 106.000 kr. i overskud til brugerfamilien, mens den direkte støtte udgjorde 129.000 kr. Også hvis man kun ser på heltidsbedrifter, udgør støtten en stor andel af driftsresultatet, idet de tilsvarende tal er 243.000 og 203.000 kr. (Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske institut, 2001).

Den støtte, der udbetales direkte til landmændene kan inddeles i tre grupper:

- produktionsstøtte
- landdistriktsstøtte
- støtte til naturpleje.

Herudover modtager landbruget også indirekte støtte gennem eksempelvis eksportstøtte, støtte til lagerhold, støtte i forarbejdningsleddet mv. Af EU's landbrugsstøtte er det således i Danmark 50-60%, der udbetales direkte til landmændene (1996-2000: Danmarks Statistik, 2001). De resterende 40-50% af landbrugsstøtten kan ikke direkte relateres til den enkelte landmand og kan derfor ikke kortlægges på samme måde som den direkte støtte. Denne indirekte støtte ligger dermed uden for dette projekts rammer.

Støtteordningerne i det åbne land har for en stor dels vedkommende til formål at fremme andre mål end natur- og miljømål, eksempelvis fødevarerproduktion, prispolitik på landbrugsprodukter eller liv på landet. Det ligger uden for rammerne af dette projekt at behandle alle disse mål, idet projektet udelukkende analyserer støtteordningernes betydning i forhold til natur- og miljømål.

De støtteordninger, vi her har samlet under *produktionsstøtte*, er koblet til produktionen og udbetales som støtte til dyrkning af afgrøder eller til hus-

dyrproduktion. Men der er knyttet en række betingelser med betydning for natur- og miljømål til udbetalingen af støtte.

De væsentligste af disse betingelser er:

- I forbindelse med udbetalingen af *hektarstøtte* skal alle bedrifter større end 17,62 hektar (ha) braklægge en del af deres areal (i år 2002: 10%). Landmændene kan anvende arealer til eksempelvis energiafgrøder, hvor de natur- og miljømæssige gevinster er små, men generelt giver braklægningskravet et positivt bidrag til opfyldelse af især miljømål, men også i mindre grad naturmål.
- I forbindelse med udbetalingen af *husdyrpræmier* (handyr- og ammekopræmier) gives der kun præmier svarende til 1,9 storkreatur per ha foderareal, og landmændene kan opnå et ekstra ekstensiveringstilskud, såfremt antallet af dyr på bedriften ikke overstiger enten 1,4 eller 1,8 storkreatur per ha af nærmere specificerede foderafgrøder. Betydningen for natur og miljø af disse krav er ikke ganske klar, men kravene sikrer i et vist omfang ekstensiv drift af enge og overdrev (Andersen, 2001).
- Endelig har der i en periode været knyttet krav til udbetaling af produktionsstøtte (såkaldt cross-compliance) om, at landmændene skal *overholde gældende lovgivning* vedrørende anvendelse af gødning, dyrkningsfri bræmmer og visse forhold reguleret af landbrugsloven. Betydningen af disse cross-compliance krav for natur og miljø er ikke kendte, selvom de bagvedliggende love og regler har haft stor miljømæssig betydning. Men formentlig er betydningen lille, idet den er begrænset til at omfatte de tilfælde, hvor landmændene ellers ikke ville overholde de gældende regler. Kravene er i dag ikke længere gældende, men lignende krav vil formentlig indgå i nogle støtteordninger fra 2004.

Inden for de ordninger, vi har kaldt *landdistriktsstøtte*, dvs. ordninger under det danske landdistriktsprogram, kan der skelnes mellem to grupper af ordninger: Ordninger med et strukturelt/socialt sigte og ordninger med natur- og miljømål.

Strukturordningernes betydning for natur og miljø er ikke entydig. På en del af ordningerne, eksempelvis *investeringer i landbrugsbedrifter*, er der, som til hektarstøtte og husdyrpræmierne, knyttet krav om overholdelse af eksisterende regler på eksempelvis miljøområdet, men ikke krav der rækker videre end dette. Andre ordninger, eksempelvis *støtte til generel landdistriktsudvikling*, har projektkarakter, og betydningen for natur og miljø er derfor forskellig fra sag til sag. Ø-støtten, der tidligere blev givet delvist som husdyrpræmier, gives i dag som arealpræmier og bidrager dermed ikke længere direkte til at sikre opretholdelse af husdyrbrug på småøerne.

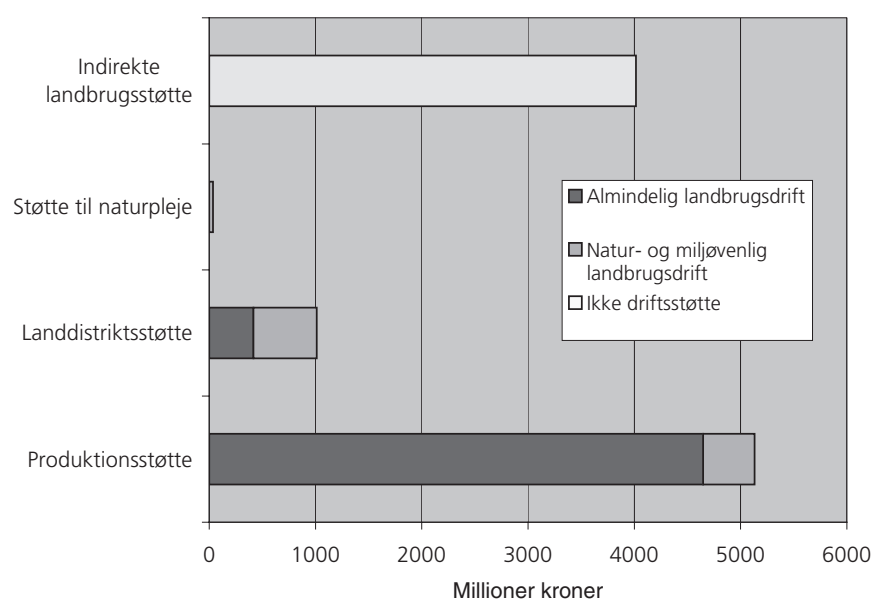
Betydningen af *ordningerne med natur- og miljømål* er klarere. I det omfang, landmændene ønsker at deltage i ordningerne, bidrager de til en mindsket miljøbelastning gennem nedsat forbrug af gødning og sprøjtemidler, til sik-

ring af ekstensiv græsning, udtagning af landbrugsjord til natur, hegnspantning og skovrejsning. Vanskeligheden ved at fastsætte den nøjagtige betydning af disse ordninger knytter sig derfor til, hvordan landmændene agerer på grund af støtten. Specielt for de aftaler, der omfatter opretholdelse af ekstensiv græsning, er det anslået, at støtten på omkring halvdelen af aftalerne er uden betydning for driften (Andersen et al., 1998). Et andet eksempel er, at en del ansøgere til skovrejsningsstøtte rejser skov selvom, de får afslag på støtte (Madsen, 2003).

Endelig anvendes der en del midler, som kan samles i gruppen *støtte til naturpleje*, der gives til landbrugsdrift uden for landbrugsstøtten. Det er især statslige og amtslige naturforvaltningsmidler, der falder i denne gruppe. En stor del af de anvendte midler kan imidlertid ikke betegnes som støtteordninger, idet naturplejen foretages af offentlige ansatte, eller eventuelt tredjemand, og ikke gennem støtte direkte til landmænd. Den andel af såvel statens som amternes midler til naturforvaltning (98,3 mio. kr. i 2000, Amtsrådsforeningen, 2001), der går direkte til landmændene i form af driftsaftaler, er ikke kendt, men andelen er formentlig ganske lille. Selvom denne type støtte har et ringe omfang, er betydningen for miljø og natur dog stor for de enkelte omfattede arealer, idet aftalerne kan tilpasses de helt konkrete forhold på arealerne, og støtte kun gives, hvor det skønnes, at støtten medfører forbedringer for natur og/eller miljø.

De ovennævnte overvejelser kan opsummeres ved at inddеле støtten i støtte til almindelig landbrugsdrift og støtte til natur- og miljøvenlig drift (grøn støtte). I figur 1 er vist en opgørelse over støttens omfang i de forskellige grupper.

Set med natur- og miljøbriller gives hovedparten af produktionsstøtten til almindelig landbrugsdrift. Landdistriktsstøtten omfatter to lige store dele:



Figur 1. Støtteordninger til landbruget i 2000 samt andel heraf til natur- og miljøvenlig drift. (Danmarks Statistik, 2001)

Dels en strukturdelt, der hovedsagelig gives i forbindelse med almindelig landbrugsdrift, dels ordninger med natur- og miljømål, der gives til natur- og miljøvenlig drift. Anden offentlig støtte til landbrugsdrift gives hovedsageligt til naturpleje. Endelig er den del af landbrugsstøtten, der ikke gives direkte til landmændene, for fuldstændighedens skyld også vist i figuren. Samlet set bliver der overført mange penge til det åbne land, men kun en ganske lille del af disse gives direkte til natur- og miljøvenlig drift. Det ligger ikke nødvendigvis i disse betragtninger, at almindelig landbrugsdrift har en negativ effekt på natur og miljø. Det skal også bemærkes, at støtten til den almindelige drift også skal sikre produktionen af fødevarer, landmændenes indtægter og liv på landet og dermed har andre mål end natur og miljø.

Målbretning af støtteordningerne

En del af støtteordningerne til jordbruget er i dag målrettet mod udpegede arealer.

- Det er eksempelvis muligt i de fleste amter at modtage hektarstøtte til frivillig merudtagning af arealer i SFL-områder. Her kan der i nogen amter braklægges op til 50%, i andre amter op til 100% af arealet, hvor det uden for SFL-områderne kun er muligt at braklægge 21,6%.
- Grundtilskuddet til arealer, der drives økologisk, er næsten dobbelt så stort, hvis arealerne er beliggende i SFL-områder (1100 kr. i SFL-områder mod 600 uden for).
- De miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger er med tiden i stigende grad blevet målrettede, således at ordningerne i dag kun gælder arealer inden for SFL-områder.
- Støtten til skovrejsning er rettet mod udpegede områder, hvor skovrejsning er ønsket.

Som de nævnte eksempler viser, spiller SFL-områderne en meget vigtig rolle i målbretningen. SFL-områderne udpeges af amterne på baggrund af en vejledning fra Direktoratet for FødevarerErhverv. Amterne har dermed en mulighed for at koordinere udpegningerne med den øvrige amtslige planlægning i det åbne land. Selve vejledningen lægger da også op til, at der skal lægges vægt på, at udpegningerne harmonerer med den fysiske planlægning for områderne og med nationale prioriteringer som Vandmiljøplan II og Natura 2000. I vejledningen fra 2001 er især de muligheder, der ligger i at medtage Natura 2000 og §3 beskyttede arealer, pointeret (Vejledning af 9.11.2001).

Vurdering af støtteordningernes effekter

Støtteordningernes effekt er i første omgang, at forskellige aktører (hovedsagelig landmænd) i det åbne land agerer ved at ændre eller bibeholde en bestemt arealanvendelse. En del af landmændenes handlinger kan, som beskrevet ovenfor, direkte henledes til krav og retningslinier i støtteordningerne,

idet landmændene i de fleste tilfælde udfører det, de bliver betalt for (direkte effekter). Støtteordningerne kan imidlertid også medføre, at jordbrugerne handler anderledes i forhold til noget, der ikke direkte er en del af krav/retningslinier i den specifikke ordning (indirekte effekter). De direkte og indirekte effekter udgør tilsammen ordningernes umiddelbare virkninger (eng.: Performances). Støtteordningernes effekt er i anden omgang, at natur- og miljøtilstanden påvirkes specifikt på de pågældende arealer, men også i omgivelserne generelt. Disse effekter er de endelige virkninger af støtteordningerne (eng.: Outcomes).

