



Landbrug og landskabsændringer i Roskilde Kommune 2002 til 2012

Resultaterne af et VOLANTE case studie

Vesterager, Jens Peter; Kristensen, Søren Bech Pilgaard; Busck, Anne Gravsholt; Frederiksen, Pia; Richardt, Ann-Sofie

Publication date:
2016

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Document license:
[Ikke-specificeret](#)

Citation for published version (APA):

Vesterager, J. P., Kristensen, S. B. P., Busck, A. G., Frederiksen, P., & Richardt, A-S. (2016). *Landbrug og landskabsændringer i Roskilde Kommune 2002 til 2012: Resultaterne af et VOLANTE case studie*. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet. IGN Rapport



Landbrug og landskabsændringer i Roskilde Kommune 2002 til 2012

Resultaterne af et VOLANTE case studie

Jens Peter Vesterager, Søren Bech Pilgaard Kristensen, Anne Gravsholt Busck,
Pia Frederiksen, Ann-Sofie Richardt

Titel

Landbrug og landskabsændringer i Roskilde Kommune 2002 til 2012 - resultaterne af et VOLANTE case studie

Forfattere

Jens Peter Vesterager, Søren Bech Pilgaard Kristensen, Anne Gravsholt Busck, Pia Frederiksen, Ann-Sofie Richardt

Bedes citeret

Vesterager, J.P.; Kristensen, S.B.P.; Busck, A.G.; Frederiksen, Pia; Richardt, A-S. (2016) Landbrug og landskabsændringer i Roskilde Kommune 2002 til 2012 - resultaterne af et VOLANTE case studie. IGN Rapport. Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Frederiksberg.

Udgiver

Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning
Københavns Universitet
Rolighedsvej 23
1958 Frederiksberg C
Tlf. 353 31500
ign@ign.ku.dk
www.ign.ku.dk

Ansvarshavende redaktør

Claus Beier

ISBN

978-87-7903-745-8

Grafisk arbejde

Kent Pørksen

Fotos

Forsidefoto: Søren Bech Pilgaard Kristensen
Øvrige fotos: Anne Gravsholt Busck

Publicering

Rapporten er udelukkende publiceret på www.ign.ku.dk

Gengivelse er tilladt med tydelig kildeangivelse

Skriftlig tilladelse kræves, hvis man vil bruge instituttets navn og/eller dele af denne rapport i sammenhæng med salg og reklame

Indholdsfortegnelse

FORORD	3
1 INDLEDNING	5
1.1 Beskrivelse af Roskilde kommune og undersøgelsesmetode.....	6
2 RESULTATER.....	7
2.1 Alder, tilknytning til landbruget og uddannelse	8
2.2 Bosætning og brug af ejendommen.....	8
2.3 Økonomiske aktiviteter blandt lodsejerne og på ejendommen.....	9
2.4 Tidsforbrug på ejendommen og beskæftigelse	9
2.5 Landbrugsproduktion på ejendommen og produktionsændringer	9
2.6 Beslutninger og dynamik i arealanvendelsen	10
2.7 Viden om og anvendelse af tilskudsordninger	11
2.8 Landmandspræferencer og syn på tilskudsordninger.....	12
2.9 Forbedring af reguleringen i landbruget	12
3 WORKSHOP RESPONS PÅ RESULTATER.....	14
4 DISKUSSION OG KONKLUSION.....	19
5 LITTERATUR.....	21

Forord

Denne rapport tjener som afrapportering af resultater fra Roskilde casestudiet og en efterfølgende workshop med deltagelse af udvalgte lodsejere og forskellige institutioner der beskæftiger sig med landskabets regulering. Casestudiet er gennemført som en del af Volante-projektet, som var et EU-finansieret forskningsprojekt (EC Contract Ref: FP7-ENV-2010-265104). Projektet har til formål at fremme den proaktive landskabsforvaltning og landskabsplanlægning i Europa. Dette sker gennem studier af eksisterende forhold i seks forskellige europæiske case områder hvor udviklingen er præget af vidt forskellige drivkræfter. Case studierne er gennemført som en spørgeskemaundersøgelse med et bredt udsnit af lodsejere i hvert område ud fra den filosofi at landskabet udgør en ressource eller fælles ejendom der nydes og benyttes af mange men ejes og forvaltes af et begrænset antal lodsejere. Viden om hvordan landskabet forvaltes (gennem bevaring, styrkelse eller ødelæggelse af værdier i nærområdet) er derfor vigtig, for det har stor indflydelse på lokalområdets potentiale som bosted, arbejdsplads og landbrugsområde.

De seks studieområder, som indgår i undersøgelsen er: Roskilde kommune i Danmark, Reichraming kommune i Østrig, Stăncuța og Rătești kommuner i det indre Donaudelta i det sydlige Rumænien, de Ægæiske øer (Lesbos) i Grækenland, Portofino regional park i det nordvestlige Italien og Heerde kommune i Holland. Områderne repræsenterer en mosaik der spænder fra det bynære, intensive landbrug til ekstensive landbrug i yderområderne. Alle områderne er præget af dynamik og transformation pga. forskellige drivkræfter f.eks. turisme, bosætning, fraflytning, intensivisering, ekstensivering mv. I Volante-projektets øvrige dele, er de fremtidige udviklingsmuligheder for en aktiv europæisk landskabspolitik understøttet gennem scenariestudier og analyser og udformning af visioner for den fremtidige udvikling af landskabet i EU.

Denne projektrapport opsummerer de væsentligste resultater af Roskilde casestudiet, yderligere detaljer vil kunne ses i de videnskabelige udgivelser der er fremkommet på baggrund af projektet (<http://www.volante-project.eu/>). Vi har afgrænset os fra at vise kortlægninger af arealer i rapporten, som følge af den anonymitet vi har lovet deltagerne, lige som vi har undgået at vise tabeller eller kommentere på observationer som direkte kan henvises til identificerbare enkeltpersoner i området.

