UNIVERSITY OF COPENHAGEN

Københavns Universitet

Naturforvaltning – praksis, biodiversitet og driftsøkonomi

Erfaringer fra fem naturforvalteres potentialer og økonomiske resultater

Olsen, Jakob Vesterlund; Holbeck, Heidi Buur; Krog, Jacob; Eskildsen, Anne Erland; Madsen, Maria Vejle; Schou, Jesper Sølver

Publication date:
2022

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Document license:
Ikke-specificeret

Citation for published version (APA):
Olsen, J. V., Holbeck, H. B., Krog, J., Eskildsen, A. E., Madsen, M. V., & Schou, J. S. (2022). Naturforvaltning – praksis, biodiversitet og driftsøkonomi: Erfaringer fra fem naturforvalteres potentialer og økonomiske resultater. Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet. IFRO Rapport Nr. 305

Download date: 10. Oct. 2026

INSTITUT FOR FØDEVARE- OG RESSOURCEØKONOMI
KØBENHAVNS UNIVERSITET

IFRO Rapport

Naturforvaltning – praksis, biodiversitet og driftsøkonomi: Erfaringer fra fem naturforvalteres potentialer og økonomiske resultater

Jakob Vesterlund Olsen, Heidi Buur Holbeck, Jacob Krog, Anne Erland Eskildsen, Maria Vejle Madsen & Jesper Sølver Schou

305

IFRO Rapport 305

Naturforvaltning – praksis, biodiversitet og driftsøkonomi: Erfaringer fra fem naturforvalteres potentialer og økonomiske resultater

Forfattere: Jakob Vesterlund Olsen[1], Heidi Buur Holbeck[2], Jacob Krog[2], Anne Erland Eskildsen[2], Maria Vejle Madsen[2] og Jesper Sølver Schou[1]

[1] Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet

[2] SEGES Innovation

ISBN: 978-87-93768-32-1

Rapporten afrapporterer arbejdet i projektet *Professionel naturpleje - biodiversitet, driftspraksis og driftsøkonomi*, som er finansieret af 15. Juni Fonden.

Udgivet oktober 2022

Se hele rapportserien på http://www.ifro.ku.dk/publikationer/ifro_serier/rapporter/

Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi (IFRO)

Københavns Universitet

Rolighedsvej 23

1958 Frederiksberg C

www.ifro.ku.dk

Forord

Nærværende rapport afrapporterer arbejdet i projektet *Professionel naturpleje - biodiversitet, driftspraksis og driftsøkonomi*, som er finansieret af 15. Juni Fonden.

Biodiversiteten er i alvorlig krise, og arter forsvinder i en hast, som ikke er set før. Derfor er det vigtigt at sætte fokus på, hvordan vi i Danmark forvalter de levesteder, der huser de mest sjældne og truede arter. Store græssende dyr har en nøglerolle i forhold til at fremme biodiversiteten. Derfor uddeles der hvert år cirka 180 mio. kr. i støtte til naturpleje af lysåben natur via ordningen *5-årigt tilskud til pleje af græs- og naturarealer*.

Private dyreholdere varetager græsningen af både offentlige og private naturarealer. Derfor er det naturligt at have fokus på de økonomiske rammer for at udføre naturpleje med græsning, samt på hvordan græsningen udføres i praksis og med hvilke resultater.

I projektet er der gennemført en systematisk opsamling af viden om management, driftsøkonomi og praktiske erfaringer med udgangspunkt i den nuværende forvaltning hos fem udvalgte naturforvaltere, som ejer og forvalter værdifulde lysåbne naturarealer. En central del af projektet vedrører besøg hos naturforvalterne samt opsamling af erfaringer og data til analysen. Denne del var planlagt udført i efteråret 2020 og foråret 2021, men blev påvirket af COVID-19-pandemiens begrænsninger i mødeaktivitet og dermed udsat.

Projektet er udført i et samarbejde mellem IFRO og SEGES Innovation. SEGES Innovation har forestået arbejdet med at udvælge casebedrifter samt beskrive og analysere naturværdierne på casebedrifterne. Arbejdet med at dokumentere casebedrifternes aktiviteter, analysere de driftsøkonomiske resultater samt skrive rapporten har været delt mellem IFRO og SEGES Innovation. Planlægningen af afslutningskonferencen har SEGES Innovation stået for.

Jesper Sølver Schou og Heidi Buur Holbeck har ansøgt og hjemtaget bevillingen. Jesper Sølver Schou var projektleder indtil 31. maj 2022, hvorefter Jakob Vesterlund Olsen overtog projektledelsen.

Vi vil gerne takke de deltagende naturforvaltere og 15. Juni Fonden for fleksibilitet og tålmodighed i forhold til de udfordringer, som COVID19-pandemien har medført, og rette en stor tak til de deltagende naturforvaltere, som har afsat tid til bedriftsbesøg og bidraget til supplerende driftsinformationer.

Tak til 15. Juni Fonden for økonomisk bidrag til gennemførsel af projektet.

Oktober 2022

Jakob Vesterlund Olsen

Sammendrag

Projektets resultater viser, at der generelt er en lav indtjening hos de naturforvaltere, der står for græsning af naturarealer i Danmark. Samtidig viser projektet, at den græsning, der gennemføres, ofte er for intensiv i forhold til at gavne biodiversiteten, selv på meget værdifulde naturarealer.

Årsagerne til dette misforhold skal i høj grad findes i manglende incitamenter til at gennemføre en for biodiversiteten optimal græsningsindsats. I de nuværende tilskudsordninger til græsning af naturarealer opnås det højeste tilskud via en intensiv drift, hvilket typisk er i modstrid med de naturforvaltningsmæssige ønsker og mål for de mest værdifulde naturarealer.

Det sætter samtidig fokus på, at omkostningsniveauet på bedrifter, der ønsker at udføre naturpleje, skal tilpasses nøje efter det tilgængelige tilskud, da det primært er tilskuddet, der skal dække omkostningerne. Nøgletal fra de fem casebedrifter viser meget tydeligt, at tilskuddet til naturpleje er nødvendigt, og at man ikke skal forvente, at værdien af kødproduktionen alene kan opveje omkostningerne ved naturpleje.