I nærværende projekt er fokus i første omgang på de *direkte effekter*. Det vil sige, at den første vurdering af støtteordningernes effekt udelukkende er en vurdering af, om de *positive* effekter i form af miljøvenlig drift finder sted i områder, hvor miljøvenlig drift er prioriteret. Argumentationen er således, at det eksempelvis er en større gevinst, når den reducerede brug af gødning og sprøjtemidler på braklagte arealer sker i og ikke uden for områder med særlige drikkevandsinteresser. Det er derimod vanskeligere at vurdere de negative effekter ud fra områdeudpegningerne. Indtil nu har områdeudpegningerne således ikke (med få undtagelser som der er taget højde for i udformningen af støtteordningerne) indeholdt specifikke retningslinier i forhold til, hvilken landbrugsmæssig anvendelse der ikke må finde sted. I nogle tilfælde ville negative effekter af støtteordninger kunne udledes ud fra udviklingen i støtten. Eksempelvis kunne en stigning i hektarstøtte, og dermed i arealet med omdriftsarealer, vurderes som en forringelse i fuglebeskyttelsesområder. Et sådant tidsmæssigt perspektiv har været uden for dette projekts rammer.

Uanset om støtteordningernes effekter er direkte eller indirekte, er der yderligere to andre aspekter, der kan vurderes i relation til natur- og miljøforhold. For det første viser støtteordningernes udbredelse i forhold til områdeudpegningerne mulighederne for at anvende *miljø- og naturbetinget støtte*. Eksempelvis kan en analyse af hektarstøtten, i og uden for områder med særlige drikkevandsinteresser, fortælle, hvor stor en andel af støtten eventuelle supplerende krav indenfor udpegningen kunne berøre. For det andet er det også muligt at vurdere det indbyrdes *konkurrenceforhold mellem støtteordningerne*. Et meget højt generelt støtteniveau kan eksempelvis forringe landmændenes incitament til at indgå aftaler om miljøvenlig drift eller om skovrejsning.

Samlet set kan tre spørgsmål altså vurderes i relation til støtteordningernes udbredelse i forhold til områdeudpegningerne:

- Er der på et givet areal overensstemmelse mellem den drift, støtteordningen eller støtteordningerne medfører, og de gældende områdeudpegninger?
- Peger områdeudpegningerne på et givet areal i retning af supplerende krav til natur- og miljøvenlig drift i forbindelse med udbetaling af en konkret støtte?
- Konkurrerer støtten til natur- og miljøvenlig drift med et højt generelt støtteniveau?

Udvalgte analyser

Som nævnt i afsnittet om projektets grundide og metode, er der opbygget et GIS-system, hvor en lang række forskellige kombinationer af støtteordninger og udpegninger kan analyseres inden for forskellige landområder. Vi har udvalgt en række eksempler, der skal illustrere nogle af de muligheder, der er, samtidig med at eksemplerne skal tjene som grundlag for konklusionerne og perspektivering i projektet. Med mindre andet er nævnt, er analyserne foretaget på baggrund af den løbende landbrugsstøtte, det vil sige de støtteordninger, der er baseret på løbende årlige udbetalinger. Så vidt muligt er der anvendt data om støtteordninger og udpegninger fra 2000².

De eksempler, vi har valgt, er:

1. *Den samlede støtte i Ringe og Morsø kommuner.* Dette afsnit giver det helt overordnede billede af fordelingen af henholdsvis støtten til almindelig landbrugsdrift og støtten til natur- og miljøvenlig drift i og uden for områder med kortlagte natur- og miljømål.
2. *Drikkevand.* Inden for drikkevandstemaet analyseres den samlede støtte og dennes sammenhæng i forhold til arealer med prioriteringer inden for drikkevandsområdet: Områder med særlige drikkevandsinteresser samt den del af disse, der yderligere er omfattet af udpegningen af SFL-områder.
3. *Natur.* Inden for naturtemaet analyseres den samlede støtte og dennes sammenhæng i forhold til arealer med prioriteringer inden for naturtemaet: §3-arealer, internationale beskyttelsesområder, områder med særlige naturbeskyttelsesinteresser i regionplanerne samt SFL-områderne.
4. *Skov.* Analyserne under skovtemaet er på grund af de tilgængelige data behandlet lidt anderledes. De viste resultater beskriver således skovrejsningen på ejendomsniveau i Fyns og Viborg amter, mens resultater for de øvrige temaer kun vises for *Morsø* og *Ringe* kommuner.

Vi har valgt at fokusere på præsentation af analyser for *Ringe* og *Morsø* kommuner. Det er delvist gjort for at reducere de tekniske krav til analyserne, men især for at muliggøre en vurdering af resultaterne i forhold til de konkrete jordbrugs-, natur og miljø- samt planlægningsforhold i områderne. I det følgende gives en kort beskrivelse af de i denne sammenhæng væsentligste karakteristika ved de to kommuner.

² Data vedr. hektarstøtte og husdyrpræmier er imidlertid baseret på oplysninger om høståret 1998/99 og er kortlagt på baggrund af det såkaldte blokkort i versionen fra 1998. Også analysen af støtte til skovrejsning er baseret på informationer fra 1998. Det vurderes ikke at have væsentlig betydning for de præsenterede resultater.

Præsentation af undersøgelsesområderne

Ringe Kommune tilhører det østtyske jordbrugsområde, der er karakteriseret ved, at terrænet er storbakket til fladt og ofte gennemskæres af ådale. Den gode jordbund er intensivt udnyttet og er præget af relativt mange herregårde og større gårde med tilhørende skove. Den generelle arealbenyttelse har i hovedtræk være stabil siden landboreformernes tid. Hele regionen er præget af placeringen nær Odense (Nordisk Ministerråd 1987). *Morsø* Kommune tilhører de vestlige Limfjordsegne, der overvejende er et storbakket morænelandskab stærkt opdelt af Limfjordens bredninger, sunde og fjorde. Jordbunden er gennemgående af høj bonitet, og i dag fremtræder regionen som fuldt opdyrket og skovløs. Kun få steder er plantager anlagt på tidligere hedejorde (Nordisk Ministerråd 1987).

I tabel 1 ses det, at *Ringe* Kommune er karakteriseret ved en høj andel af små bedrifter under 10 ha i forhold til Danmark som helhed. Samtidig er der en lavere andel af de helt store brug over 100 ha i kommunen. *Morsø* Kommune derimod følger tættere landsgennemsnittet for bedriftsstørrelser.

Tabel 1. Nøgletal om landbrug i *Ringe* og *Morsø* kommuner (1999)

	Ringe	Morsø	Danmark
Andel af bedrifter < 10 ha. %	26	20	20
Andel af bedrifter > 100 ha. %	6	10	11
Andel af bedrifter med svin. %	22	50	27
Andel af bedrifter med kvæg. %	43	41	42
Andel af bedrifter med får. %	6	5	6
Kvæg per ha. Stk.	1,0	0,7	0,7
Svin per ha. Stk.	4,6	8,5	4,4
Areal med korn. %	56	66	55
Areal med græs og grøntfoder. %	22	17	22
Areal med brak. %	7	7	8

Kilde: Danmarks Statistik, 2000.

Med hensyn til husdyrholdet er forholdene i både *Ringe* og *Morsø* kommuner tæt på Danmark som helhed med hensyn til andelen af bedrifter, der har kvæg. I modsætning hertil har *Morsø* Kommune med 50% en markant høj andel af svinebedrifter. Dette afspejles ligeledes i antallet af dyr i forhold til det dyrkede areal. Som det ses, er der kun er ca. halvt så mange svin per ha i *Ringe* Kommune i forhold til *Morsø* og også i forhold til hele landet. I *Ringe* ligger antallet af kvæg per ha væsentligt over tallet for *Morsø* og for hele landet, hvilket indikerer, at der findes en række forholdsvis store kvægbrug i *Ringe*. Afgrødesammensætningen i *Ringe* ligger, som vist i tabellen, tæt på landsgennemsnittet. I modsætning hertil udgør kornarealet i *Morsø* med 66% en væsentlig større andel af det dyrkede areal end i *Ringe*. Som vist i tabellen skyldes det bl.a., at en mindre andel af arealet bruges til græs og grøntfoder, men også til rodfrugt- og frøafgrøder (ikke vist i tabellen). Andelen af det dyrkede areal, der er braklagt, er i begge kommuner 7%, lige under landsgennemsnittet.

Tabel 2 viser omfanget af udpegninger i de to kommuner. Som det ses, er der store forskelle på udbredelsen af udpegninger i *Ringe* og *Morsø* kommuner. Mest markant er forskellen på områder, hvor der ikke findes nogen ud-

Tabel 2. Udpegninger i Ringe og Morsø kommuner (2000)

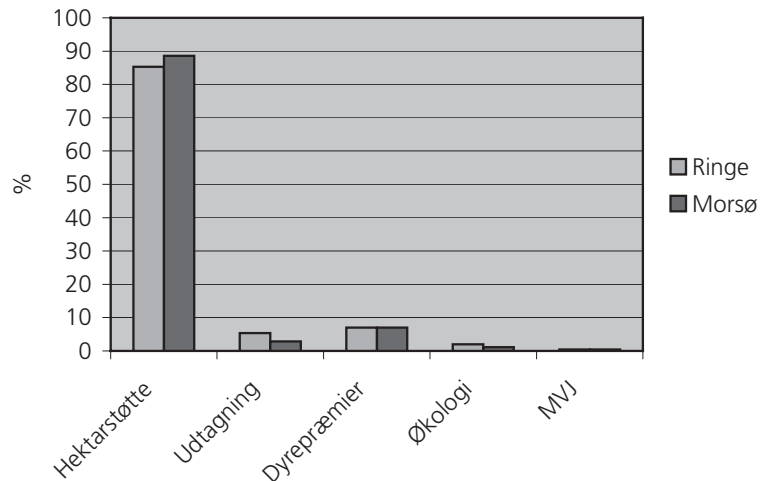
Type af udpegning	Ringe Kommune		Morsø Kommune	
	ha	% af total areal	ha	% af total areal
Uden udpegning	2515	16	19806	54
SFL-område	1596	10	4458	12
Drikkevandsområder	11704	76	7695	21
Skovrejsning plus	1124	7	408	1
Skovrejsning minus	2977	19	7033	19
Naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser	2735	18	5477	15
Internationale beskyttelsesområder i alt	288	2	1408	4
§3-arealer	624	4	2500	7

pegninger. Således er næsten halvdelen af Morsø Kommune uden udpegning, mens dette kun gælder for 16% i Ringe Kommune. Baggrunden herfor er at der i Ringe Kommune er en meget omfattende udpegning af arealer til sikring af drikkevand nemlig 76%, mens disse områder kun udgør 21% af arealet i Morsø Kommune. Endelig kan det bemærkes, at kun 1% af arealet i Morsø er udpeget til skovrejsningsområde, hvor det derimod er 7% i Ringe. På landsplan er lidt under 5% af det åbne land udpeget til skovrejsningsområde (Strukturdirektoratet for Landbrug og Fiskeri, 1996). De internationale beskyttelsesområder udgør med 4% af det samlede areal en dobbelt så stor andel i Morsø som i Ringe. Også §3-arealerne udgør en næsten dobbelt så stor andel af arealet i Morsø sammenlignet med Ringe. Der er således samlet udpeget et større areal med eksisterende værdier i Morsø end i Ringe. For såvel SFL-områder som områder, hvor skovrejsning er uønsket, er der kun mindre forskelle mellem de to kommuner.

Den samlede støtte

I Morsø Kommune udgør den samlede kortlagte støtte på jordbrugsarealet 64 mio. kr. (2.083 kr. per ha), mens det tilsvarende beløb i Ringe Kommune er 27 mio. kr. (2.255 kr. per ha). Herudover gives der i Ringe og Morsø et beløb på henholdsvis godt 2.000 kr. og lidt mere end 38.000 kr., som vedrører arealer uden for jordbrugsarealet. Disse beløb er ikke medtaget i det følgende, der udelukkende omhandler jordbrugsarealet. Den væsentligste forklaring på den lidt højere gennemsnitlige støtte i Ringe er, at en større andel af jordbrugsarealet i Morsø ikke er i omdrift. De øvrige landbrugsstrukturelle forskelle – mindre korn, mere kvæg og foderafgrøder og mindre brug i Ringe Kommune, synes derimod ikke at påvirke den gennemsnitlige støtte i negativ retning.