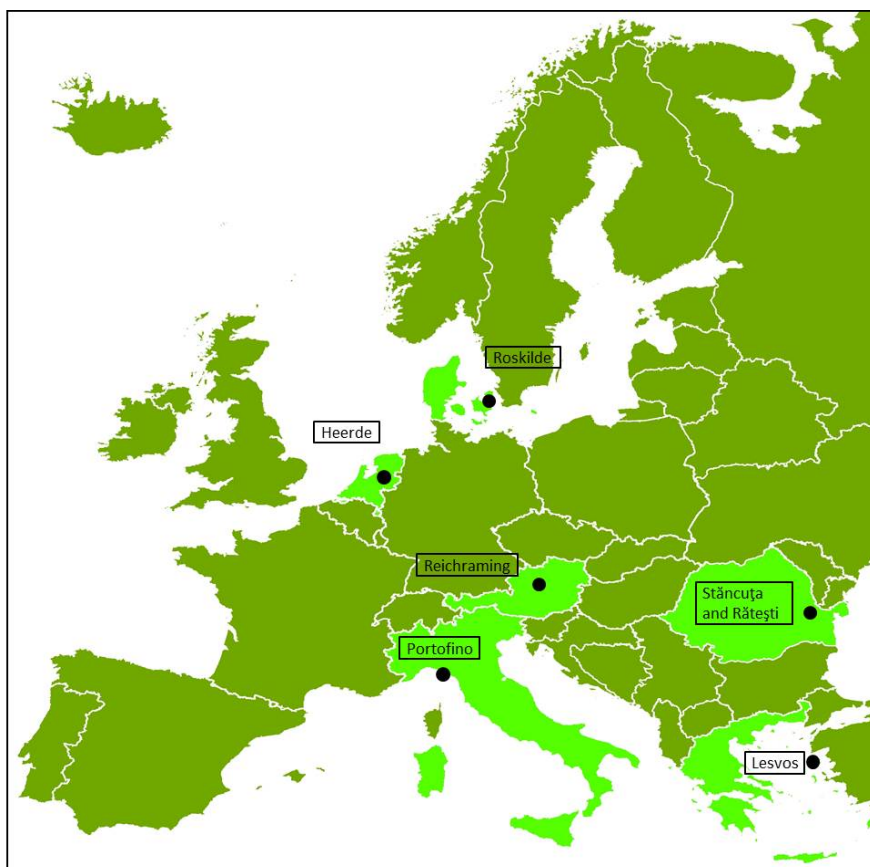
Til slut skal der lyde en tak til alle der har brugt tid på at lade sig interviewe, og stillet oplysninger til rådighed til vores undersøgelse af livet på landet, og i det bynære landskab i Roskilde kommune, et dynamisk område hvor bosætning, produktion, erhverv, landbrug, og natur skal tilgodeses og hvor fortid, nutid og fremtid mødes

1 Indledning

Denne rapport tjener som afrapportering af indsamlede informationer fra Roskilde casestudiet. Casestudiet er udfærdiget som en del af Volante-projektet og medvirker til at belyse eksisterende forhold og dynamikker i forskellige typer af europæiske landskaber med hver deres landskabsdynamik og landskabsforvaltning.

Områderne er udvalgte fordi de repræsenterer forskellige drivkræfter: transformation mellem styreformer i det tidligere øst Europa (Rumænien), intensivering som følge af byvækst og placering tæt på større byer (Holland og Danmark), ekstensivering som følge af marginalisering (Østrig) eller transformation som følge af introduktion af nye driftsformer og aktiviteter, f.eks. turisme (Italien og Grækenland).

Casen Roskilde kommune indgår på lige fod med de øvrige udvalgte studier: Reichraming kommune i Østrig, Stâncuța og Rătești kommuner i det indre Donaudelta i det sydlige Rumænien, de Ægæiske øer (Lesbos – tidligere kommune) i Grækenland, Portofino regional park i det nordvestlige Italien og Heerde kommune i Holland (se figur 1).



Figur 1. De seks studieområder der indgår i VOLANTE projektet.

Roskilde kommune har tidligere været genstand for andre undersøgelser:

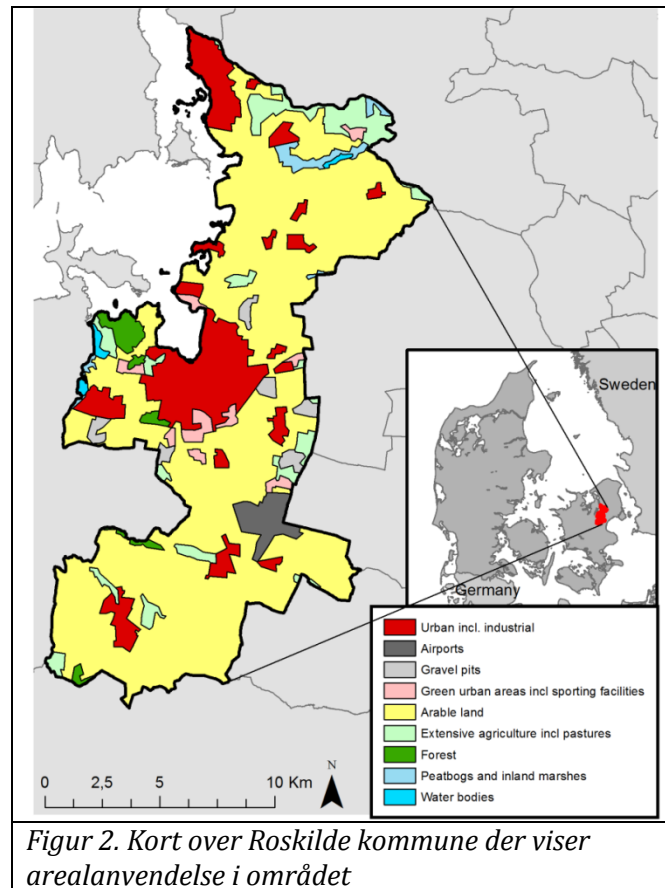
- Undersøgelser af byrandsområder udvikling i et Dansk, Svensk, Hollandsk komparativt studie (Busck et al. 2009).
- Studier af landbrugerens engagement i andre aktiviteter end landbrug, med fokus på den tidligere Gundsø kommune (Præstholt og Kristensen 2007).

Den samlede undersøgelse af alle de 6 casestudier i Volanteprojektet er udførligt beskrevet i Volante rapporten ” *Summary reports for each case study including additional data: Deliverable No: 1.2*” (Kristensen et al. 2012) og i videnskabelige artikler om lodsejere og motiver for gennemførelse af landskabsændringer i Roskilde kommune (Busck og Kristensen 2014, Kristensen et al (2016).