Vores analyse indikerer samtidig, at naturforvalterne agerer ud fra en antagelse om, at indtjeningen stiger ved at have flere dyr på arealet. Vores resultater viser derimod, at tre ud af de fem casebedrifter vil opnå et bedre driftsøkonomisk resultat ved et reduceret dyretryk og ved at øge andelen af arealer med helårsafgræsning.

Hovedkonklusionerne fra projektet er:

- Det driftsøkonomiske resultat for dyreholdere er primært bestemt af tilskud, ikke kødproduktion
- Dyrene bør ses som en vigtig medspiller til at fremme biodiversiteten – ikke som en indtægtsgivende forretning via kødproduktion.
- Naturforvalterens omkostninger til maskiner, bygninger og arbejdstid samt forpagtning af græsningsarealer er ofte for høje til at opnå en rentabel produktion.
- Helårsafgræsning øger køernes græsningskapacitet (færre dyr pr. arealenhed) og reducerer omkostningerne til bygninger og vinterfoder.

Vores analyse peger desuden på, at de nuværende tilskudsordninger i udpræget grad hverken giver gode resultater for biodiversiteten eller god driftsøkonomi for naturforvalterne. Der er derfor et akut behov for markante ændringer i det nuværende tilskudssystem, så naturforvaltere ikke bliver fastholdt i et tilskudsregime og et managementsystem, der ikke har den ønskede effekt for biodiversiteten.

På baggrund af projektets indsamlede viden foreslås en række anbefalinger til fremtidige tilskudsordninger, som i langt højere grad vil tage udgangspunkt i indsatser, der gavner biodiversiteten. Centrale anbefalinger er:

- Tilskudskontrollen skal tage højde for - og give incitamenter til - at der i højere grad gennemføres ekstensiv helårsgræsning. Der kan for eksempel indføres en højere støttesats til dyreholdere, der vælger helårsafgræsning (mindst 300 dage på græs).
- Kontrollen bør foretages ud fra en procesbaseret tilgang med fokus på tiltag, der gavner biodiversiteten, og hvor tilskud gives ud fra de gennemførte aktiviteter såsom ekstensiv græsning.
- Der bør fastsættes et interval for græsningsintensitet på cirka 70-300 kg dyr/ha frem for den nuværende minimumsgrænse for antal dyr.

- Der bør indføres en støttesats til mere naturvenlige græsningsformer, der gør det lige så attraktivt at søge græsningstilskud, uanset om der søges grundbetaling til arealerne eller ej.
- Der bør genindføres en tilskudsordning til varigt udtag af dyrkningsjord til natur. En sådan ordning kunne blive et stærkt værktøj til at sikre værdifulde naturarealer og inddrage nye arealer til varig natur i større sammenhængende områder.
- Det bør være muligt at søge et samlet tilskud til lysåbne arealer og skov, så der er et incitament til at foretage græsning i et forskelligartet landskab med både skov og lysåbne arealer.

Endelig viser analysen et behov for mere konkret rådgivning til naturforvalterne om, hvordan de bedst sikrer optimale forhold for biodiversiteten. Ligeledes er der behov for et ændret *mindset* hos de naturforvaltere, der ikke har balance i økonomien, så den enkelte naturforvalter får større fokus på de aktiviteter, som reelt bidrager positivt til det driftsøkonomiske resultat.

Indhold

Forord 1
Sammendrag 2
Indhold 4
1 Indledning 7
1.1 Formål 7
1.1.1 Udvælgelse af casebedrifter 8
1.2 Afgrænsning 8
2 Optimale forvaltningsindsatser til fremme af biodiversiteten 9
2.1 Græsning som et centralt værktøj 9
2.2 Fastsættelse af det rette græsningstryk 9
2.3 Valg af græsningsstrategi 10
2.4 Sommergræsning 10
2.5 Helårsgræsning 11
2.6 Rotationsgræsning 11
2.7 Maskinel slåning 11
3 Tilskud 11
3.1 Femårige tilskud til pleje af græs- og naturarealer 12
3.1.1 Mulighed for kombination af tilskud til pleje af græs og grundbetaling 12
3.1.2 Overvejelser omkring resultat- eller effektbaserede tilskudsordninger 13
3.1.3 Artikel 32 13
3.2 Tilskud til rydning af tilgroede arealer og forberedelse til afgræsning 13
4 Metode 14
4.1 Dataindsamling 14
4.2 Udvikling af bedriftsscenarier 14
5 Casebedrifterne 17
5.1 Oversigt over naturforvalterne i projektet 17
6 Resultater for naturvurderinger 18
6.1 Græsningstryk og naturværdier 18
7 Driftsøkonomiske resultater 18
7.1 Kødproduktionens dækningsgrad 21
7.2 Effekter af scenarierne 22

7.3 Effekt af øvrige forudsætninger 23
7.3.1 Reduceret græsningstryk og antal dyr 23
7.3.2 Foldstørrelse 24
7.3.3 Vand 24
7.3.4 Forpagtningsomkostning 24
7.4 Sammenligning med andre økonomiske resultater 25
7.5 Kalkule baseret på empiriske forudsætninger 26
8 Diskussion af tilskud og de naturmæssige perspektiver 26
8.1 Tilskud til rydning af tilgroede arealer og forberedelse til afgræsning 27
8.1.1 Naturforvaltning og CAP 2023-2027 28
9 Diskussion af de driftsøkonomiske perspektiver 29
10 Nuværende udfordringer og anbefalinger til nye initiativer og tilpasning af tilskudsordninger 30
10.1 Barrierer for mere biodiversitet i tilskudsordningen *Tilskud til pleje af græs- og naturarealer* 30
10.1.1 Helårsgræsning 30
10.1.2 Vintergræsning 30
10.1.3 Skovgræsning i sammenhæng med lysåbne arealer 31
10.2 Anbefalinger til tilpasning af fremtidige tilskudsordninger 31
10.3 Anbefaling til fremtidig økonomistyring for naturpleje 32
11 Konklusion 32
12 Perspektiver 32
13 Referencer 33
14 Bilag A. Oversigt over betingelser og kontrol i de vigtigste tilskudsordninger til biodiversitet på lysåbne arealer 36
14.1 Femårigt tilskud til pleje af græs- og naturarealer 36
14.1.1 Generelle betingelser 36
14.1.2 Kontrol ved synlig afgræsning 36
14.1.3 Kontrol ved slæt 37
14.1.4 Kontrol ved fast græsningstryk 37
14.1.5 Valg af kontrolform 37
14.1.6 Artikel 32 37
14.1.7 Grundbetaling og grøn støtte 38
14.2 Tilskud til rydning af tilgroede arealer og forberedelse til afgræsning 38
14.3 Ændringer i 2022-2024 i ordningen *5-årigt tilskud til pleje af græs- og naturarealer* 39
14.3.1 Ændringer fra 2023 39