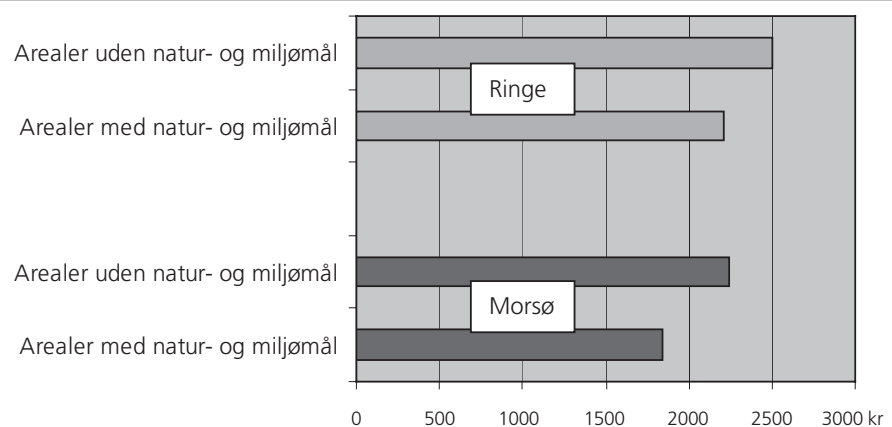
Som det fremgår af figur 2, udgør hektarstøtten (eksklusiv støtte til udtagning) hovedparten af støtten i begge kommuner med henholdsvis 85% af støtten i Ringe og 89% af støtten i Morsø. Dyrepræmierne udgør i begge kommuner 7% af støtten, mens den andel af støtten, der går til udtagning, er næsten dobbelt så stor i Ringe som i Morsø (5,3% mod 2,8%). Også den andel af støtten, der går til økologisk jordbrug, er lidt større i Ringe med 2,0% mod 1,2%. MVJ-støttens andel af den samlede støtte er ens i begge kommuner med 0,4%.



Figur 2. Den samlede støtte i Ringe og Morsø kommuner fordelt på forskellige støtteordninger

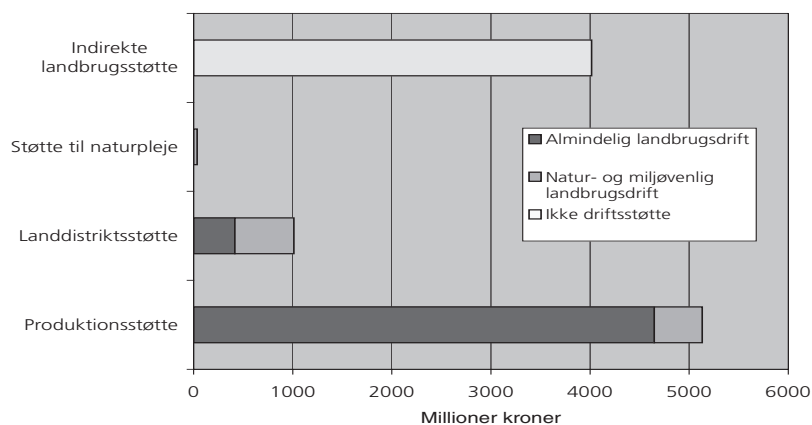
Samlet udgør støtten til almindelig landbrugsdrift, hektarstøtte og dyrepræmier, 92% af den samlede støtte i Ringe og 95% af den samlede støtte i Morsø. Som det helt dominerende element i støtten giver denne støtte derfor et højt udgangsniveau i forhold til jordbrugernes økonomiske incitament til at anvende de direkte miljø- og naturorienterede støtteordninger.

Generelt er der følgende sammenhæng mellem den gennemsnitlige støtte per ha og arealer med natur- og miljømål: Støtten er forholdsvis høj på arealer uden udpegninger. Ser vi på de enkelte kommuner, er billedet mest klart for Morsø (figur 3), hvor den gennemsnitlige støtte per ha er 2.239 kr. for arealer i områder uden natur- og miljømål og kun 1.846 kr. for arealer med natur- og miljømål. I Ringe er billedet det samme, men med en mindre forskel, idet den gennemsnitlige støtte på arealer i områder henholdsvis uden og med natur- og miljømål i gennemsnit er 2.439 kr. og 2.209 kr.



Figur 3. Gennemsnitlig støtte per ha inden for og uden for områder med natur- og miljømål

Derimod er det en større andel af den samlede støtte, der udgøres af støtte til natur- og miljøvenlig drift på de arealer, der er beliggende i områder med natur- og miljømål (figur 4). I Morsø Kommune udgør den grønne støtte så-



Figur 4. Andelen af den samlede støtte til almindelig landbrugsdrift og til natur- og miljøvenlig drift på arealer inden for og uden for områder med natur og miljømål

ledes 6% af den samlede støtte inden for områder med natur- og miljømål, mens den kun udgør 3% inden for områder uden natur- og miljømål. Opgørelsen fra Ringe Kommune viser det samme, idet de tilsvarende andele er henholdsvis 8% inden for og 5% uden for områder med natur- og miljømål. Det er dog værd at bemærke, at selvom der relativt set flyder mere grøn støtte til områderne med natur- og miljømål, så udgør denne støtte fortsat en lille del af den samlede støtte.

Tabel 3 opsummerer henholdsvis den almindelige landbrugsstøtte og støtten til natur- og miljøvenlig drift i forhold til områder med og uden natur- og miljømål.

Tabel 3. Opsummering af støttefordelingen i forhold til natur og miljømål

	Andel af støtten til natur- og miljøvenlig drift, der falder på arealer uden natur- og miljømål	Andel af støtten til almindelig landbrugsdrift, der falder på arealer med natur- og miljømål
	%	%
Morsø	50	35
Ringe	12	82

For støtten til natur- og miljøvenlig drift viser tallene, at henholdsvis 50% og 12% af støtten gives til arealer uden natur- og miljømål. Alt andet lige ville en målretning til udpegede arealer betyde, at støtten i højere grad ville bidrage til at opfylde natur- og miljømål. I alt er det i opgørelserne fra de to kommuner ca. 1,6 mio. kr., der udbetales i grøn støtte til arealer uden natur- og miljømål.

Hvis det som udgangspunkt antages, at de kortlagte natur- og miljømål ikke, i en ikke nærmere fastsat grad, opfyldes gennem almindelig landbrugsdrift, kan fordelingen af denne støtte vurderes. Tabellen viser her, at henholdsvis 35% og 82% af støtten i Morsø og Ringe kommuner betales til arealer inden for områder med natur- og miljømål. Til denne del af støtten kunne der dermed knyttes betingelser for udbetalingen, der sikrede opfyldelse af natur- og miljømål. I de to kommuner er denne del af støtten opgjort til godt 43 mio. kr. Omvendt viser tabellen også, at henholdsvis 65% og 18% af støtten går

til almindelig landbrugsdrift uden for områder med kortlagte natur- og miljømål og dermed ikke er i direkte konflikt med målene.

Tema: Drikkevand

Der findes ikke direkte en eksisterende kortlægning inden for drikkevand, der viser eksisterende værdier inden for temaet, men overvejelser herom indgår i udpegningen af *Områder med særlige drikkevandsinteresser*. Disse områder indgår i de langsigtede arealprioriteringer i regionplanlægningen, uden at der i dag er knyttet særlige virkemidler hertil. Også *SFL-områderne* er relevante, idet de blandt andet er udpeget med drikkevandsbeskyttelse som formål. Vi har derfor valgt at bruge overlappet mellem drikkevandsområderne og SFL-områderne som det areal, hvor der er knyttet økonomiske virkemidler til drikkevandsbeskyttelsen.

Inden for drikkevandstemaet er der udpeget i alt 9.459 ha i *Ringe*, svarende til 79% af jordbrugsarealet, mens der tilsvarende er udpeget 6.498 ha i *Morsø*, svarende til kun 21% af jordbrugsarealet (se tabel 4). Sammenfaldet mellem områder med særlige drikkevandsinteresser og SFL-områder er størst i *Ringe*, hvor 10% af drikkevandsområderne er prioriteret med SFL-udpegning mod 6% i *Morsø*. Forskellen kommer af, at 71% af SFL-områdeudpegningen i *Ringe* falder inden for drikkevandsområderne, mens det i *Morsø* kun er 11%.

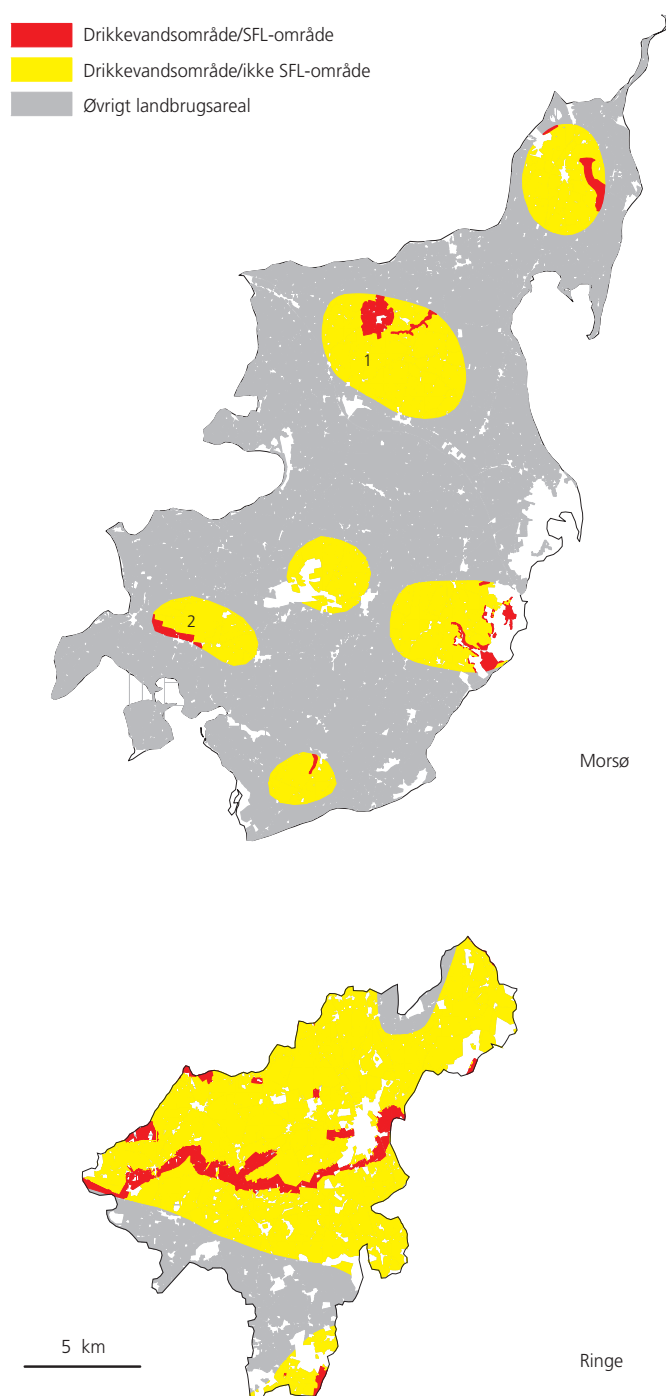
Tabel 4. Overlap mellem udpegningerne inden for temaet drikkevand i Ringe og Morsø kommuner (2000)

	Samlet areal ha	Andel af landbrugsjord %	Heraf anden udpegning i %	
			Drikkevandsområder	SFL-områder
Ringe Kommune				
Drikkevandsområder	9459	79	100	10
SFL- og drikkevandsområde	950	8	100	100
I alt drikkevandstema	9459	79	100	10
Morsø Kommune				
Drikkevandsområder	6498	21	100	6
SFL- og drikkevandsområde	397	1	100	100
I alt drikkevandstema	6498	21	100	6

Udpegningen af områderne med særlige drikkevandsinteresser er forskellige i de to kommuner. I *Ringe* dækker udpegningen stort set hele kommunen bortset fra den sydlige del og et mindre område i nord (kort 1). I *Morsø* er udpegningen spredt ud i hele kommunen på 6 ovale områder. I *Ringe* Kommune er udpegningen af SFL-områder ikke rettet mod grundvandsbeskyttelse, men mod naturhensyn. Den væsentligste udpegning er således det øst-vest gående bånd langs Sallinge å. I *Morsø* Kommune er to af de viste SFL-områder rettet mod grundvandsbeskyttelse. Det gælder det sammenhængende område ved Bjergby (1 på kort 1) samt den sydligste del af område 2, der skyldes et delvist overlap med et større SFL-område rettet mod grundvandsbeskyttelse.