1.1 Beskrivelse af Roskilde kommune og undersøgelsesmetode

Roskildeområdet er udvalgt som case fordi det er et bynært landskab. Roskilde kommune ligger omkring 30 kilometer vest for København, og er med sin placering under påvirkning dels fra Roskilde by dels fra hovedstadsregionen, i form af arbejdspladser, og arbejde, eller hjemmearbejde i mindre servicevirksomheder, som udnytter nærheden til storbyområdet. Samtidig er der et pres på arealressourcen til byudvikling og beboelse, som man hovedsageligt ser omkring de større byer eller det østjyske bybånd i dag. Endelig er der mulighed for alternativ arealanvendelse, især til rekreative tiltag, grundet tilflytning af en kreativ klasse, og som rekreative områder for byboere. Ud fra et landbrugsmæssigt perspektiv er der rigtig gode landbrugsarealer i området, og Roskilde kommune er desuden karakteriseret ved væsentlige forekomster og udvinding af grus til bygge- og anlægsbranchen. Figur 2 viser de vigtigste arealklasser i Roskilde kommune.

Undersøgelsen har fokus på lodsejere eller landmænd, som ejer over 2 ha jord, og derfor disponerer over arealer af en størrelse så disse påvirker landskabsudviklingen i det åbne land. I Roskilde kommune er der ca. 400 af disse ejendomme/ lodsejere, Vi har i forbindelse med undersøgelsen taget kontakt til ca. 120 lodsejere i Roskilde kommune, og gennemførte interviews med 93 lodsejere. 15 lodsejere kunne vi ikke komme i kontakt med og 12 ønskede ikke at deltage i undersøgelsen. Størstedelen af interviewene er gennemført på ejendommen, med forud fastlagte spørgsmål og kortmateriale over ejendommen som grundlag for interviewet. Hvert interview varede ca. en time, og blev gennemført af lektor, Anne Gravsholt Busck, Ph. D. studerende Ann-Sofie Richardt, eller videnskabelig assistent Ditte Rasmussen Brøgger.



2 Resultater

Den langt overvejende del af data indsamlet i undersøgelsen er kvantitativ information, selv om besøgene og samtalerne ofte har givet anledning til kvalitative inputs som har inspireret den videre databehandling. Grundlæggende er det væsentligt at forstå baggrunden for at skelne mellem 'fuldtidslandmænd', 'deltids eller hobby landmænd' og 'ikke landmænd', som er et gennemgående element i rapporten. Disse kategorier er defineret ud fra følgende kriterier:

- Fuldtidslandmand: ejer (eller et andet familiemedlem) anvender 100 % af sin tid på landbrugsaktiviteter på ejendommen.
- Deltidslandmand: ejer (eller et andet familiemedlem) anvender 50-99 % af sin tid på landbrugsaktiviteter på ejendommen.
- Hobbylandmand: ejer (eller et andet familiemedlem) anvender 1-49 % af sin tid på landbrugsaktiviteter på ejendommen.
- Ikke-landmænd: ejer (eller et andet familiemedlem) anvender 0 % af sin tid på landbrugsaktiviteter på ejendommen.

Det har i tidligere undersøgelser vist sig at netop denne skelnen er væsentlig i forhold til hvordan lodsejere forholder sig til produktion, landskabsændringer, investeringer ift. drift af jorden, og øvrige dispositioner på bedriften. I området findes en lille procentdel af fuldtidsbeskæftigede landmænd (12 procent), en større procentdel af ikke-landmænd (35

procent), mens andelen af hobby og deltidslandmænd udgør de resterende 53 procent. Generelt gælder at ændring i antallet af landmænd i de forskellige kategorier ikke nødvendigvis afspejles i adgangen til jord og i deraf følgende landskabsændringer, da jorden fordeles ved sammenlægninger, salg, opkøb og forpagtninger. I realiteten sker der i Roskilde en omfordeling af jorden fra hobby og ikke landmænd til fuldtidslandmænd som opretholder driften på arealerne.

2.1 Alder, tilknytning til landbruget og uddannelse

Ca. halvdelen af de interviewede er i alderen mellem 40 og 59 år, og en høj andel er ældre end 60 år (35 %). For alle lodsejertyper gælder at flertallet er vokset op i tæt kontakt med landbruget (næsten 70 %). Denne tendens er mest udtalt blandt fuldtidslandmænd. En tredjedel af alle de interviewede har en videregående uddannelse. Denne procentsats er højere blandt hobby og deltidslandmænd (50 %) end i de øvrige grupper. Lidt over en tredjedel af alle respondenter har en landbrugsfaglig uddannelse, men der er en stor variation blandt landmandstyper. F. eks. har alle fuldtidslandmænd i undersøgelsen en landbrugsuddannelse.

2.2 Bosætning og brug af ejendommen

Langt de fleste (84 %) af de interviewede har ejet ejendommen i 10 år eller mere, og lidt under halvdelen har ejet ejendommen i mere end 20 år. Denne tendens er mest udtalt blandt fuldtidslandmænd. En tredjedel af de interviewede har købt ejendommen fra familien. Mere end 30 % af deltids- og hobbylandmændene der har boet på gården i flere generationer har en meget lang historie på ejendommen (5 generationer). Blandt fuldtidslandmænd er tendensen til at bo mange generationer samme sted mindre end blandt de andre landmandstyper. Det kan tolkes således at konvertering til deltidslandbrug og beskæftigelse som deltidslandmand er en måde at bibeholde ejendommen i familiens eje, mens fuldtidslandmænd i højere grad køber en ejendom hvor landbrugsdriften er profitabel.

Kun en femtedel af de interviewede lodsejere angiver at generationsskifte er planlagt, mens næsten halvdelen angiver, at der bevidst ikke planlægges ift. et fremtidigt generationsskifte. En højere andel af fuldtidslandmænd har arrangeret generationsskifte, mens en mindre andel af ikke-landmænd har gjort sig disse overvejelser. For alle interviewede gælder at 21 % bor på gården hvor de er vokset op.

Der er store variationer i bedriftsstørrelse. Den gennemsnitlige bedriftsstørrelse er 41 ha, varierende fra 22 ha for ikke-landmænd til 125 ha for fuldtidslandmænd. Kun fuldtids- og deltidslandmænd lejer jord og ikke-landmænd udlejer de største arealer. Knap en tredjedel af bedrifterne er over 50 ha men driver til gengæld 86% af arealet. To tredjedele af de interviewede har købt ejendommen med enten beboelsesformål som eneste formål (28 %) eller for at kombinere funktionen af bolig og landbrug. Fuldtidslandmændene skiller sig ud ved at halvdelen angiver landbrug som det eneste formål. Ikke-landbrugsmæssige aktiviteter (anden erhvervsmæssig beskæftigelse) er kun angivet som formål blandt ikke-landmænd og en deltidslandmand, mens mere end halvdelen af lodsejerne bruger bygningerne til ikke-landbrugsmæssige aktiviteter (59 %).