14.3.2 Øvrige elementer, som på nuværende tidspunkt overvejes ændret 39
14.3.3 Ændringer fra 2024/2025 39
14.4 CAP-plan 2023-2027 40
14.4.1 Generelle ændringer i forhold til den nuværende landbrugsreform 40
14.4.2 Bruttoarealmodellen 40
14.4.3 GLM 8 40
14.4.4 GLM-landskabselementer 41
14.4.5 Bioordninger for biodiversitet og bæredygtighed 41
14.4.6 Bioordning for ekstensivering til slæt 42
15 Bilag B. Økonomiske principper anvendt i analysen 43
15.1 Model for fuld omkostningsdækning og anvendte priser/prissætning 43
15.2 Forskel mellem fuld omkostningsdækning og årsrapport/skatteregnskab 43
15.3 Forslag til nøgletal for driftsøkonomisk opgørelse ved naturpleje 44
15.4 Fremtidigt analysegrundlag 44
16 Bilag C. Beskrivelse af casebedrifter 46
16.1 Naturforvalter 1 46
16.2 Naturforvalter 2 46
16.3 Naturforvalter 3 46
16.4 Naturforvalter 4 47
16.5 Naturforvalter 5 47
17 Bilag D. Økonomisk kalkule for naturpleje 48
17.1 Tre scenarier for kalkule for naturpleje 48
17.1.1 Med basisindkomststøtte og mest mulig helårsgræsning 48
17.1.2 Uden basisindkomststøtte og mest mulig helårsafgræsning 48
17.1.3 Sommergræsning med basisindkomststøtte 49
17.2 Resultat i kalkulerne 49
17.3 Kalkule for naturpleje 50

1 Indledning

Der er i dag en bred erkendelse af, at der er en alvorlig biodiversitetskrise, hvor arter forsvinder i en hast, som ikke er set før (Barfod et al., 2020). Internationale forskere taler om den sjette masseuddøen af arter. Når en art er forsvundet fra et område, kræver det mange ressourcer - og ofte vil det være meget svært eller umuligt - at få arten tilbage til området igen. Derfor er det helt afgørende at sætte fokus på, hvordan de mest sjældne og truede arter bevares og fremmes der, hvor de allerede er. Det falder naturligt at have fokus på de økonomiske rammer for indsatser med græssende dyr, da de store græssende dyr har en afgørende betydning for at fremme biodiversiteten (Fløjgaard et al., 2021).

Forvaltningen af Danmarks mest værdifulde naturarealer – herunder både private og statslige arealer - ligger primært hos private dyreholdere. En stor udfordring er, at de landmænd og dyreholdere, som forvalter disse arealer, ofte ikke har viden om arealernes naturværdi, og at arealerne derfor ikke forvaltes ud fra hensyn til de mest sjældne og sårbare arter.

Forskning understøtter denne iagttagelse ved at pege på en central udfordring i den danske forvaltning af naturarealer: Enten er tæthed af store planteædere i Danmark langt *under* eller langt *over* det naturlige niveau. På baggrund af analyser og økologiske tolkninger af data vurderes det, at den naturlige tæthed af planteædere i typiske danske økosystemer ligger i intervallet 70-250 kg dyr/ha (Fløjgaard et al., 2021). De fleste uhegnede naturarealer ligger imidlertid langt under dette niveau, fordi de kun græsses af vildtlevende hjortedyr. Resultatet er en gradvis tilgroning. Omvendt sker der ofte en overgræsning på mange af de naturarealer, hvor der går græssende husdyr som kvæg eller heste i sommermånederne (Ejrnæs et al., 2021). Begge dele medfører tab af biodiversitet.

Årsagerne til dette misforhold skal i høj grad findes i manglende incitamenter til at gennemføre en for biodiversiteten optimal græsningsindsats. I de nuværende tilskudsordninger til græsning af naturarealer opnås det højeste tilskud via en intensiv drift, hvilket er i modstrid med de naturforvaltningsmæssige ønsker og mål for de mest værdifulde naturarealer. Dette skyldes, at det typisk er driftsøkonomisk urentabelt at forvalte naturarealer med en ekstensiv landbrugsdrift, som er optimal for opretholdelse eller genskabelse af en høj naturkvalitet (Dubgaard et al., 2012; Hasler & Schou, 2004). Det giver et misforhold, som enten gør naturindsatsen med græssende dyr uinteressant som del af en økonomisk rentabel landbrugsdrift eller betyder, at forvaltningsindsatsen på selv de mest værdifulde naturarealer ikke er helhjertet disponeret med udgangspunkt i at sikre biodiversiteten (Holbeck et al., 2018).

Der er samtidig en ganske begrænset indsigt i driftsøkonomi, ressourceeffektivitet og motiver for den gruppe af naturforvaltere, der arbejder på de værdifulde naturarealer, da deres aktiviteter ikke repræsenteres i traditionelle landbrugsregnskabsdata, dels grundet deres beskedne antal, dels fordi naturpleje som driftsaktivitet ikke kan adskilles fra de "traditionelle" landbrugsaktiviteter i de regnskabsbaserede statistikker. Derfor anvendes kalkulebaserede opgørelser og data fra casestudier ofte til at belyse driftsøkonomien ved naturpleje i Danmark.

1.1 Formål

Formålet med projektet er at belyse, om det er muligt, og i så fald hvordan dyreholdere kan gennemføre en forvaltning, der sikrer biodiversitetsmål, samtidig med at det bliver enkelt og økonomisk attraktivt for naturforvaltere at gennemføre den indsats, der har den mest positive indvirkning på biodiversiteten. I den forbindelse foretages en systematisk opsamling af viden og praktiske erfaringer med udgangspunkt i den

nuværende forvaltning hos fem udvalgte naturforvaltere (casebedrifter), som ejer og forvalter værdifulde lysåbne naturarealer. Nuværende praksis sammenholdes med, hvad der vil være optimal forvaltning, vurderet ud fra de eksisterende og potentielle naturværdier.