I områder med særlige drikkevandsinteresser i *Ringe* udbetales der ca. 20 mio. kr. i samlet støtte, mens det tilsvarende beløb i *Morsø* er 23,5 mio. kr. (tabel 5).

Kort 1. Drikkevandstemaet i Morsø og Ringe kommuner (2000)



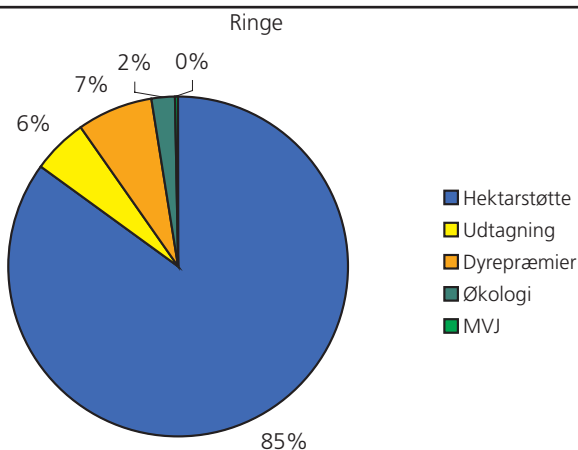
I Ringe Kommune går 75% af den samlede støtte til arealer inden for områder med særlige drikkevandsinteresser. I Morsø Kommune er det tilsvarende tal kun 22%. Begge dele ligger imidlertid tæt på den andel, drikkevandsområderne udgør af det samlede jordbrugsareal. Den gennemsnitlige støtte pr.

Tabel 5. Den samlede landbrugsstøtte i områder med særlige drikkevandsinteresser

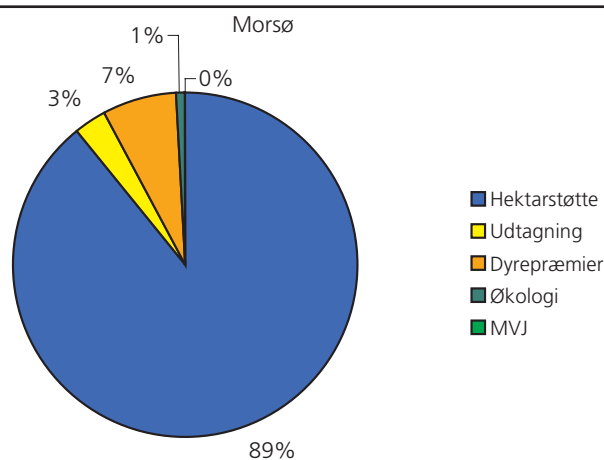
	Ringø	Morsø
Samlet støtte kr.	20.225.763	23.553.233
Andel af støtte %	74,8	21,7
Andel af areal %	78,9	21,1
Støtte per ha Kr.	2.138	2.141

ha i drikkevandsområderne ligger derfor også tæt på gennemsnittet for alle jordbrugsarealer, men er dog lidt lavere i *Ringe* og lidt højere i *Morsø*.

Som det fremgår af figur 5 og 6 udgør hektarstøtten både i *Ringe* og i *Morsø*, ligesom på det samlede jordbrugsareal, den altdominerende andel af den samlede støtte (85% og 89%). I *Ringe* udgør støtte til udtagning i drikkevandsområderne en dobbelt så stor andel (6%) som i *Morsø* (3%), og det samme gælder for MVJ-støtten (2% mod 1%). Samlet set er det dog støtten til almindelig landbrugsdrift, der dominerer.



Figur 5. Fordelingen af støtten til områder med særlige drikkevandsinteresser i *Ringe*



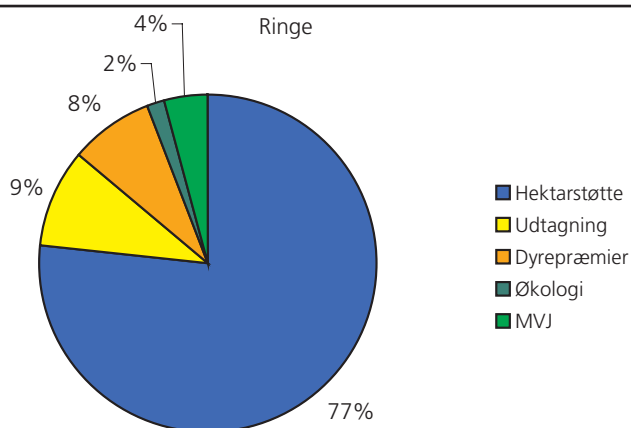
Figur 6. Fordelingen af støtten til områder med særlige drikkevandsinteresser i *Morsø*

På arealer, der er udpeget til både drikkevandsområde og SFL-område, udbetales der i *Ringe* Kommune ca. 2 mio. kr., mens der i *Morsø* udbetales lidt under 0,7 mio. kr. (tabel 6). I forhold til den andel af arealet, det kombinerede drikkevands- og SFL-område udgør (1,3%), er det forholdsvis lidt i *Morsø*. Det gennemsnitlige beløb ligger derfor også væsentligt under gennemsnittet for hele jordbrugsarealet i *Morsø*, mens det kun er lidt under gennemsnittet i *Ringe*.

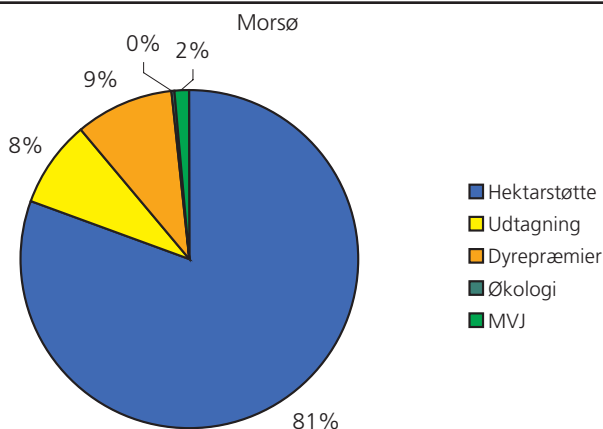
Tabel 6. Den samlede landbrugsstøtte på områder med særlige drikkevandsinteresser, som samtidigt er udpeget til SFL-område

	Ringe	Morsø
Samlet støtte kr.	2.069.824	669.946
Andel af støtte %	7,7	1,0
Andel af areal %	7,9	1,3
Støtte per ha kr.	2.180	1.687

Også støttesammensætningen er anderledes inden for SFL-områdedelen af drikkevandsområderne end på drikkevandsområdernes samlede jordbrugsareal i de to kommuner (se figur 7 og 8). Hektarstøtten udgør inden for SFL-områdedelen i *Ringø* og *Morsø* henholdsvis 77 og 81% af den samlede støtte, hvilket er henholdsvis 9 og 8% point under gennemsnittet for hele jordbrugsarealet inden for drikkevandsområderne. Hektarstøttens lavere andel af den samlede støtte i disse områder modsvares af en større andel af næsten alle de øvrige støtteordninger i begge kommuner. Mest markant er det, at såvel støtten til udtagning som MVJ-støtten inden for SFL-delen af drikkevandsområderne i begge kommuner udgør en væsentlig større andel af den samlede støtte. I *Ringø* udgør støtten til udtagning således 9% inden for SFL-delen mod 6% i det samlede drikkevandsområde og MVJ-støtten 4% mod 0%. I *Morsø* er de tilsvarende tal for udtagningsstøtten 8 mod 3% og for MVJ-støtten 4 mod 0%. Kun støtten til økologisk jordbrug adskiller sig fra dette mønster, idet den i *Ringø* svarer til gennemsnittet (2%) og i *Morsø*, hvor den på det samlede jordbrugsareal udgør 1%, men ikke er fundet i SFL-områder beliggende i drikkevandsområder.



Figur 7. Fordeling af støtten på arealer i Ringø der er udpeget til såvel områder med særlige drikkevandsinteresser som til SFL-områder



Figur 8. Fordeling af støtten på arealer i Morsø der er udpeget til såvel områder med særlige drikkevandsinteresser som til SFL-områder

Samlet set adskiller støttesammenhængen og støtteomfanget i drikkevandsområderne sig ikke markant fra forholdene på det samlede jordbrugsareal.

Det er dog ikke overraskende på baggrund af, at ingen af de analyserede ordninger har været målrettet mod drikkevandsområderne, og på baggrund af den store andel af arealet, der er udpeget specielt i *Ringe*. Ser man derimod udelukkende på støtten, der er givet til arealer, der er udpeget til både SFL-område og drikkevandsområde, er der derimod klare forskelle. Støtten til udtagning, MVJ-støtten og støtten til økologisk jordbrug har alle direkte positive effekter i forhold til at formindske belastningen af drikkevandsressourcen. I *Ringe* Kommune er 15% af arealet i SFL- og drikkevandsområder omfattet af disse støtteordninger, mens det tilsvarende areal i *Morsø* udgør 10% af arealet. Til sammenligning omfatter de samme støtteordninger henholdsvis 8% og 4% af det samlede jordbrugsareal i *Ringe* og *Morsø*. De pågældende støtteordninger har altså en væsentlig større udbredelse i de områder, som både er SFL-områder og drikkevandsområder. Det er dog nødvendigt her at bemærke, at det i *Morsø* betyder, at den gennemsnitlige støtte per ha inden for overlappet er væsentligt mindre (næsten 20%) end den gennemsnitlige støtte på det samlede jordbrugsareal. Det er omvendt ikke tilfældet i *Ringe*, hvilket må tilskrives den større andel af støtte til økologisk jordbrug. Også husdyrpræmierne har en lidt større betydning inden for SFL-delen af drikkevandsområderne, men det er sværere direkte at vurdere deres betydning i forhold til drikkevandsinteressen.

Samlet set medfører støtteordningerne altså en mere ekstensiv drift inden for den del af drikkevandsområderne, der er prioriteret gennem udpegningen til SFL-område, men ekstensiveringens har haft en forskellig pris for landmændene i de to kommuner, idet den gennemsnitlige støtte per ha i disse områder nu er 500 kr. mindre i *Morsø* end i *Ringe*.

Tema: Natur

Både registreringen af arealer omfattet af *den generelle beskyttelse af naturtyper i naturbeskyttelsesloven (§3)* og udpegningen af *internationale beskyttelsesområder* er relevante, idet de omfatter allerede eksisterende naturværdier enten på levesteds- eller landskabsniveau. *Udpegningen af Naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser* (særlige beskyttelsesområder) omfatter også områder, hvor det på længere sigt er målet at udvikle sammenhængende naturområder. Endelig er de *særligt følsomme landbrugsområder* relevante, idet de er udpeget med det sigte at målrette indgåede aftaler om miljøvenligt jordbrug til disse områder.