2.3 Økonomiske aktiviteter blandt lodsejerne og på ejendommen

89 % af lodsejerne har en eller anden indkomst fra landbrug, men langt størstedelen af de interviewede har indtægt fra både landbruget og aktiviteter uden for bedriften. Indtægter fra landbruget dækker også udlejning af jord. Mere end halvdelen af lodsejerne har indtægter fra ikke-landbrugsaktiviteter. De hyppigste aktiviteter (ud over bortforpagtning af jord) er udlejning af opbevaringsplads og udlejning til beboelse, serviceerhverv og mindre fremstillingsvirksomhed. Der er derimod meget få eksempler på, at jord bliver brugt til ikke-landbrugsmæssige formål. Der er ofte en stor indkomst fra erhverv eller beskæftigelse udenfor landbruget eller fra ikke-landbrugsmæssige aktiviteter på bedriften, det skyldes ofte at der er en ægtefælle som bibringer en indtægt i tillæg til indtægten fra landbruget.



Eksempler på ikke-landbrugsmæssige aktiviteter i studieområdet.

2.4 Tidsforbrug på ejendommen og beskæftigelse

Omkring 75 procent af de interviewede hobbylandmænd angiver at ejeren bruger mindre end 25 % af deres tid på landbrug / skovbrug, mens 75 procent af deltidslandmændene angiver at bruge mellem 25 og 100 % af deres tid på bedriften. Fuldtidslandmændene har mange faste og sæsonbestemte ansatte til hjælp ifm. landbrug / skovbrug. Typisk benytter den sæsonafhængige arbejdskraft mellem 0 og 50 % af deres tid på bedriften. Som hovedregel bruges mere tid på bedriften end på arbejde uden for bedriften, når tidsforbrug sammenlignes med den økonomiske gevinst ved arbejdet.

2.5 Landbrugsproduktion på ejendommen og produktionsændringer

Udviklingen i arealanvendelse og arealforbrug viser at arealet i alle kategorier af arealanvendelse er steget over de seneste 10 år, med undtagelse af det dyrkede areal (Tabel 1). Det dyrkede areal som ejes af ikke-landmænd (i 2012) er faldet mest, mens samme areal er steget blandt deltidslandmænd. Der er etableret skov, natur, og vedvarende græs på

arealerne. Det er uvist om brakken er en del af denne konvertering i arealer, således at den tidligere har talt med under det dyrkede areal, og nu til dels er omlagt til anden anvendelse.

Tabel 1: Arealanvendelsen 2002-2012 (i ha) og forandringen i arealanvendelse opgjort pr landmandstype. Kilde: VOLANTE case studie, Roskilde

	Fuldtidslandmand			Deltids-landmand			Hobby-landmand			Ikke-landmand			Total		
	2012	2002	forskel	2012	2002	forskel	2012	2002	forskel	2012	2002	forskel	2012	2002	forskel
Dyrket areal	2244,2	2292,7	-48,5	725,8	410,7	315,1	435,2	553,0	-117,8	6,0	236,0	-230,0	3411,2	3492,4	-81,2
Skov	18,5	4,5	14,0	21,2	21,2	0,0	75,1	13,6	61,5	45,0	45,0	0,0	159,8	84,3	75,5
Natur (ekskl. skov)	53,4	32,2	21,2	26,7	25,7	1,0	23,8	18,3	5,5	17,3	12,3	5,0	121,2	88,5	32,7
Andet	30,0	37,3	-7,3	33,2	30,7	2,5	39,0	33,8	5,2	30,8	27,4	3,4	133,0	129,2	3,8
Permanent græs	23,6	5,6	18,0	52,8	22,3	30,5	139,5	119,3	20,2	18,5	25,3	-6,9	234,4	172,5	61,9
Træer med afgrøder	28,6	22,0	6,6	0,0	0,0	0,0	3,6	2,0	1,6	0,0	0,0	0,0	32,2	24,0	8,2
Energiafgrøder	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	1,5	2,0	0,0	2,0	3,5	0,0	3,5

Vedrørende intensivering er det overordnede billede, at høstudbytte og dyrkede arealer er stabilt, mens forbrug af pesticider og kvælstof er faldet - mest på grund af den generelle regulering af landbruget. Kun tre ejendomme er registreret som økologiske bedrifter – disse er alle deltidsbrug. Ifølge ejerens egen opfattelse af landmandstype har de fleste ejendomme har ikke ændret status (heltid/deltid) fra 2002 til 2012.

Set over et længere perspektiv er den primære ændring, at halvdelen af de tidligere heltidsbedrifter er deltidsbrug i dag, og nogle gårde som ikke i dag ejes af 'ikke-landmænd' tidligere blev drevet som deltidsbrug. Fremadrettet planlægger flertallet at bibeholde landmandsstatus de næste fem år. Ifølge egen-definitionen af landmandsstatus, har halvdelen af hobbylandmændene planer om at overgå til at blive ikke-landbrugere.

Generelt er antallet af husdyr faldet. Kun antallet af heste, mink, smågrise og fjerkræ er øget en smule. I 2012 fandtes kommerciel og intensivt dyrehold (svin og mink) primært blandt fuldtidslandmænd, mens mindre intensiv produktion (heste og kreaturer) primært foregik blandt deltidslandmænd.

Mængden af afgrøder og husdyr der anvendes til eget forbrug er meget lille. Det, der anvendes, går til energiproduktion og mad.

2.6 Beslutninger og dynamik i arealanvendelsen

I løbet af de seneste 10 år har ca. en tredjedel af de interviewede foretaget ændringer fra enårige afgrøder til mere ekstensiv arealanvendelse (skov, vedvarende græs, vandhuller, etc.). I forhold til deres antal, har hobbylandmændene lavet meget skovrejsning og ladet større arealer henligge udyrket. Deltidslandbrugerne har deltaget i skovrejsning, etablering af småplantninger og lavskov (flerårige afgrøder, f.eks. pil og juletræer). Fuldtidslandmændene har i forhold til deres antal hovedsageligt ændret områder fra enårige til flerårige afgrøder, og plantet hegn, krat og buske. 'Ikke-landmændene' har været mindre aktive. De vigtigste ændringer i landskabelementer er etablering af hegn og damme. Meget få landskabelementer er blevet fjernet.