I projektet er der foretaget en analyse af, hvad den driftsøkonomiske effekt vil være af at ændre nuværende praksis (antal dyr, valg af dyr, græsningsperiode, slåningsperioder, tilskudsfodring, nuværende tilskud og så videre) og i stedet gennemføre naturindsatsen på biodiversitetens præmisser. På casebedrifterne er der beregnet og analyseret på de økonomiske omkostninger ved ændringer i den nuværende praksis. Der gives på den baggrund anbefalinger til, hvordan det nuværende tilskudssystem (både regler og tilskudssatser) under Landdistriktsprogrammet kan tilpasses, så det i højere grad understøtter biodiversitetsmål. Ligeledes gives der anbefalinger til, hvordan naturforvalterne med ændret management kan optimere deres indsats for både biodiversiteten og deres økonomi.

Arbejdet trækker på data og erfaringer fra tidligere gennemførte projekter (for eksempel SEGES-projekterne *Fra viden til virkning* og *Biodiversitet i det nye årti* finansieret af henholdsvis 15. Juni Fonden og Promilleafgiftsfonden for Landbrug) samt diverse analyser og udredninger vedrørende driftsøkonomiske resultater ved ekstensiv landbrugsdrift.

1.1.1 Udvælgelse af casebedrifter

De valgte casebedrifter er alle valgt ud fra, at naturforvaltning med græssende dyr udgør en central del af landbrugsproduktionen, og at der er en professionel tilgang til såvel håndtering af dyr og naturarealer. Derudover er casebedrifterne valgt ud fra at sikre så forskelligartede bedrifter som muligt, med variation inden for følgende parametre:

- Variation i bedriftstyper – herunder indtjeningsform (gårdbutik, salg af kød til slagteri, supplering med anden produktion, opfedning af kalve med mere).
- Arealtyper (meget natur med høj værdi, andre arealer med stort potentiale, andre arealer med inddragelse af omdriftsjord med mere).
- Variation i udpegningsgrundlaget (variation i adgang til hegningstilskud og mulighed for at gøre brug af artikel 32[1]).
- Variation i udgangspunktet for ejede/forpagtede arealer.
- Den geografiske fordeling har haft mindre betydning, men der er alligevel søgt en varieret geografisk fordeling af casebedrifterne rundt om i Danmark.
- Der er kun valgt bedrifter, der forvalter arealer med et højt naturindhold.

1.2 Afgrænsning

I denne rapport har der kun været fokus på lysåbne arealer, som forvaltes eller kunne forvaltes med græssende dyr.

Ordningerne under EU's landbrugspolitik for driften på lysåbne naturarealer er af afgørende betydning for at sikre økonomiske incitamenter til at gennemføre en græsning. Ud fra et forvaltningsmæssigt perspektiv ville det være optimalt at samhegne lysåbne arealer med skov. Dette er dog ikke muligt med de nuværende regler

[1] Se afsnit 3.1.3 for mere information om dette.

og tilskudsordninger, hvorfor denne ellers helt oplagte mulighed ikke er beskrevet nærmere for de fem casebedrifter.

Udgangspunktet for analyserne er en driftsøkonomisk tilgang, hvor betydningen af EU's landbrugsordninger er i centrum. Dermed ses der bort fra betydningen af øvrige relevante politikker og rammevilkår.

Endelig medfører anvendelsen af casebedrifter naturligvis en begrænsning i den generelle udsagnskraft af resultaterne, hvorfor de driftsøkonomiske resultater kun kan betragtes som indikative. Selvom casebedrifterne er udvalgt for at repræsentere forskellige typer, er det ikke på dette grundlag muligt at konkludere på disse forskellige typers generelle indtjeningspotentiale.

2 Optimale forvaltningsindsatser til fremme af biodiversiteten

De lysåbne naturtyper er kendetegnet ved græs-, urte- eller dværgbuskdomineret vegetation, herunder overdrev, heder, moser og enge. I årtusinder er naturen blevet græsset og holdt lysåben af store planteædere som vilde heste, bisoner og hjortevildt. I takt med at disse store, vilde dyr er forsvundet fra landskabet, har landmændenes dyr videreført denne vigtige funktion.

Omkring år 1900 var der ikke mindre end 515.000 heste og 2,3 mio. kvæg på de danske landbrug. De gik ude og græssede i naturen det meste af året. I takt med landbrugets mekanisering faldt behovet for arbejdsdyr dog kraftigt. I dag findes der blot en brøkdel af dette antal dyr, hvoraf de fleste står på stald hovedparten af deres liv.

På grund af denne udvikling mistede den lysåbne natur sin betydning for græsning og høslæt i landbruget. Derfor blev mange enge, overdrev, heder og moser efterhånden pløjet op, bebygget, drænet, beplantet eller voksede naturligt til skov.

De lysåbne arealer, som fortsat græsses i dag, plejes ofte primært af tamdyr som kvæg eller heste, ofte i høje tætheder og med en kort græsningssæson, der begrænser sig til forårs-/sommerperioden.

2.1 Græsning som et centralt værktøj

Græsningstrykket på naturarealer har afgørende betydning for udviklingen af naturtilstanden på arealerne. For højt græsningstryk medfører overgræsning, og for lavt græsningstryk medfører tilgroning af naturarealer – begge dele er problematiske. Ved for højt græsningstryk nedbides de planteressourcer, som er af afgørende betydning, som blandt andet nektar- og pollenkilder. Overgræsning medfører dermed mangel på blomstrende urter gennem hele sæsonen og fjerner livsgrundlaget for de dyr og planter, som græsningen ellers skulle være til gavn for. Dette kan være katastrofalt for den lokale flora og fauna og for eksempel medføre, at hele bestande af dagsommerfugle kan udslettes, uden mulighed for at de kan genindvandre. Ved for lavt græsningstryk gror naturarealer derimod gradvist til. Det medfører, at de planter og insekter, der er afhængige af varme, lysåbne forhold, gradvist forsvinder.

2.2 Fastsættelse af det rette græsningstryk

Antallet af græssende dyr pr. hektar er derfor helt afgørende for naturens udvikling, men også for de græssende dyrs trivsel. Af hensyn til den biodiversitet, der er på arealet, er det vigtigt at tilpasse græsningstrykket, så det hverken er for højt eller for lavt.