Som det ses af tabel 7, er 2.216 ha i alt i *Ringe* udpeget inden for temaet natur, hvilket svarer til 18% af det samlede jordbrugsareal. Særlige beskyttelsesområder omfatter med 80% den største andel af temaet, SFL-områderne omfatter 60%, §3-arealerne og de internationale beskyttelsesområder tilsammen 22%. I *Morsø* er i alt 6.658 ha jordbrugsareal omfattet af udpegningerne inden for naturtemaet svarende til 22% af det samlede jordbrugsareal. I forhold til *Ringe* er andelen af arealet inden for naturtemaet i *Morsø* omfattet af §3-registreringen og udpegningen af internationale beskyttelsesområder med 36% væsentligt større. Omvendt er andelen af arealet, der er omfattet af SFL-udpegningen og udpegningen af særlige beskyttelsesområder, min-

Tabel 7. Udpegninger inden for naturtemaet i Ringe og Morsø kommuner (2000)

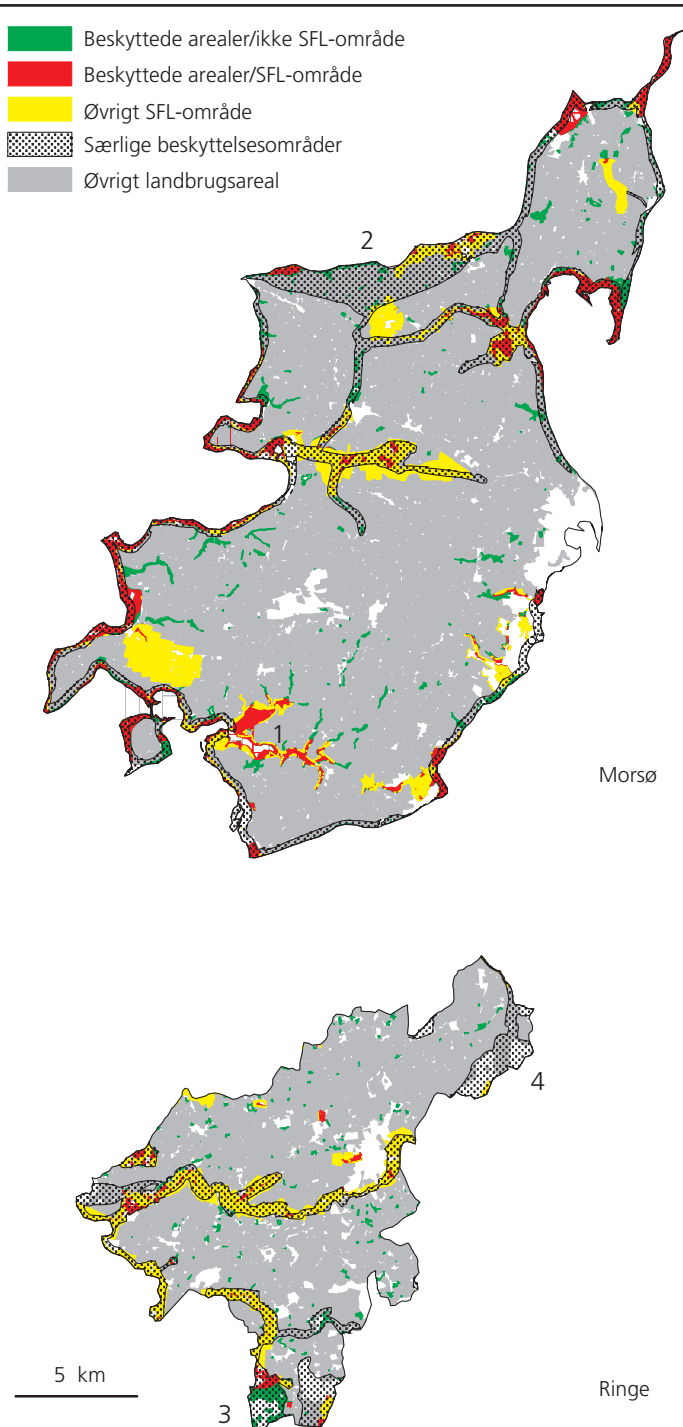
	Samlet areal	Andel af landbrugs- areal	Heraf i anden udpegning i %		
	ha		%	§3 og internationale beskyttelsesområder	Særlige beskyt- telsesområder
Morsø Kommune					
§3 og internationale beskyttelsesområder	2392	8	100	60	67
Særlige beskyttelsesområder	4528	15	32	100	41
Særligt følsomme landbrugsområder	3498	11	45	53	100
I alt naturtema	6658	22	36	68	53
Ringe Kommune					
§3 og internationale beskyttelsesområder	485	4	100	52	47
Særlige beskyttelsesområder	1781	15	14	100	58
Særligt følsomme landbrugsområder	1336	11	17	77	100
I alt naturtema	2216	18	22	80	60

dre i Morsø. I Ringe er kun 47% af §3-arealerne og de internationale beskyttelsesområder omfattet af SFL-udpegningen, mens den tilsvarende andel i Morsø er 67%. Der er derimod et større sammenfald mellem SFL-områderne og de særlige beskyttelsesområder i Ringe end i Morsø, idet såvel den andel af SFL-områderne, der er særlige beskyttelsesområder, som omvendt er mindre i Morsø.

Naturinteresserne i Morsø Kommune er tæt knyttet til kysten - stort set hele kyststrækningen er omfattet af udpegningen til særligt beskyttelsesområde, og en stor del af de §3 registrerede arealer i disse områder, bl.a. strandenge, er også prioriteret i SFL-udpegningen. Herudover er interesserne knyttet til en række vandløb og enkelte større områder som det inddæmmede areal ved Tissing vig samt Søndervig (1 på kort 2) og det kuperede terræn mellem Vilsund og Flade (2 på kortet). Også i Ringe følger naturinteresserne vandløbene – Sallerup å midt i kommunen og Hågerup å i den sydlige del. Herudover er der naturinteresser knyttet til den sydligste del af kommunen, der indgår i de internationalt vigtige skovområder omkring Brahetrolleborg (3 på kort 2) og skov- og engområder omkring Hellerup å (4 på kortet). I begge kommuner er der en række mindre arealer omfattet af specielt §3-beskyttelsen, der ikke er prioriteret i hverken udpegningen af de særlige beskyttelsesområder eller i SFL-udpegningen.

Samlet modtager de beskyttede arealer (§3- eller internationale beskyttelsesområder) inden for jordbrugsarealet i Ringe Kommune en støtte på ca. 461.000 kr., mens det tilsvarende beløb i Morsø er ca. 1.249.000 kr. (tabel 8). De beskyttede arealer modtager således en lille del af den samlede støtte til jordbrugsarealer. I gennemsnit modtager arealerne henholdsvis 950 og 522 kr. i støtte per ha, hvor gennemsnittet for alle arealer i både Ringe og Morsø ligger over 2.000 kr. Selvom arealerne udgør 8% af jordbrugsarealet i Morsø og 4% af jordbrugsarealet i Ringe, går derfor end 2% af støtten til disse arealer i begge kommuner. Den gennemsnitlige støtte er specielt lav på §3-arealerne (ikke vist i figur) med henholdsvis 290 og 313 kr. per ha i henholdsvis Morsø og Ringe.

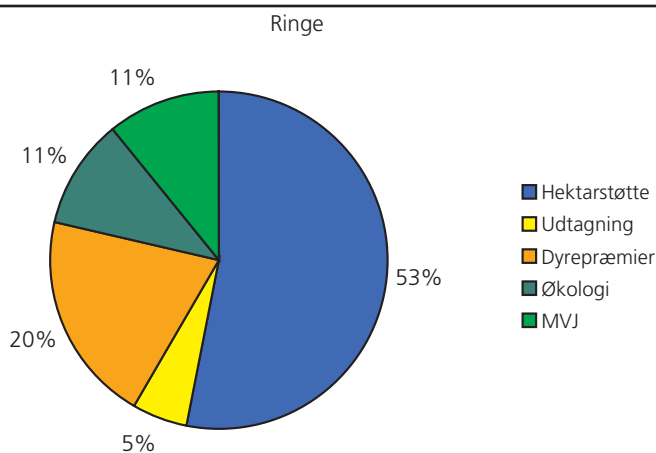
Kort 2. naturtemaet i Morsø og Ringe kommuner (2000)



Tabel 8. Den samlede støtte til arealer beskyttet af Naturbeskyttelseslovens §3 og/eller i internationale beskyttelsesområder

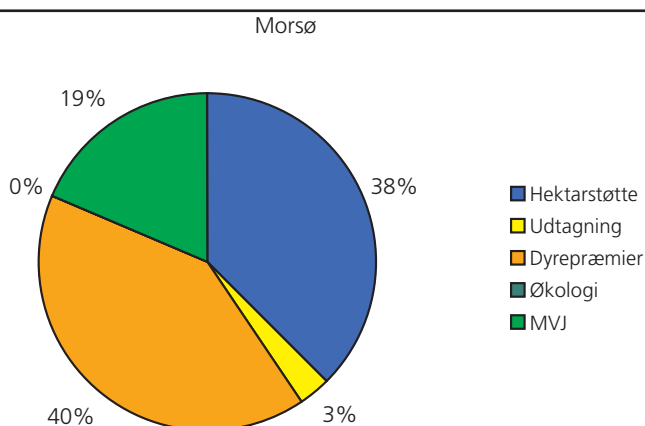
	Ringe	Morsø
Samlet støtte kr.	460.781	1.248.837
Andel af støtte %	1,7	2,0
Andel af areal %	4,1	7,8
Støtte per ha kr.	950	522

I Ringe (figur 9) er hektarstøtten den vigtigste støtteordning på de beskyttede arealer med en andel på lidt over halvdelen af den samlede støtte, hvilket dog er langt mindre end på det samlede jordbrugsareal (85%).



Figur 9. Fordeling af støtten til arealer omfattet af §3-beskyttelse og/eller beliggende i internationale beskyttelsesområder i Ringe

I Morsø (figur 10) er dyrepræmierne den vigtigste støtteordning på de beskyttede arealer med lidt over 40% af den samlede støtte. Støtten fra MVJ-ordningen er vigtigere på de beskyttede arealer i Morsø, hvor den udgør 19% af støtten mod 11% i Ringe. Endelig udgør støtten under økologisk jordbrug 11% af den samlede støtte på de beskyttede arealer i Ringe, mens den ikke gives til denne type arealer i Morsø.



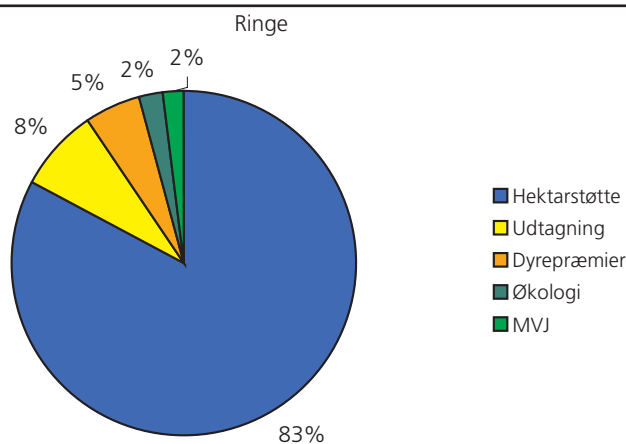
Figur 10. Fordeling af støtten til arealer omfattet af §3-beskyttelse og/eller beliggende i internationale beskyttelsesområder i Morsø

Som det fremgår af tabel 9, er andelen af den samlede støtte, der går til arealer inden for de særlige beskyttelsesområder, i Ringe 18% og i Morsø ca. 11%. Da der ikke er stor forskel i den andel af jordbrugsarealet, der er udpeget, betyder det, at den gennemsnitlige støtte i Ringe med 2.739 kr. per ha er væsentligt større end i Morsø (1.604 kr.). Den gennemsnitlige støtte inden for de særlige beskyttelsesområder ligger derfor ca. 500 kr. henholdsvis over (Ringe) og under (Morsø) gennemsnittet for hele jordbrugsarealet.