Ændringer er ofte diskuteret med og motiveret af de sociale- og rådgivningsmæssige netværk lodsejeren indgår i. Den oftest nævnte kontakt i denne sammenhæng er konsulenter specialiseret i naturforvaltning, og derefter jagtforeninger, offentlige myndigheder, samt venner og naboer. Temaer der drøftes er meget forskellige, herunder finansielle og juridiske spørgsmål, og design og praktisk gennemførelse af specifikke landskabsforandringer.



Mange lodsejere har udført naturpleje i form af beplantninger.

2.7 Viden om og anvendelse af tilskudsordninger

En tredjedel af lodsejerne (undtaget 'ikke-landmænd') modtager tilskud fra "MVJ-ordningerne" (miljøvenlige jordbrugsordninger) under landdistriktsprogrammet. En bred vifte af tilskudsordninger er i brug med etablering og vedligeholdelse af græsarealer som den hyppigst anvendte.

De fleste tilskud er givet hvor modtageren har foretaget ændringer i arealanvendelsen. Ændringer består hovedsageligt i konvertering fra dyrkede arealer til græsarealer og deraf følgende mere divers landskabsmosaik. Vedrørende motivation for deltagelse i ordninger, er den væsentligste faktor for fuldtidslandmænd jagt, enten af rekreative eller kommercielle hensyn, eller økonomi. Der er en smule mere variation i motiver bag landskabsændringer blandt deltidslandbrugere, der involverer hensyn til ejendommens kvaliteter, det lokale sociale miljø, og familie eller livsstil.

De grunde der blev angivet for ikke at ville indgå i MVJ-ordninger er primært at lodsejeren ikke ejer støtteberettigede områder. Dette indikerer, at lodsejere muligvis ønsker at deltage, hvis de ejede de rette områder. Det fremgår imidlertid også at tilskudsniveau, informationsstrøm og kontrolmekanismer kan være en forhindring. Meget få respondenter (9 personer) har Natura 2000-områder på deres ejendom, og kun halvdelen har ændret praksis i retning af mindre intensiv arealanvendelse.

2.8 Landmandspræferencer og syn på tilskudsordninger

På baggrund af den gennemgåede spørgeskemaundersøgelse er der foretaget en undersøgelse af motivation for deltagelse i tilskudsordninger, og holdninger til fremtidig regulering og udvikling i landbruget. Denne undersøgelse er foretaget blandt 7 udvalgte repræsentative lodsejere. Følgende generelle holdninger/dispositioner/grupperinger i forhold til deltagelse i landbrugsorienterede tilskudsordninger er fremkommet ved analyse og kondensering af interviewene. Der findes forskellige typer lodsejere:

- Lodsejere der ikke deltager i tilskudsordninger af frygt for indblanding og konsekvenser for fremtidig arealanvendelse.
- Lodsejere der søger tilskud til drift/omlægninger der alligevel var overvejet/ passer til jorden.
- Lodsejeren der søger tilskud baseret på de muligheder der byder sig, og finder arealer der kan anvendes til formålet.

I tillæg til dette har vi kunnet identificere noget vi definerer som 'Landmands- eller lodsejerlogik'. Begrebet dækker nogle af de rationaler vi har mødt i sammenhæng med snak om tilskud, regulering og landskabsforandringer:

- Lodsejerens ønske om at arealerne bliver brugt til de, de egner sig bedst til. "Hvorfor gennemtvinge 5 % natur på en ejendom der udelukkende ligger på god landbrugsjorder?", "Hvorfor ikke koncentrere naturindsatsen omkring de områder hvor der i forvejen er værdier?"
- Lodsejerens ønske om at undgå unødigt bureaukrati ifm. ansøgninger om tilskud, da der ellers ikke vil blive søgt. Ønske om at undgå rigid kontrol.
- Lodsejerens frygt for at deltage i tilskudsordninger grundet krydsoverensstemmelseskrav og risiko for træk i direkte støtte og andre tiltag, ved evt. overtrædelser af reglerne.

2.9 Forbedring af reguleringen i landbruget

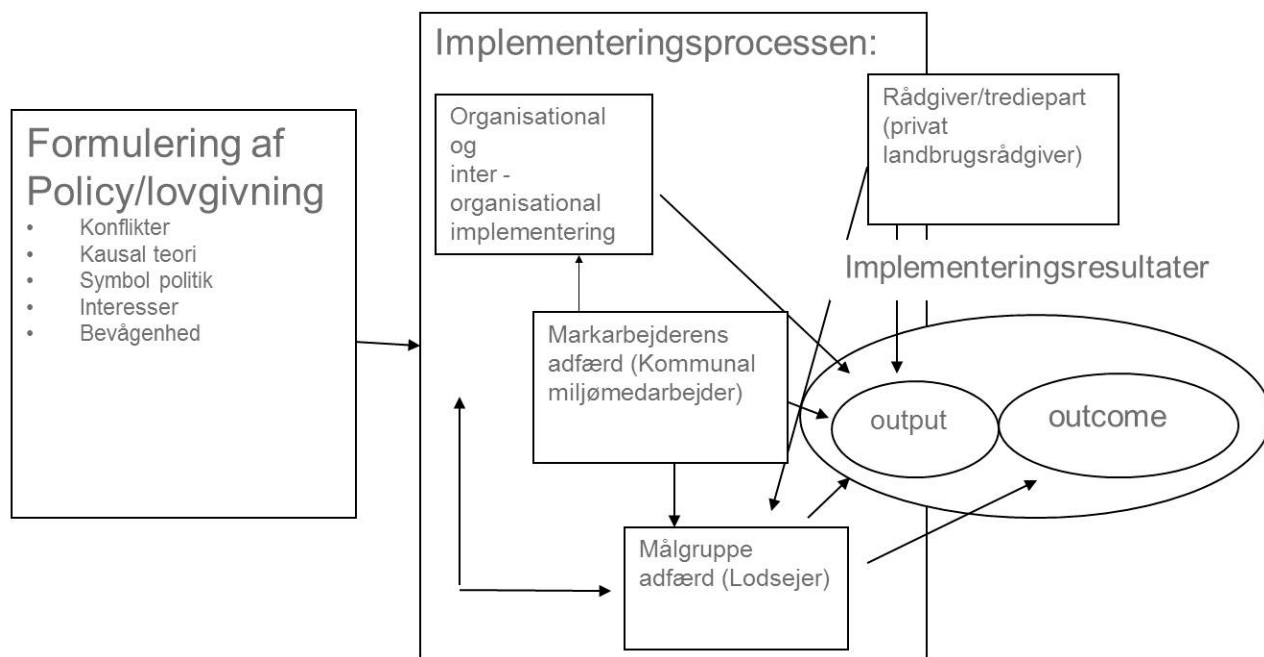
Udover de to beskrevne undersøgelser blandt landmænd og lodsejere i Roskilde Kommune, har vi i Volante projektet også analyseret reguleringen i landbruget eksemplificeret ved transpositionen og implementeringen af habitatdirektivet i Danmark. I forbindelse med regulering af arealanvendelsen i landbruget og etablering af Natura 2000 indsatsplaner har de eksisterende miljøvenlige jordbrugsordninger under landdistriktsprogrammet været bragt i spil som finansieringsform for tiltag på private arealer. Alle har imidlertid været enige om at denne kombination af mål, opgavefordeling og midler ikke har været optimal. Faktuelt er det således at målsætninger er bestemt gennem natura2000 planer som er udformet i Naturstyrelsen (NS), kommunerne er udførende i forhold til formulering af indsatsplaner, og Naturerhvervsstyrelsen (NES) er tilskudsudbetaler ift. ansøgte midler, og skal samtidig kontrollere betingelserne for tilskuddet er opfyldt, dels ift. plejetilstanden på de konkrete