På baggrund af analyser og økologiske tolkninger af data vurderes det, at den naturlige tæthed af planteædere i typiske danske økosystemer ligger i intervallet 70-250 kg dyr/ha (Fløjgaard et al., 2021). På mere næringsrige naturarealer (for eksempel enge og ådale) kan dyretrykket være lidt højere.

Mængden af foder på det enkelte naturareal er dog meget forskelligt og kan variere fra år til år - afhængigt af vejret. En god strategi er derfor at begynde med et lavt græsningstryk, for eksempel 100 kg græsningsdyr/ha, og herefter vurdere, om trykket skal justeres op eller ned.

2.3 Valg af græsningsstrategi

Valg af græsningsstrategi er afgørende for den effekt, som dyrenes græsning har på biodiversiteten. I tabellen herunder er en oversigt over effekter for biodiversiteten ved de mest almindelige græsningsstrategier. Disse græsstrategier er sammenlignet indbyrdes og med høslæt.

Tabel 1. *Oversigt over forskellige typer af forvaltning og effekten for naturens udvikling på arealet*

Type af effekt	Maskinel høslæt	Intensiv sommergræsning	Vintergræsning	Ekstensiv helårsgræsning
Hæmme tilgroning	+++	++	++	++
Skabe blottet jord	++	+	+++	+++
Strukturer og variation	-/++	++	+++	+++
Spredning af frø	-	+	+	++
Blomstertæthed	++	-	++	+++
Insekter og smådyr	-	-	++	+++
Lort til gødningsdyr	-	++	-	+++

Note: Antallet af plusser (+) viser, hvor positiv en effekt græsningen har for biodiversiteten, hvorimod minus (-) viser en negativ effekt. F.eks. har helårsgræsning en meget positiv effekt (+++) på antallet og mængden af blomster, hvorimod intensiv sommergræsning har en negativ effekt (-).
Kilde: Fløjgaard et al. (2017) (revideret forkortet udgave).

Som det fremgår af tabel 1, er den optimale græsningsform for biodiversiteten en ekstensiv helårsgræsning. Det er dog langt fra alle arealer og dyr, der egner sig til helårsgræsning. Derfor er det vigtigt at tilrettelægge en græsningsstrategi, der virker på det enkelte areal.

2.4 Sommergræsning

På langt de fleste arealer i Danmark går dyrene kun ude i sommermånederne. Det forenkler management, for eksempel ved kælvninger, øremærkninger og slutfedning. På arealer med sommergræsning kan græsningen dog let blive for intensiv, og det kan være direkte skadeligt for biodiversiteten: Blomstrende planter nedbides helt, så fødegrundlaget for insekter og fugle forsvinder.

Ved lavt græsningstryk kan der omvendt opstå problemer med tilgroning, da det ofte først er om vinteren, at dyrene begynder at æde af vedplanterne. Ligeledes kan der ophobe sig et tæppe af dødt græs (også kaldet førne), der fastholder næringsstoffer på arealet og hæmmer væksten af nye planter.

2.5 Helårsgræsning

Ved helårsgræsning går dyrene på arealet året rundt, og græsningstrykket er tilpasset, så dyrene har føde året rundt. Det betyder, at arealerne vil blomstre kraftigt i sommerperioden, til gavn for biodiversiteten, mens der bliver "spist op" og fjernet næringsstoffer om vinteren. Helårsgræsning giver derfor en mere varieret vegetationsstruktur og et bedre udgangspunkt for en høj biodiversitet end sommergræsning.

Vedplanter på arealet bliver udsat for gnav og barkskrælning i løbet af vinteren, og derfor er helårsgræsning en god strategi på arealer, hvor tilgroning er et problem. Dyrene spreder gødning året rundt, hvilket er vigtigt for at understøtte en rig gødningsfauna.

2.6 Rotationsgræsning

Rotationsgræsning er kendetegnet ved, at de græssende dyr flyttes mellem to eller flere folde, og at arealerne skiftevis græsses og ligger uforstyrret hen i hvileperioder.

Græsvæksten øges, når vegetationen får en hvileperiode, så intensiv rotationsgræsning er et græsningssystem, som giver græsset en god vækst, der giver mere føde til de græssende dyr. Når der bliver sat et højt antal dyr på arealet, "tvinges" dyrene til at æde af alle typer planter - også dem, de normalt ville undgå. Derved bliver vegetationen mere ensartet.

For biodiversiteten er intensiv rotationsgræsning på naturarealer en dårlig græsningsstrategi, fordi de korte perioder med højt dyretryk betyder, at blomsterne bliver ædt op, og vegetationen bliver ensformig. Dermed forsvinder føde- og levesteder for mange arter af insekter, fugle og andre dyr, der er afhængige af blomster for at overleve. Mange dyr på et mindre areal betyder, at strukturen i jordoverfladen bliver ødelagt og udjævnet af dyrenes tramp. Insektarter, der er afhængig af frisk dyregødning, kommer desuden til at mangle deres levesteder, fordi dyrene bliver flyttet rundt.

2.7 Maskinel slåning

Ved maskinel slåning forstås enten en slåning, hvor plantematerialet bliver fjernet (høslæt), eller hvor plantematerialet bliver liggende (afpudsning).

Generelt er maskinel slåning en dårlig erstatning for græsning, da metoden skaber et mere ensartet plantedække. Maskinelle slåninger er ødelæggende for naturlige strukturer som græstuer, myretuer, fritliggende sten og fugtige partier, der alle er tegn på god naturkvalitet.

Slåning i sommermånederne fjerner hele fødegrundlaget for områdets insektliv på én gang, og det medfører, at mange af de insekter og andre dyr, der lever i vegetationen, dør.

I nogle tilfælde kan maskinel slåning dog være nødvendig for at tilgodese biodiversiteten. Dette gælder for eksempel på arealer, hvor det ikke har været muligt at skaffe husdyr, eller hvor græsning har vist sig vanskelig at gennemføre, for eksempel på grund af for små arealer eller problemer med at udføre tilsyn.

3 Tilskud

Tilskud har vist sig at være et nødvendigt incitament for at få græsset lysåbne naturarealer. Der findes forskellige støtteordninger, som giver mulighed for at søge tilskud til græsning, herunder tilskud til græssende dyr på naturarealer, tilskud til rydning og opsætning af hegn i særlige Natura 2000-områder.