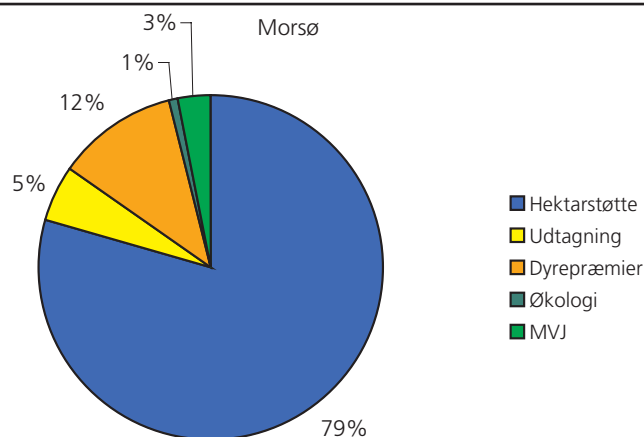
Tabel 9. Den samlede støtte i særlige beskyttelsesområder

	Ringe	Morsø
Samlet støtte kr.	4.873.135	7.260.699
Andel af støtte %	18,0	11,3
Andel af areal %	14,9	14,7
Støtte per ha kr.	2.736	1.604

I begge kommuner kommer en forholdsvis lille del af støtten fra hektarstøtten sammenlignet med hele jordbrugsarealet (figur 11 og 12). I *Ringe* gælder det også for dyrepræmierne, mens både udtagning, MVJ-støtte og økologi-støtte har højere andele end på hele jordbrugsarealet. I *Morsø* er det især dyrepræmierne, men også MVJ-støtten og støtten til udtagning, der har forholdsvis store andele.



Figur 11. Fordeling af støtten i de særlige beskyttelsesområder i Ringe



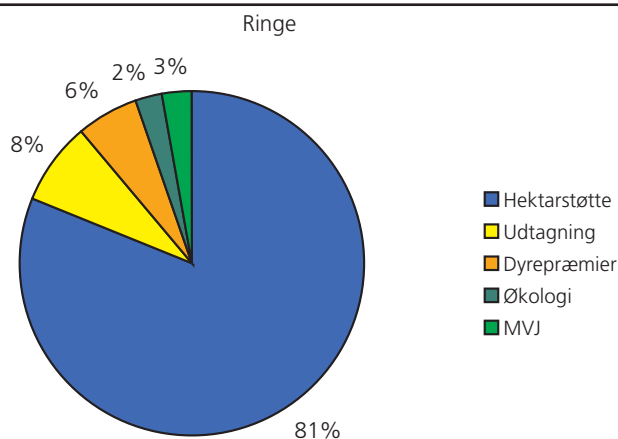
Figur 12. Fordeling af støtten i de særlige beskyttelsesområder i Morsø

I *Morsø* Kommune falder ca. 7% af den samlede støtte i SFL-områderne, mens det tilsvarende tal i *Ringe* er ca. 14% (tabel 10). Det dækker over, at arealerne i SFL-områderne i *Ringe* gennemsnitligt modtager en væsentlig større støtte, da arealerne omfatter 11% af jordbrugsarealet i begge kommuner. Den gennemsnitlige støtte i *Ringe* er 2.769 kr. per ha mod 1.358 i *Morsø*. I *Morsø* ligger den gennemsnitlige støtte dermed under den gennemsnitlige støtte for hele jordbrugsarealet, mens det omvendte gælder for *Ringe*.

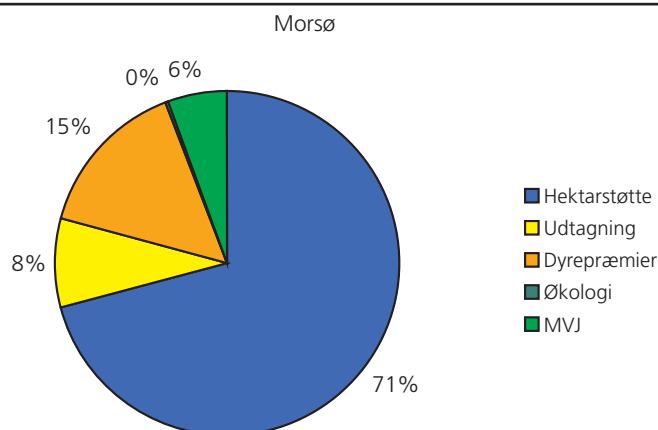
Tabel 10. Den samlede støtte i de særligt følsomme landbrugsområder

	Ringe	Morsø
Samlet støtte kr.	3.699.124	4.751.466
Andel af støtte %	13,7	7,4
Andel af areal %	11,1	11,3
Støtte per ha kr.	2.769	1.358

I det samlede billede udgør hektarstøtten den dominerende støtte også i SFL-områderne – 81% af den samlede støtte i *Ringø* og 71% i *Morsø* (figur 13 og 14). Forskellen skyldes især, at dyrepræmier og MVJ-støtte udgør en større andel af støtten i SFL-områderne i *Morsø*, mens det kun er støtten til økologisk jordbrug, der udgør en større andel i *Ringø* end i *Morsø*.



Figur 13. Fordeling af støtten til SFL-områder i *Ringø*



Figur 14. Fordeling af støtten til SFL-områder i *Morsø*

De foregående tabeller og beskrivelser giver en samlet status over fordelingen af støttemidler inden for naturtemaet. Et af de mest iøjnefaldende træk er den lille andel af støtten, der går til enge, overdrev og andre halvkulturarier omfattet af §3-beskyttelsen. Årsagen hertil er, at den økonomisk vægtige hektarstøtte kun gives til omdriftsarealerne, hvilket betyder, at §3-arealerne altid vil få relativt færre midler i en sammenligning. Samtidigt er den lave gennemsnitlige støtte på §3-arealerne også et udtryk for, at en stor del af arealerne ikke modtager støtte enten direkte til det enkelte areal gennem MVJ-støtte eller indirekte til hele bedriften som dyrepræmier eller støtte til økologisk jordbrug. I *Ringø* Kommune kommer en større andel af støtten på §3-arealerne gennem MVJ-støtte og støtte til økologisk jordbrug, hvilket alt andet lige kan sikre, at arealerne drives mere miljøvenligt end såvel arealer uden støtte som arealer, hvor der udelukkende gives husdyrpræmier. De husdyrpræmier, der gives til bedrifter med §3-arealer, er dog med til at sikre den fortsatte afgræsning af arealerne. For de internationale beskyttelsesområder

er billedet meget forskelligt mellem de to kommuner: I *Ringe* modtager de internationale beskyttelsesområder en højere støtte per ha end gennemsnittet for hele jordbrugsarealet, mens støtten inden for områderne i *Morsø* er under halvdelen af gennemsnittet. Her ses det igen, at den gennemsnitlige støtte er afhængig af hektarstøttens betydning, med en lav andel af den samlede støtte i *Morsø* og det omvendte i *Ringe*. Samtidigt peger forskellen mellem de to kommuner dog også på, at kombinationen økologisk jordbrug og dyrepræmier i *Ringe* giver en relativt højere gennemsnitlig støtte.

Set i forhold til prioriteringerne i de særlige beskyttelsesområder og i SFL-områderne er der nogen forskel mellem de to kommuner. I *Ringe* er der ikke så stor forskel mellem arealerne inden for de to udpegninger. I forhold til det samlede jordbrugsareal er der en lidt højere andel af støtten, der kommer som støtte til udtagning og som MVJ-støtte, mens hektarstøtten omvendt udgør en mindre andel. I *Morsø* er der større forskel mellem de særlige beskyttelsesområder og SFL-områderne. MVJ-støtten og udtagningstøtten er således væsentligt vigtigere i SFL-områderne, ligesom dyrepræmierne også udgør en større andel af støtten her. Samtidigt udgør alle de tre nævnte støtteordninger en større andel af støtten i både de særlige beskyttelsesområder og SFL-områderne når man sammenligner med hele jordbrugsarealet i *Morsø*. For begge udpegninger i begge kommuner går billedet fra §3-arealerne og for de internationale beskyttelsesområder igen: I *Ringe* er den gennemsnitlige støtte højere inden for udpegningerne end uden for, mens det omvendte er tilfældet for *Morsø*.

Tema: Skov

Udpegningerne af relevans inden for skovtemaet er skovrejsningsområder og områder, hvor skovrejsning er uønsket. Skovrejsningsområderne er både generelle udpegninger af, hvor skov på længere sigt er ønsket og specifikke prioriteringer af, hvor skovrejsningen skal fremmes på kort sigt gennem tilskud til skovrejsning. Inden for skovrejsningsområderne er prioriteringen skærpet i forhold til eksempelvis bynærhed, drikkevandsområder og skovknaphed, en prioritering vi dog har valgt ikke at bruge i analyserne. Områder, hvor skovrejsning er uønsket er den eneste ”negative” udpegning i analyserne i rapporten. Støtte til skovrejsning gives ikke inden for disse områder.

I *Morsø* Kommune er 346 ha af jordbrugsarealet udpeget til skovrejsningsområde, mens 5.937 ha er omfattet af udpegningen af områder, hvor skovrejsning er uønsket (se tabel 11). I *Ringe* Kommune er 706 ha omfattet af

Tabel 11. Udpegninger inden for skovtemaet i *Ringe* og *Morsø* kommuner (2000)

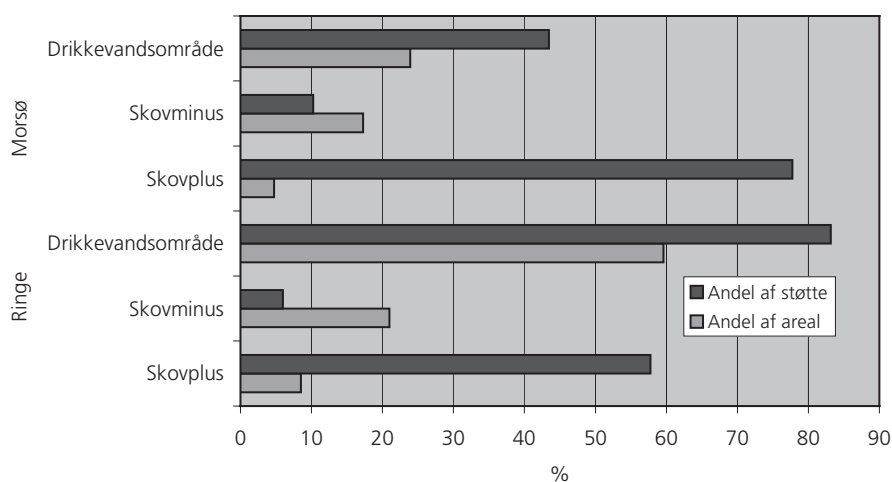
Morsø:	Areal ha	Andel af jordbrugsareal %
Skovrejsningsområder	346	1,1
Områder hvor skovrejsning er uønsket	5937	19,3
Ringe:	Areal ha	Andel af jordbrugsareal %
Skovrejsningsområder	706	5,9
Områder hvor skovrejsning er uønsket	2050	17,1

udpegningen af skovrejsningsområder, mens 2.050 ha af jordbrugsarealet er udpeget til områder, hvor skovrejsning er uønsket. Som det også fremgår af tabellen er den andel af jordbrugsarealet, hvor skovrejsning er uønsket, næsten ens i de to kommuner. Derimod er skovrejsning prioriteret på 5 gange så stor en andel af jordbrugsarealet i *Ringe* sammenlignet med *Morsø*.

Det forholdsmæssigt ringe omfang af skovrejsningsområderne på Mors fremgår også af kort 3, hvor man kan se, at skovrejsningsområderne er mindre områder beliggende dels bynært ved Nykøbing, dels i tilknytning til eksisterende skov (Sønder herred plantage) midt på den sydlige del af øen. I *Ringe* er skovrejsningsområderne koncentreret i et område, der strækker sig i vestlig retning fra *Ringe* by. Områderne, hvor skovrejsning er uønsket, omfatter i *Morsø* dels kystnære områder, dels et større sammenhængende område i det bakkede landskab på nordvest Mors. I *Ringe* omfatter områder, hvor skovrejsning er uønsket dels mindre områder spredt i hele kommunen, dels et større område mellem *Ringe* og *Årslev*.