arealer, dels ift. krav om udbetaling af støtte til de korrekt angivne arealer på ejendommen. På baggrund af interviews med 7 repræsentanter fra interesseorganisationer og myndigheder, er en række ønsker til ændret regulering fremkommet. De konkrete forslag er listet nedenfor:

- **Landbrug:** Ønske om afbureaukratisering, og sikkerhed for ikke at blive fanget i kontrol, derved dæmpes frygt for at miste råderet over områder uden kompensation, eller at skulle tilbagebetale støtte for konkrete områder. Ønske om konsulentpenge til en opsøgende indsats blandt landmændene. Øget overensstemmelse mellem midler og ansvar, men samtidig ønske om at undgå modulering (overførsel af del af den traditionelle landbrugsstøtte til landdistriktsmidlerne).
- **Natur:** Ønske om ordninger målrettet naturen og målrettet de rette arealer. Derved undgås 'frivillighedsproblem', som udspringer af at det kun er frivillige aftaler der indgås, og indsatsområderne derfor skal dimensioneres efter hvor mange man kan regne med frivilligt vil deltage i ordninger. Mere entydig reguleringsstruktur (pt. delt mellem NES og kommuner). Fremme af muligheden for støtte til små arealer (Hotspots).
- **Reguleringsleddet:** frustration over ikke at have mulighed for at være central for hele aftaleforløbet på grund af den delte kompetence med styrelserne og kommunerne. Manglende midler til målrettet koordinerende indsats. Ønske om mulighed for lokalt tilpassede projektpenge/midler til opsøgende arbejde. Ønske om større frihed til formulering af Natura2000 handleplaner. Ønske om forbedret overvågning.

3 Workshop respons på resultater

I forbindelse med efterbehandlingen af casestudiet, blev der afholdt en workshop den 2. maj, 2014 for at præsentere de foreløbige projektresultater og inddrage de hørte parter i en åben diskussion om resultaterne af lodsejerundersøgelsen, villighed i deltagelse i tilskudsordninger, analyse af muligheder og barrierer i implementering af habitat direktivet og fremtidig proaktiv landskabsforvaltning og udvikling i Danmark og EU. Sammenhængen mellem disse emner er illustreret i figur 3.



Figur 3. Rammerne for og de enkeltelementer der indgår i implementeringen af natur- og miljøordninger i landbrugssektoren (efter Winter, 2005).

Til arrangementet var der deltagelse fra lodsejere, konsulenter, kommunale sagsbehandlere, embedsmænd, og interesseorganisationer.

Følgende diskussionsemner blev rejst af forskerne:

- **lodsejerens betydning for landskabsændringer og landskabets udvikling**
 - Strukturudviklingen går stærkt - hvad gør vi når og hvis den sidste fuldtidslandmand lukker og slukker i peri-urbane områder?
 - Kan vi gøre ordninger mindre bureaukratiske?
 - Kan ordninger gøres fleksible – tilpasses til lokale forhold?
 - Er bynære områder specielle – kan I genkende det mønster (og de forklaringer) vi finder?

- **Fremtidig udvikling af tilskudsordninger til fremme af natur,**
 - Mulighed for lokale partnerskaber/dynamiske individuelle aftaler frem for brug af den klassiske bestil-udfør-kontrol model?
 - Muligheder for lokal facilitering af fælles græsning/ indsats på tværs af ejendomme/lodsejere (græsningslaug etc.).
 - Muligheder for mere målrettede naturordninger i LDP-regi
 - Skisme mellem N2000-områder og lodsejere uden for disse områder, som stadig har relevant aftalejord/drift baseret på aftaler,§3 etc...

- **Forbedringer af den nuværende implementering af habitatdirektivet med fokus på naturhandleplaner: muligheder og barrierer**
 - Skal mål og virkemidler redefineres og hvordan?
 - Inputs til at videreudvikle dialogbaserede metoder til Natura 2000-planlægning?
 - Finansieringen af forvaltningstiltag –LIFE vs landdistriktsmidler. Hvad kan gøres for at gøre LIFE mere tilgængelig for mindre projekter?
 - Hvem er de rette dialogpartnere for forvaltning af naturen i landbrugslandskabet?
 - Regulering kontra tilskud. Rumlige og varige effekter
 - Mulig læring fra vandindsatsen
 - Mulighed for koordinering af vand-natur indsatsen.

- **Anbefalinger til vellykket sektorintegration med henblik på forvaltning af landskab og natur**
 - Hvordan sikres en god integration mellem forskellige sektorer (skov, vand, åben natur, bebyggelse) i et landskabsperspektiv, og hvilke(t) forvaltningsniveau(er) er relevante?
 - Hvilken betydning har forskelligheden i N2000 områder hen over Europa for, hvordan virkemidlerne skal indrettes?