Herunder oplistes de tilskudsordninger, som kan benyttes i forbindelse med græsning af naturarealer. Nærmere beskrivelse af indhold og betingelser i de enkelte ordninger kan ses i bilag A. Både tilskud til pleje af græs og grundbetaling beskrives, da disse aktiviteter er i indbyrdes konkurrence.

3.1 Femårige tilskud til pleje af græs- og naturarealer

Det femårige tilskud til pleje af græs- og naturarealer er grundpillen i den danske naturforvaltning, når det handler om at give lodsejere/dyreholdere et økonomisk incitament til at sikre afgræsning af værdifulde naturarealer. Ordningen har til formål at beskytte og forbedre biotopforholdene og biodiversiteten med afgræsning og slæt. Ordningen kan udelukkende søges på lysåbne arealer og er ikke kompatibel med tilskud til skovgræsning.

3.1.1 Mulighed for kombination af tilskud til pleje af græs og grundbetaling

Man kan søge tilskud til pleje af græs- og naturarealer henholdsvis med og uden grundbetaling, alt efter om arealerne lever op til betingelserne for grundbetaling eller ej. Der er forskellige tilskudssatser og kontrolkrav til arealerne, afhængig af om man søger med eller uden grundbetaling, og alt efter hvilken plejemetode der vælges på arealet.

Søger man tilsagn med grundbetaling (tilsagnstype 67), skal vegetationen være synligt græsset, hvilket vurderes ud fra, om arealet bærer præg af at være græsset, og for hver 100 m^2 skal 50 procent af vegetationen være under 40 cm. For tilsagnstype 66 (uden grundbetaling) med græsning, skal vegetationen fremstå synligt græsset. Det vil sige, at 50 procent af plantedækket skal fremstå afgræsset. Her er der ikke et krav om, at vegetationen skal være under 40 cm.

Tabel 2. *Oversigt over tilskudssatser for tilskud til pleje af græs- og naturarealer med og uden grundbetaling*

	Kr./ha med tilsagn (inkl. forventet grundbetaling og grøn støtte*)	I alt (kr./ha)
Tilsagn 67 (Tilsagn, der *kan* kombineres med grundbetaling)		
Afgræsning	1.650 + 1.900*	3.550*
Slæt	850 + 1.900*	2.750*
Tilsagn 66 (Tilsagn, der *ikke* kan kombineres med grundbetaling)		
Afgræsning	2.600	2.600
Slæt	1.050	1.050

Note: * Fra 2023 ændrer grundbetaling navn til basisindkomststøtte, og tilskuddet falder fra 1.900 kr./ha til ca. 1.700 kr./ha i 2027.
Kilde: Landbrugsstyrelsen (2022d).

Der søges årligt femårigt tilskud til pleje af græs- og naturarealer til cirka 20.000 ha. Over de sidste 10-15 år har der stabilt været ansøgt om tilskud til cirka 100.000 ha under denne ordning. Heraf er cirka 92.000 ha omfattet af tilsagn med forpligtigelse til afgræsning. De resterende 8.000 ha får tilskud til at gennemføre som minimum et årligt slæt på arealet. Som tilsagnshaver opnås det højeste tilskud ved en kombination af grundbetaling og femårigt tilskud til pleje af græs- og naturarealer. Her får tilsagnshaver cirka 1.000 kr. mere

pr. ha, end når der kun søges plejegræs, jævnfør tabel 2. Hovedparten (65,3 procent i 2021) af de naturforvaltere, som søger tilskud til femårigt tilskud til pleje af græs- og naturarealer, søger da også grundbetaling til de samme arealer.[2]

3.1.2 Overvejelser omkring resultat- eller effektbaserede tilskudsordninger

Det har gennem en årrække været diskuteret mellem interessenter (Landbrug & Fødevarer, SEGES, grønne NGO'er med flere), om der kunne findes andre egnede kontrolformer, som kunne dokumentere en effektiv indsats til gavn for biodiversiteten. På baggrund af positive erfaringer fra andre EU-lande igangsatte Landbrugsstyrelsen derfor et arbejde med beskrivelse af alternative kontrolformer. Dette resulterede i, at Aarhus Universitet udgav rapporten *Biodiversitetsindikatorer til en effektbaseret naturtilskudsordning* (Fløjgaard et al., 2018). Der har været igangsat et pilotprojekt, som skulle afprøve metoden med resultatbaseret tilskud. Projektet er dog udskudt til test i 2024/2025.[3]

Siden 2015 er der afsat et beløb på mellem 130-190 mio. kr. årligt (variationen skyldes tilpasning i forhold til antal gentegninger af udløbne aftaler). Til trods for det stigende fokus på biodiversitetskrisen og behovet for ekstensiv græsning på naturarealer har antal hektar under ordningen været stabilt på cirka 100.000 ha gennem en lang årrække.

3.1.3 Artikel 32

Artikel 32 er en undtagelsesbestemmelse, der giver mulighed for at modtage støtte under grundbetalingsordningen, selv om arealet ikke lever op til de almindelige støttebetingelser om aktivitetskrav under denne ordning. Artikel 32 er indført for at sikre implementering af EU's vandramme- og habitatdirektivers bestemmelser (uddybes i afsnit 14.1.6, bilag A).

3.2 Tilskud til rydning af tilgroede arealer og forberedelse til afgræsning

Ud over det femårige tilskud til pleje af græs- og naturarealer er tilskudsordningen *Rydning af tilgroede arealer og forberedelse til afgræsning* væsentlig i forhold til at få igangsat nye græsningsprojekter. Ordningen giver mulighed for, at arealer inden for de særligt udpegede Natura 2000-områder, samt fra 2021 også overdrev og nationalparker, kan opnå 100 procent tilskud af de faktiske omkostninger til rydning af opvækst og klargøring til græsning.

Hegnstilskud er en vigtig del af grundlaget for at få afgræsset naturområder, da plejen med dyr først kan starte efter hegning. Den gennemsnitlige omkostning til hegn over tid er forholdsvis lav for dyreholderen, men etableringsomkostningen er høj. Dermed er tilskuddet en afgørende faktor for at få sat projekter i gang.

For projekter med forberedelse til afgræsning kan arealer med skov ikke indgå i projektområdet, medmindre det på ansøgningstidspunktet bliver dokumenteret, at arealer med skov er nødvendige som læ for de græssende dyr.

[2] Personlig meddelelse, Thomas Tümmler-Hellesen, Fuldmægtig, Landbrugsstyrelsen, 2022.
[3] Personlig kommunikation i forbindelse med møde i Naturforum, juni 2022.