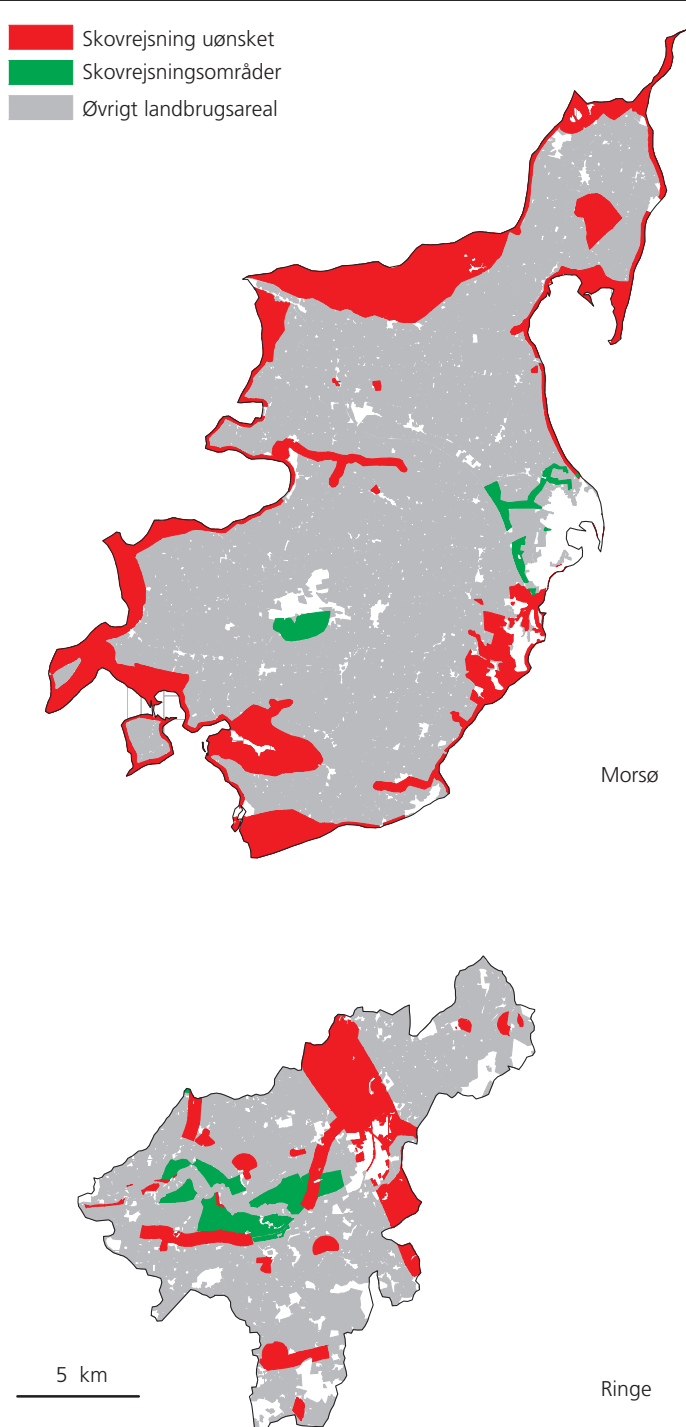
Indledningsvis skal det bemærkes, at kortlægningen af skovrejsningsstøtten er anderledes end kortlægningen af den øvrige støtte på to punkter. For det første har det på grund af datamaterialet været nødvendigt at foretage kortlægningen på ejendomsniveau, og ikke på markblokniveau. I analyserne beregnes skovrejsningen derfor som foretaget på hele ejendommen, hvilket i langt de fleste tilfælde ikke er korrekt. For det andet viser den kortlagte skovrejsning, igen på baggrund af datamaterialet, kun tilsagn givet i et år (1998), dvs., at det ikke er den samlede støtte til skovrejsning i 1998, der er analyseret, idet denne også omfatter støtte givet ved tilsagn i årene før 1998. I *Morsø* og *Ringe* kommuner begrænser det antallet af skovrejsningssager til ganske få. Vi har derfor undtagelsesvis valgt at vise resultater for hele *Viborg* og *Fyns* amter.

I alt er der for henholdsvis *Fyns* Amt og *Viborg* Amt kortlagt 937 ha og 449 ha skovrejsning i 1998. Analyseresultaterne (figur 15) viser, at henholdsvis 58% (*Fyn*) og 78% (*Viborg*) af støtten til skovrejsning er givet til arealer i skovrejsningsområder. At andelen ikke er større, skyldes hovedsagelig den meto-



Figur 15. Andelen af skovrejsningsstøtten der går til arealer inden for udvalgte udpegninger sammenholdt med den andel af det samlede jordbrugsareal, den enkelte udpegning omfatter. Minusområder for skov er områder, hvor skovrejsning er uønsket.

Kort 3. Skovtemaet i Ringe og Morsø kommuner (2000)



diske svaghed ved at kortlægge på ejendomsniveau. Det samme forhold gør sig også gældende i forhold til den skovrejsning, der er kortlagt i områder, hvor skovrejsning er uønsket. Analysen viser her, at 6% af støtten på *Fyn* skulle være udbetalt til arealer, hvor skovrejsning er uønsket, mens det tilsvarende tal for *Viborg* er 10%. I figuren er også vist resultaterne for fordelingen af støtten i forhold til områder med særlige drikkevandsinteresser. Tallene her indikerer, at en forholdsvis stor andel af skovrejsningsstøtten går til arealer inden for drikkevandsområderne. I *Viborg* Amt går således 43% af støtten til arealer i drikkevandsområderne, selvom drikkevandsområderne kun dækker 24% af jordbrugsarealet. Tilsvarende går 83% af støtten i *Fyns*

Amt til drikkevandsområderne, der samlet kun dækker 60% af jordbrugsarealet.

I *Ringe* Kommune går lidt mindre end 5% af den samlede støtte til arealer i skovrejsningsområder, mens det i *Morsø* kun er 1% af den samlede støtte (tabel 12). I *Morsø* svarer det til den andel af arealet, der er udpeget til skovrejsningsområde, mens andelen af støtten i *Ringe* er forholdsvis mindre end den andel, der er udpeget. Det betyder også, at den gennemsnitlige støtte i skovrejsningsområdet i *Ringe* med 1.805 kr. per ha er noget mindre en gennemsnittet på hele jordbrugsarealet (2.255 kr. per ha), mens der i *Morsø* er en mindre forskel mellem skovrejsningsområder og hele jordbrugsarealet (1.943 kr. mod 2.083 kr.).

Tabel 12. Samlet landbrugsstøtte i skovrejsningsområderne i *Ringe* og *Morsø* kommuner

	Ringe	Morsø
Samlet støtte kr.	1.273.839	671.388
Andel af støtte %	4,7	1,0
Andel af areal %	5,9	1,1
Støtte per ha kr.	1.805	1.943

Set i forhold til skovrejsningen er det positivt, at den gennemsnitlige støtte i skovrejsningsområderne i *Ringe* er mindre end den samlede gennemsnitlige støtte. Det indikerer ud fra en økonomisk betragtning, alt andet lige, færre omkostninger ved gennemførelse af skovrejsning inden for skovrejsningsområderne.

Konklusioner og perspektiver

Støtteordningerne til jordbruget koordineres sjældent med de målsætninger, der er for arealanvendelsen i det åbne land, som de kommer til udtryk gennem udpegning af arealer og områder med eksempelvis naturbeskyttelses- eller drikkevandsinteresser.

Nærværende projekt har sat tal på konsekvenserne af den manglende koordinering gennem en kombineret kortlægning af støtteordninger og af de natur- og miljøpolitiske målsætninger. De præsenterede resultater bygger hovedsagelig på analyser i de to kommuner *Ringe* og *Morsø*: *Ringe* med lav husdyrtæthed, få naturarealer og høj prioritering af drikkevandsbeskyttelse og skovrejsning; *Morsø* med høj dyretæthed, flere naturarealer særligt ved kysten og færre arealer omfattet af udpegninger for drikkevandsbeskyttelse og skovrejsning.

Der er i projektet lagt særlig vægt på den løbende landbrugsstøtte, dvs. de støtteordninger, der er baseret på løbende årlige udbetalinger. Der skelnes mellem på den ene side støtte til almindelig landbrugsdrift, hektarstøtte og husdyrpræmier, og på den anden side støtte til natur- og miljøvenlig drift, støtte til udtagning og økologisk jordbrug samt de miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger. Til kortlægningen af natur- og miljømål er følgende udpegninger og arealprioriteringer anvendt: Arealer beskyttet af §3 i naturbeskyttelsesloven, internationale beskyttelsesområder (Ramsar samt områder under Habitats- og Fuglebeskyttelsesdirektivet), områder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, særligt følsomme landbrugsområder, områder med særlige drikkevandsinteresser, skovrejsningsområder samt områder, hvor skovrejsning er uønsket. Analyserne er så vidt muligt baseret på informationer fra år 2000.

Af resultaterne fra analyserne af støtteordningerne kan der peges på:

- Analyser af støtteordningerne i *Morsø* og *Ringe* kommuner, i alt ca. 43.000 ha landbrugsjord, viser, at jordbrugsarealet i de to kommuner i gennemsnit modtager mere end 2.000 kr. per ha i årlig støtte. Kun 5% af støtten kommer fra de støtteordninger, hvor gevinsten for miljø og natur er klare (MVJ-ordningen, udtagingsstøtte og økologisk jordbrug).
- Støtten er generelt højere på jordbrugsarealer uden udpegninger, dvs. at der synes at være en sammenhæng mellem lavere støtte og arealer med natur- og miljømål. Det gælder for alle de enkelte udpegninger i *Morsø* Kommune, mens arealer inden for enkelte udpegninger i *Ringe* modtager en støtte over gennemsnittet.
- Særligt lav er støtten på den del af jordbrugsarealet, der er udpeget til §3-arealer, hvor den gennemsnitlige støtte i begge de to analyserede kommuner ligger omkring 300 kr. per ha. Det skyldes både, at de arealer, der modtager støtte, modtager en forholdsvis lav støtte, men også at mere end en tredjedel af det §3 udpegede jordbrugsareal ikke modtager støtte.

- Samtidig viser analyserne også, at den grønne støtte til natur- og miljøvenlig drift (økologisk jordbrug, braklægning og MVJ-ordningen) udgør en forholdsvis større del af støtten inden for de udpegede arealer. På jordbrugsarealer med udpegninger udgør støtten til natur- og miljøvenlig drift henholdsvis 6% og 8% af den samlede støtte i *Morsø* og *Ringe* kommuner, mens de tilsvarende tal for arealer uden for områder med udpegninger med naturmål er 3 og 5%. På jordbrugsarealer omfattet af §3 beskyttelse er andelen af den samlede støtte, der går til natur- og miljøvenlig drift, helt oppe på henholdsvis 32 og 46% i de to kommuner. Resultaterne skyldes både, at en forholdsvis stor andel af den grønne støtte, på grund af de eksisterende tiltag til målretning, tilflyder arealer i udpegede områder, men også at hektarstøtten er udelukket fra den relativt store andel af de udpegede områder, der ikke er i omdrift.
- Resultaterne for udvalgte temaer (natur, drikkevand og skov) viser, at støtteordningernes bidrag til opfyldelse af målsætninger på natur- og miljøområdet kan øges gennem en målretning til områder inden for de udpegninger, hvor de kan bidrage positivt til natur- og miljømål. I *Morsø* og *Ringe* kommuner udbetales imidlertid henholdsvis 50% og 12% af den grønne støtte til arealer uden kortlagte natur- og miljøpolitiske målsætninger. Den grønne støtte, der udbetales uden for de udpegede arealer, er støtte til udtagning og til økologisk jordbrug. Støtten under MVJ-ordningen er allerede målrettet til udpegede arealer.
- Samtidigt viser resultaterne, at den grønne støtte, selv om den i dag delvist er målrettet, stadig udgør en begrænset andel af den samlede støtte i de udpegede områder. I det lys bliver andre muligheder til opfyldelse af natur- og miljømål interessante. Analyserne viser, at henholdsvis 82% og 35% af støtten til almindelig landbrugsdrift udbetales til arealer i *Ringe* og i *Morsø* inden for de områder, hvor der er kortlagt natur- og miljømål. Denne del af støtten kunne få pålagt specielle betingelser, hvis man vælger at opstille specielle miljø- og naturkrav for udbetaling af støtte inden for de udpegede områder. Et sådant tiltag kunne få stor positiv betydning i relation til natur- og miljømål. En vurdering af den samlede betydning, der inddrager støtteordningernes øvrige mål: fødevareproduktion, prispolitik og liv på landet ligger uden for rammerne af nærværende projekt.