Følgende synspunkter og resultater blev noteret ifm. diskussionen (der også er transskriberet i sin helhed):

- Implementering af habitatdirektivet og beskyttelse af natur i kulturlandskabet må forstås under forudsætninger om privat ejerskab og en offentlig forpligtigelse til at handle. Landmændene reagerer på forskellige drivkræfter, herunder landbrugets driftsøkonomi, subsidier/tilskud og private præferencer, og ændrer arealanvendelse og etablerer eller fjerner landskabselementer baseret på disse stimuli. En offentlig indgriben er imidlertid nødvendig for at sikre konsekvent og vedholdende indsats for natur og drikkevand, og kan ikke udelukkende opnås gennem markedskræfter og tilskud.
- Frivillighedsprincippet kan skabe tiltag til fordel for naturen, men placering og varighed af tiltagene, er usikre.
- Dialog og kommunikation med landmænd og lodsejere er afgørende, hvis frivillig deltagelse indgår i de planlagte tiltag.

- Derudover er vidensgrundlag i form af aktuel naturkvalitet og biologisk-geologisk udgangspunkt i de konkrete områder vigtig for at fastslå behovet og den måde, der bør gribes ind.
- Sikring af at udpegningerne er velafgrænsede og dækker fx både vandløb og omkringliggende enge (hele det relevante økosystem)
- For de enkelte indsatsområder er det nødvendigt med en mere specifik beskrivelse af indsatser og mål, og blandt nogle af deltagerne blev der udtrykt ønske om bedre muligheder for at denne indsats planlægges lokalt.
- Indførelse af belønning til landmænd, der udfører naturforvaltning, eller landbrug med høj naturværdi (HNV) i stedet at bibeholde det eksisterende system, hvor driftstab kompenseres. Indførelse af naturforvaltning som driftsgren.
- Udvidelse af landbrugsdrift til andre typer ejerskab (pensionsfonde osv.), men bibeholdelse af 'Greening' som en del af landbrugstilskuddet under den fælles landbrugspolitik's første søjle, da industrialiserede landbrug ikke nødvendigvis levner plads til naturen på frivillig basis.
- Stærke drivkræfter driver strukturudvikling mod større landbrugsenheder (ejede eller forpagtede), og observeres også i bynære områder som den præsenterede case - Roskilde kommune.
- Åbning af mulighed for at naturforvaltning kan foregå på samme vilkår som landbrugsdrift, så der optræder stordriftsfordele på de relevante områder, og der er mulighed for at dele ekspertise og forbedre adgang til nødvendige ressourcer, f.eks. dyr til afgræsning m.v.
- Anerkendelse af behovet for at gennemføre habitatplanlægningen i alle kommuner med henblik på at skabe referencer og erfaringer, så alle kommuner fremstår kvalificerede til at løse den opgave, de fik overdraget efter kommunalreformen i 2007.
- Anerkendelse af udfordringen ved at balancere relativt specifikke EU-restriktioner i en national sammenhæng, og sikre godkendelse af de restriktioner på EU-plan, og samtidig opretholde en vis grad af frihed for gennemførelsen på nationalt og lokalt plan.
- Anerkendelse af udfordringen i at opretholde den nuværende nationale beskyttelse af arealer udenfor de områder, der er udpeget gennem EU-politikker og at bevare naturværdier uden for disse områder.
- Bevidsthed om at N2000 ofte er prioriteret lavere end vandplanlægningen.
- Prioriteten og aktioner til fordel for vand vil ofte være nedstrøms i de mest forurenede områder, mens foranstaltninger til naturbeskyttelse ofte vil være opstrøms, i mindre forurenede områder, hvor naturværdierne er størst.

Anbefalinger til forbedring af tilskud og forvaltningspraksis på fire punkter (forskernes inddeling efter afsluttet workshop):

1. Nye/forbedrede tilskudsformer

- **Erstatning til husdyrejere**, der bruger husdyr under ugunstige forhold (kompensation for fald i vækstraterne, hyppig sygdom)
- Indførelse af **belønning for gode resultater**/ mærkninger/eller synlige tegn eller symboler ("Ikoner" eller "branding") for en speciel indsats i et område (f.eks. brug af storken som symbol for indsats i et område).
- Fastholdelse af tilskuds-modeller baseret på hele rådgivningsprocessen inden for naturplanlægning (Tilskudsmodellen anvendt ved udarbejdelse af Naturplaner). Dette inkluderer **støtte til de konkrete rådgivningsbehov** ift. specifikke områder eller planlægningsopgaver, med rådgivning fra natureksperter til eksperter i skattespørgsmål.
- Indførelse af tilskud baseret på **omkostninger ved at skabe naturværdi** på naturens præmisser (LIFE-light) snarere end baseret på landbrugets filosofi og kompensation af omkostninger og indkomsttab.

2. Lokal forankring og fokus

- **Understøttelse af den lokale administration**, da den kan variere mellem kommunerne.
- **Lokal fokusering i rådgivningsprocessen** og i definition af forpligtelser i forhold til det specifikke område.
- **Etablering af forvaltningsstrategier for hvert N2000-område**, baseret på en koncentreret rådgivningsindsats (inspireret af tilgængelige ordninger ifm. implementering af vandrammedirektivet).
- **Øget magt til kommunerne** i formulering og gennemførelse af visioner for N2000 områder. Dette ville øge kommunernes muligheder for at inddrage lokale aktører, grundejere og NGO'er i at designe planer.
- **Øget brug af markvandring** med lokale lodsejere, kommunens repræsentanter og rådgivere med henblik på at øge bevidstheden om dilemmaer i naturbeskyttelse og natur vs landbrugsmæssige interesser, samt diskussion af mulige løsninger.

3. Bedre forvaltning (sammenhæng i lovgivning)

- **Øget sammenhæng i forvaltningen** inden for og uden N2000 områder og bedre konsistens i retningslinjerne for forvaltning over tid.
- **Genindføre/styrke nationalt finansierede programmer til beskyttelse af natur** i og med det ikke kun bør være en EU-opgave at beskytte naturen. I øjeblikket er der en tendens til at forvente at al naturbeskyttelse er delvist EU-finansieret.