4 Metode

4.1 Dataindsamling

Dataindsamlingen er forløbet ved interviews i forbindelse med besøg hos naturforvaltere suppleret med indhentning af regnskabsoplysninger, oversigter over de ansøgte tilskud og anden relevant materiale. Efter gennemførsel af analyserne har der været opfølgende spørgsmål. Derudover er der i høj grad benyttet baggrundskort (HNV[4], udpegninger, herunder Natura 2000, særligt udpegede Natura 2000-områder, §3-beskyttet natur m.v.)

De økonomiske analyser er lavet med udgangspunkt i en driftsgrensanalyse, hvor alle indsatsfaktorer er aflønnet. Dette adskiller sig fra landbrugsregnskaber, hvor ejerens egen arbejdsindsats ikke aflønnes, og egenkapitalen ikke forrentes. Ved brug af driftsgrensanalysen er det muligt at sammenligne på tværs af naturforvaltere, uafhængigt af størrelsen på egenkapitalen og ejerens egen andel af den samlede arbejdsindsats. En nærmere beskrivelse af principperne i driftsgrensanalyserne er vist i afsnit 15.1, bilag B.

4.2 Udvikling af bedriftsscenarier

I projektet er der opstillet seks forskellige scenarier for potentielle muligheder for tilskud, der vil give naturforvalterne et varierende økonomisk råderum. Disse scenarier er opstillet for at belyse de forskellige vilkår og muligheder, som naturforvalterne gives, og stilles afhængig af naturarealernes beliggenhed og de muligheder/manglende muligheder, det giver for at søge tilskud til græsning, hegning med mere Scenarierne er ikke udtryk for alternative scenarier for de specifikke naturforvaltere, da de i virkeligheden ikke alle har forudsætninger, i form af Natura 2000-udpegning, for at kunne indgå i de scenarier. Målet med scenarierne er at pege på og give et indblik i, hvordan og hvor forskellig økonomien er for de enkelte naturforvaltere, afhængig af hvor i landet de bor, og hvilke udpegninger og regler de er underlagt. Scenarierne er defineret som:

Scenarie 1: Status quo. Det vil sige, hvor alle de opnåede tilskud med videre er med, og forpligtelser i den forbindelse skal overholdes.

Scenarie 2: Bedst mulige biodiversitetsforvaltning inden for de eksisterende rammer. I dette scenarie er de nuværende naturplejerelaterede tilskud inkluderede. Der søges ikke grundbetaling, men tilskud til pleje af græs- og naturarealer med kontrol efter fast græsningstryk.

Scenarie 3: Bedst mulige biodiversitetsforvaltning, givet at casebedriften ligger helt **uden for** Natura 2000. Det vil sige, at der her kan ikke opnås støtte til hegning. I det omfang, at den faktiske hegningsomkostning ikke kendes, sættes værdien af hegn til 20 kr. pr. meter, svarende til den tilskudssats, der er til etablering af hegn. Levetiden sættes i beregningen til 20 år og rentesatsen til 4 procent. Hvis der forpagtes arealer med hegn på (for eksempel af kommunen), så fastsættes der ikke en fiktiv hegnsomkostning, da denne er indeholdt i forpagtningsprisen.

[4] HNV står for High Nature Value og er et udtryk for arealers naturværdi vurderet ud fra 14 forskellige parametre, hvor 13 er den højeste score.

Scenarie 4: Bedst mulige biodiversitetsforvaltning inden for eksisterende rammer, givet at casebedriften har minimum 50 procent af det ønskede græsningsareal liggende inden for de særligt udpegede Natura 2000-områder. Dette giver adgang til at søge 100 procent tilskud til opsætning af hegn.

Scenarie 5: Bedst mulige biodiversitetsforvaltning inden for eksisterende rammer, givet at casebedriften kan opfylde betingelserne for at benytte artikel 32. Brug af artikel 32 (se afsnit 14.1.6, bilag B) indebærer, at man kan få grundbetaling uden at opfylde aktivitetskravene, og at der kan gennemføres en græsning med kontrol efter fast lavt græsningstryk, hvor det stadig er muligt at opretholde sin grundbetaling.

Scenarie 6: Bedst mulige biodiversitetsforvaltning. I dette scenarie udnyttes de støttemuligheder, som eksisterer, i det omfang, at de understøtter den bedst mulige biodiversitetsforvaltning. Græsningstrykket fastsættes til maksimalt 150 kg dyr/ha.

Tabel 3 samler op på scenarierne i forhold til udpegning, støttemuligheder og græsningstryk, herunder helårsafgræsning for de foreslåede scenarier.

Tabel 3. *Udpegning, støttemuligheder og græsningstryk, herunder helårsafgræsning for scenarierne*

	Scenarie	Natura 2000	Natura 2000, særligt udpeget	Grund-betaling	Tilskud til hegn	Græsningstryk	Helårs-græsning
1	Status quo	Var.	Var.	Var.	Var.	Var.	Var.
2	Bedst mulige biodiversitets-forvaltning inden for eksisterende rammer	Var.	Var.	Var. – afhænger af, om de er i Natura 2000	Var.	0,3 storkreaturer/ ha	Maks. muligt for den enkelt casebedrift
3	Bedst mulige biodiversitets-forvaltning, givet at casebedriften ligger **helt uden for** et Natura 2000-område	0 %	0 %	0 %	0 %	0,3 storkreaturer/ ha	Maks. muligt for den enkelt casebedrift
4	Bedst mulige biodiversitets-forvaltning, givet at mindst 50 % af græsningsarealet ligger **inden for et særligt udpeget Natura 2000-område**	(100 %)	100 %	100 %. Ingen aktivitets-krav	100 %	0,3 storkreaturer/ ha	Maks. muligt for den enkelt casebedrift
5	Bedst mulige biodiversitets-forvaltning, givet at casebedriften kan opfylde betingelserne for at få artikel 32	100 %	0 %	100 %. Ingen aktivitets-krav	0 %	0,3 storkreaturer/ ha	Maks. muligt for den enkelt casebedrift
6	Bedst mulige biodiversitets-forvaltning	-	Vilkår som særligt udpeget Natura 2000-område	100 %	100 %	150 kg/ha	Maks. muligt for den enkelt casebedrift

Note: Var. står for varierer.