I et samlet perspektiv er det slående, at henholdsvis ca. 53% og ca. 86% af jordbrugsarealet i *Morsø* og *Ringe* er omfattet af miljø- og naturpolitiske målsætninger, mens hovedparten af støtteordningerne ikke indeholder klare overvejelser eller retningslinier i forhold til dette.

Projektet har vist, at støtteordningerne ikke i tilstrækkelig grad indtænkes i plansammenhænge, men også at udpegningen af områder med natur- og miljøinteresser bør revurderes til i højere grad at inddrage landbrugsmæssige forhold, således at det bliver klart hvilke former for landbrugsdrift, der er ønskelige/acceptable inden for de enkelte udpegninger. En sådan afklaring vil bidrage til at styrke relationerne mellem planlægningen og støtteordningerne, og dermed gøre sammenhængen mere gennemskuelig end i dag.

En forståelse af de ovennævnte forhold kunne søges i en mere grundlæggende analyse af såvel landbrugsstøtteordningerne som udpegningerne med

hensyn til historik, formål, opbygning, retslig grundlag, administration og indbyrdes bindinger. Endvidere ville en større viden om de enkelte støtteordningers betydning for miljøet være af stor værdi for en vurdering af konsekvenserne af de observerede manglende sammenhænge mellem områdeudpegninger og støtteordninger. Det har imidlertid ikke været en del af projektets formål at foretage disse analyser, idet fokus alene har været at analysere koblingen mellem støtteordninger og planlægning for at undersøge muligheden for i højere grad at medtage rumlige overvejelser i miljøvurdering af støtteordninger.

På baggrund af projektet kan der peges på nogle forudsætninger, der skal være opfyldt, før inddragelsen af rumlige overvejelser i miljøvurdering af støtteordninger kan blive et nyttigt værktøj. En af erfaringerne fra implementeringen af EU's landbrugs-/miljøordninger, forløberer til dele af landdistriktsprogrammet, er, at en miljøvurdering bør indtænkes allerede i udformningen af ordningerne. Det er blandt andet på denne baggrund, at kravene omkring evaluering er blevet langt mere omfattende på landdistriktsprogrammet end tidligere set. Dette er også i overensstemmelse med implementerings- og evalueringsteori, eksempelvis Hogwood og Gunn (1984), der fastslår, at evaluering af programmer kan være umulige, hvis ikke evalueringen er tænkt ind allerede i selve udformningen af programmet.

Konkret betyder det *for det første*, at støtteordningerne allerede i målsætningen og i udformningen skal relateres til udpegningerne i det åbne land, således at støtteordningernes forventede betydning og samspil med udpegningerne er kendt. Samtidigt skal rammerne for den følgende evaluering, inklusive metoder og værktøjer, være klare. På baggrund af erfaringerne fra nærværende projekt kan det for eksempel gøres gennem besvarelse af følgende spørgsmål i forbindelse med miljøvurdering af en konkret støtteordning:

- Hvilke effekter kan der forventes af støtteordningen?
- Er effekterne negative, positive eller uden betydning i forhold til bestemte udpegninger og deres bagvedliggende natur- og miljøpolitiske mål?
- Bør støtteordningen målrettes i forhold til bestemte udpegninger?
- Bør støtteordningen udelukkes fra arealer inden for bestemte udpegninger?
- Skal støtteordningens udbredelse overvåges i forhold til bestemte udpegninger og i givet fald, hvorledes sikres, at dette er muligt?

Set i et tidsmæssigt perspektiv indgår sådanne overvejelser i stigende grad i udformningen og implementeringen af støtteordningerne. De miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger er, som en af de yngste støtteordninger, et eksempel på, at praksis allerede i dag er tæt på, dog ikke helt systematisk, at kunne opfylde disse anbefalinger. Dels ses det i EU-kommissionens retningslinier for godkendelse og evaluering af ordningen, dels ses det i den stigende målretning mod arealer med naturpolitiske målsætninger, jf. eksempelvis Bernstein-rapportens og Wilhelm-udvalgets anbefalinger og den nyeste vejledning for udpegning af SFL-områder. (Landbrugs- og Fiskeriministeriet, 1996; Wilhelmudvalget, 2001; Direktoratet for Fødevarerhverv, 2003).

For det andet skal det sikres, at udpegningernes formål og de deraf følgende krav og ønsker til arealanvendelsen, herunder den specifikke jordbrugsdrift, er klare. I dette projekt har det i nogen grad været nødvendigt at tolke, om støtteordningernes konkrete betydning for arealanvendelsen er positiv eller negativ inden for de enkelte udpegede områder, fordi udpegningerne ikke eksplicit peger på en bestemt arealanvendelse og jordbrugsdrift. Denne iagttagelse stemmer overens med tidligere påpegninger af planlægningens manglende klarhed med hensyn til konsekvenserne for den enkelte landmand (Strukturdirektoratet for Landbrug og Fiskeri, 1996). Det peger således på et behov i forvaltningen af det åbne land for en klarere sammenhæng mellem formulerede mål og udpegninger og den eventuelt nødvendige indsats over for arealanvendelsen. En sådan forvaltning foreslås for eksempel i Vandrammedirektivet, der er under implementering. Det skal også sikres, at der er overensstemmelse mellem krav og ønsker i forskellige udpegninger, såvel mellem forskellige temaer (eksempelvis natur, drikkevand og skov) som inden for de enkelte temaer. Natura 2000 og den statslige udmelding til regionplanrevision 2001 er et bud på en bedre koordinering, dvs. sammenhæng mellem eksisterende værdier og kort- og langsigtede mål af udpegningerne inden for naturtemaet, som også kan overføres til andre temaer. Konkret kan en vurdering af sammenhængen mellem de forskellige krav og ønsker til arealanvendelsen i de udpegede områder ydermere konkretisere konflikter og synergier i et givet område. Nogle former for arealanvendelse, og dermed specifikke støtteordninger, kan således i nogle tilfælde bidrage til mål inden for flere temaer.

For det tredje skal sammenhængen mellem miljøvurderingerne på de forskellige niveauer være tydelig. Hvis støtteordningerne relateres til udpegningerne allerede i udformningsfasen, som nævnt ovenfor, er mulighederne for efterfølgende at foretage vurderinger på andre niveauer optimale. Det gælder således ikke kun kvaliteten af de efterfølgende evalueringer af selve støtteordningen, men også af de vurderinger, der kan knyttes til miljøvurderinger af lovforslag og af finanslovsforslag, der er afhængig af det forudgående arbejde i udformningen af støtteordningerne.

Samlet set kan en integration af udpegningerne i miljøvurderinger på ovennævnte forudsætninger bidrage til bedre vurderinger, der generelt i højere grad inddrager det åbne lands variation. Konkret kan vurderingerne samtidig relateres direkte til natur- og miljøpolitiske målsætninger. Samtidig vil gennemførelsen af sådanne miljøvurderinger betyde, at såvel kvaliteten af støtteordningerne som af udpegningerne i det åbne land forbedres.

Referencer

Amtsrådsforeningen, 2001:

Amterne i naturen 2000.

Andersen, E., 2001:

Vedvarende græsarealer – landbruget og reguleringen. Forest & Landscape Research no. 30. Danish Forest and Landscape Research Institute, Hørsholm.

Andersen, E. og Madsen, L.M., 2001:

Planlægning og støtteordninger i det åbne land. Landinspektøren 4-01, s. 293-301.

Andersen, E., Primdahl, J. og Solvang, V., 1998:

Miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger og de Særligt Følsomme Landbrugsområder 1994-96. DSR forlag, København.

Anker, H.T., Caspersen, O.H., Hasler, B. og Primdahl, J., 2000:

Offentlige områdeudpegninger i jordbrugslandskabet. Forest & Landscape Research no. 27. Danish Forest and Landscape Research Institute, Hørsholm.

Bekendtgørelse nr. 428 af 02/06/1999:

Bekendtgørelse om supplerende regler i medfør af lov om planlægning.

Cirkulære nr. 159 af 16/09/1998:

Cirkulære om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter m.v.

Danmarks Statistik, 2000:

Landbrugsstatistik 1999. København.

Danmarks Statistik, 2001:

Landbrugsstatistik 2000. København.

Direktoratet for FødevarerErhverv, 2003:

Vejledning om udpegning af særligt følsomme landbrugsområder (SFL-områder). København.

EU-kommissionen, 1999:

Kommissionens forordning (EF) nr. 1750/1999 af 23. juli 1999 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL).

EU-kommissionen, 2000:

Fælles evalueringsspørgsmål med kriterier og indikatorer.

Finansministeriet, 2000:

Miljøvurdering af finanslovsforslaget for 2001.

Finansministeriet, 2001:

Miljøvurdering af finanslovsforslaget for 2002.

Fyns Amt, 2001:

Forslag til regionplan 2001-2013. Fyns Amt.

Forslag til lov af 29/10/1999:

L54, Forslag til lov om støtte til udvikling af landdistrikterne.

Hogwood, B.W. og Gunn, L.A., 1984:

Policy analysis for the real world. Oxford university press, Oxford.

Landbrugs- og Fiskeriministeriet, 1996:

Betænkning fra udvalget om natur, miljø og EUs landbrugspolitik. Betænkning nr. 1309. Landbrugs- og Fiskeriministeriet, København.

Madsen, L.M., 2003:

New Woodlands in Denmark: The role of private landowners. I Urban Forestry & Urban Greening 1/3:185-195.

Miljø- og Energiministeriet, 1993:

Råd om fremgangsmåder ved miljøkonsekvensvurderinger af lovforslag og andre regeringsforslag.

Miljø- og Energiministeriet, 1995:

Miljøkonsekvensvurdering af lovforslag og andre regeringsforslag – eksempelsamling.

Miljøministeriet, 2003:

Miljøkonsekvensvurdering af lovforslag og andre regeringsforslag. København. http://www.lpa.dk/Topmenuen/Publikationer/2003/Vejledning_om_miljokonsekvensvurdering_juni03.pdf (22/9/2003)

Nordisk ministerråd, 1997:

Natur- og kulturlandskapet i arealplanlægningen. I. Regioninddeling av landskap.

Rådsforordning 1257/1999:

Rådsforordning 1257/1999 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL) og om ændring og ophævelse af visse forordninger.

Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, 2001:

Landbrugsregnskabsstatistik 2000, Serie A nr. 85.

Strukturdirektoratet for Landbrug og Fiskeri, 1996:

Landbruget i planlægningen. København.

Strukturdirektoratet, 1999:

Den danske ansøgning om støtte til udvikling i landdistrikterne i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1257/1999.

Vejledning nr. 12392 af 10/10/2001:

VVM-Vejledning om visse offentlige og private anlægs indvirkning på miljøet.

Vejledning af 9/11 2001:

Vejledning om Udpegning af særligt følsomme landbrugsområder (SFL-områder)

Viborg Amt, 1997:

Regionplan 1997-2009 for Viborg Amt, Viborg amtsråd, april 1997.

Viborg Amt, 2000:

Regionplan 2000-2012 for Viborg Amt, Viborg amtsråd, november 2000.

Wilhelmudvalget, 2001:

En rig natur i et rigt samfund.