4. Tilskudspraksis (hvordan sikres bedre/flere aftaler, partnerskaber).

- Oprettelse af **interessent-grupper omkring de enkelte større projekter**.
- Sikre, at udformning af konkrete aftaler og specificering af landbrugspraksis **involverer lodsejerne** og andre, der skal gennemføre arbejdet. Ellers bliver aftaler til skrivebordsarbejde, uden rodfastelse i konkrete landbrugsmetoder og praksis, og uden lodsejers forståelse af målsætninger og de mekanismer der er i spil for at nå dem.
- **Partnerskaber** mellem den der udbyder en landskabs eller naturforbedring og den der finansierer tiltaget

- **Mindre stift system** til kontrol af tilskud og betingelser for tilskud, men løbende dialog om muligheder for forbedring af forholdene, og de krav der ikke opfyldes.
- Flexibilitet og **rådgivning til den enkelte lodsejer om hvordan man kan rette fejl** og uhensigtsmæssig ledelse snarere end udstedelse af bøder.
- **Forbedring af det dårlige billede/image** af tilskud som følge af negative historier om reducerede udbetalinger efter enkeltbetalingsordningen på grund af overtrædelse af krydsoverensstemmelsesbetingelser.
- **Reduktion af ansvar hos den enkelte landmand** i forhold til de offentlige myndigheder. Tidligere lå ansvaret hos den offentlige myndighed, der etablerede miljøtiltag på privat landbrugsjord - nu er ansvaret landmandens. Landmanden bliver betalt, men står så over for straffeforanstaltninger, hvis kravene ikke opfyldes, og denne straf kan gå ud over enkeltbetalingen, der ikke i øvrigt er knyttet op på miljøstøtten.
- **Øget information til bevillingsmodtager** om den fremtidige udvikling af tilskudsordningerne, så modtageren kan navigere i forhold til, hvad der vil blive belønnet.

4 Diskussion og konklusion

Alt i alt giver undersøgelsen af Roskilde case området anledning til at konkludere at der er tale om et område med en vis dynamik. Der er sket en del landskabsændringer i løbet af de seneste 10 år, og sammenlignet med de øvrige Volante case områder ligger Roskilde og Heerde i Holland højest når det gælder etablering af lineære eller enkeltstående landskabslementer. Det er også et område der er præget af den bynære placering i og med at andelen af ikke-landmænd er ret høj, kun overgået af Lesbos fra den græske case. Blandt de 6 case områder, er Roskilde kommune det område der har været udsat for størst ekstensivering, og en lille grad af intensivering over de seneste 10 år (Kristensen et al. 2013).

Samtidig er der tale om et område hvor landbruget stadig er et vigtigt erhverv, for så vidt angår arealanvendelsen, i og med at store dele af arealet der ejes af ikke-landmænd anvendes af fuldtidslandmænd gennem forpagtninger. Dermed ser det eksisterende landbrugslandskab og dyrkningen af jorden ikke ud til at ændres væsentligt i nær fremtid og er nærmest intensiveret gennem den seneste periode.

Mens området er præget af en vis dynamik grundet bynærheden, er området på nogle punkter meget stabilt og traditionsbundet. Det faktum at 20 procent af deltidslandmændene har ejet ejendommene i 5 generationer illustrerer et tilhørsforhold til stedet, mængden af husdyr på nogle af ejendommene er et udtryk for at ejendommene stadig drives landbrugsmæssigt om end på deltids eller hobbyplan.

Ift. den fremtidige ændring af landskabet, må det forventes at der sker ændringer af to årsager: dels vil der være en del overdragelser af ejendomme, dels kan man forestille sig at de, der beboer ejendommene ændrer præferencer til anvendelse af ejendommen over tid

Afdækning af landmændenes præferencer og rationaler peger på at der er flere "landmandstyper" med forskellig holdning til offentlig regulering og interesse i at deltage i tilskudsordninger. Umiddelbart er landbrugernes skepsis overfor tilskudsordningerne forståelig, og det efterlader en opgave i at designe andre eller bedre typer regulering, hvis reguleringen fremover skal baseres på frivillighed.

Med udgangspunkt i undersøgelsen af miljøreguleringen baseret på habitatdirektivets transposition og implementering, har vi afdækket forslag til forbedringer ift. den eksisterende regulering på baggrund af landbrugets og naturens interesser, og det administrative led. Resultaterne viser at der er ønsker om regelforenkling og en mere gennemskuelig struktur, og overensstemmelse mellem den der indgår aftaler og efterfølgende kontrol. Der er imidlertid også områder hvor parterne ikke er enige om hvordan de fremtidige ordninger skal udformes. F.eks. er frivilligheden et potentielt stridsspørgsmål. Det samme gælder ønsket om at omprioritere landbrugsmidler til brug for natur ved modulering.

Natur og landskabsforvaltning i Roskilde kommune, og fremme af tiltag til gavn for natur og landskab er på denne baggrund langt hen ad vejen baseret på "det muliges kunst", med udgangspunkt i frivillighed, og opbygning af tillid til landbruger og konsulent, uden at kunne styre kontroldelen. Det er en kompleks opgave at skulle tilgå lodsejeren uden egentlige midler til at finansiere denne opgave eller til at kompensere landmanden.

5 Litteratur

Busck, A. G., & Kristensen, S. B. P. (2014). From agriculture to nature—a study of drivers of land use change in a peri-urban landscape. *Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography*, 114 (1), 41-58.

Busck, A. G., Hidding, M. C., Kristensen, S. B., Persson, C., & Præsthholm, S. (2009). Planning approaches for rural areas: Case studies from Denmark, Sweden and the Netherlands. *Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography*, 109(1), 15-32.

Kristensen, SBP , Busck, AG , Richardt, A-S , van der Sluis, T, Bogers, M, Hauser, L, Pedroli, B, Corsor, G, Gemana, N, Vadineanu, A, Pavlis, E, Terkenli, T, Gaube, V, Lutz, J & Bartels, L (2012) Summary reports for each case study including additional data: Deliverable No: 1.2 . VOLANTE.

Kristensen, SBP , Busck, AG , Corsor, G, Gaube, V, Pavlis, E, van der Sluis, T, Terkenli, T, Vadineanu, A, (2013) Synthesis report: Upscaling results and cross-region comparison, Deliverable No: 1.4 . VOLANTE.

Præsthholm, S., & Kristensen, S. P. (2007). Farmers as initiators and farms as attractors for non-agricultural economic activities in peri-urban areas in Denmark. *Geografisk Tidsskrift-Danish Journal of Geography*, 107(2), 13-27.

Winter, Søren. Implementering og effektivitet. Systime Academic, 2005.

KØBENHAVNS UNIVERSITET
INSTITUT FOR GEOVIDENSKAB OG NATURFORVALTNING
WWW.IGN.KU.DK