5 Casebedrifterne

I projektet har der været gennemført bedriftsbesøg hos fem naturforvaltere, som alle har naturpleje med græssende dyr som en væsentlig del af deres landbrugsaktivitet. Informationerne vedrørende naturforvalterne vedrører 2020, da det er det senest opgjorte regnskabsår ved gennemførsel af analysen. I bilag C er der en nærmere beskrivelse af casebedrifterne og driften af arealerne.

5.1 Oversigt over naturforvalterne i projektet

Den samlede oversigt over naturforvalterne i forhold til samlet areal med naturpleje, antal dyr, støtteansøgt areal, mulighed for helårsgræsning og opnået støtte til hegn fremgår af tabel 4. Data stammer primært fra naturforvalterne.

Tabel 4. *Samlet oversigt over areal, besætning, støtte, hegn og helårsgræsning i udgangspunktet for de fem naturforvaltere*

	Natur-forvalter 1	Natur-forvalter 2	Natur-forvalter 3	Natur-forvalter 4	Natur-forvalter 5
Areal med naturpleje (ha)	241	150	93	69	230
Artikel 32 (ha)	0	0	0	0	0
Areal med tilskud til pleje af græs (ha)	129	150	93	69	230
Areal med grundbetaling (ha)	146	135	57	38	107
Antal voksne dyr / kalve[1] / ungdyr	32/48/140	55/0/50	35/0/30	36/0/33	103/3/100
Gennemsnitligt græsningstryk (storkreaturer/ha)	0,91	0,70	0,70	1,00	1,01
Gennemsnitligt græsningstryk (kg levende vægt pr. ha)	Ca. 800 kg/ha	Ca. 300 kg/ha	Ca. 300 kg/ha	Ca. 1200 kg/ha	Ca. 1000 kg/ha
Helårsgræsning i 2020 (%)	0 %	100 %	100 %	0 %	0 %
Potentiel helårsgræsning (%) (naturforvalternes egen vurdering)	75 %	100 %	100 %	33 %	25 %
Natura 2000, særligt udpeget (%)	0 %	74 %	0 %	0 %	65 %
Gennemsnitlig HNV-score (vægtet)	7,5	10,5	7	6,5	10
§3-areal (%)	93 %	43 %	91 %	64 %	93 %
Tilskudsberettiget hegn (%)	0 %	76 %	100 %	100 %	82 %
Har søgt hegnstilskud?	Nej	Ja	Andre fonde	Nej	Ja
Tilskud fra fonde eller kommune	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej

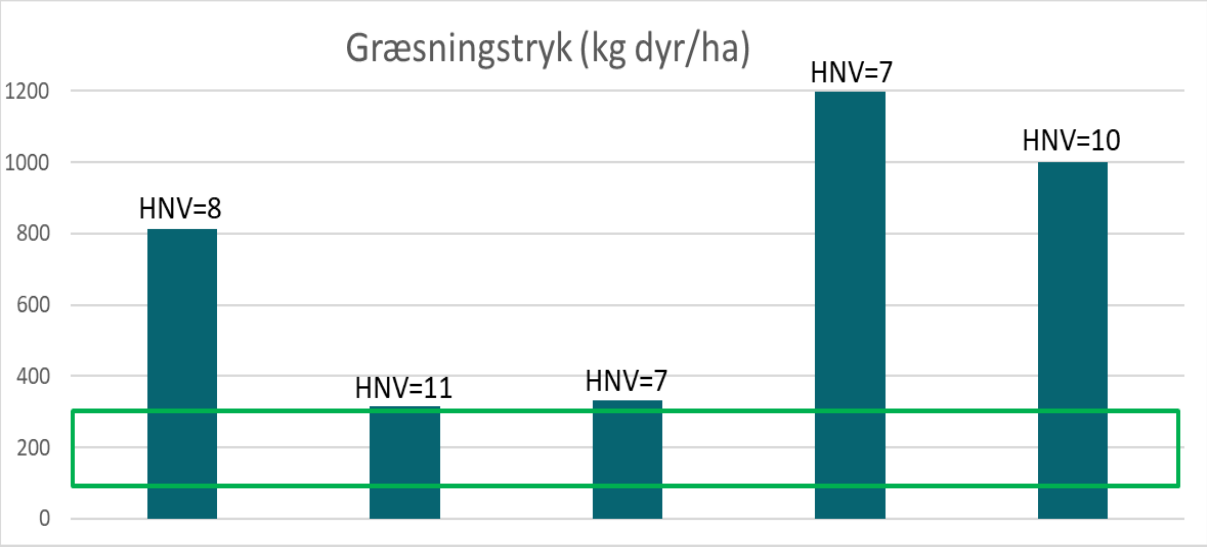
Note: 1) Kalve i denne tabel er kalve mellem 6 mdr. og 1 år. Kalve under 6 mdr. tælles ikke med som storkreaturer.
Kilde: De fem naturforvaltere; Danmarks Miljøportal (u/d).

6 Resultater for naturvurderinger

6.1 Græsningstryk og naturværdier

Som det fremgår af figur 1, er der selv på arealer med høj naturværdi (her vurderet ud fra HNV-scoren) et græsningstryk langt over det fagligt anbefalede græsningstryk på naturarealer. Hvor anbefalingen er på 70-250 kg dyr/ha, ses der hos tre af de fem naturforvaltere et græsningstryk på mellem 800-1.200 kg dyr/ha.

Konsekvensen af en intensiv sommergræsning er, at de vilde planter bliver nedbidt i vækstsæsonen. Dermed når planterne ikke at sætte frø, ligesom fødegrundlaget for insektfaunaen med flere forsvinder. Dette kan være en katastrofe for biodiversiteten på arealet. Hvis (som alt tyder på) dette mønster er gennemgående på landsplan, er der tale om et alvorligt problem for sikring af biodiversiteten på lysåbne arealer.



***Figur 1**. Græsningstryk (kg dyr/ha) på de fem casebedrifter*

Note: Den gennemsnitligt vægtede HNV-score på casebedriftens arealer fremgår over hver søjle. Den grønne firkant angiver det anbefalede interval for dyretryk, hvis græsningen skal have en gavnlig effekt for biodiversiteten.
Kilde: Danmarks Miljøportal (u/d).

Det samlede areal i Danmark med en HNV-score på 5 eller derover er 335.000 ha. Heraf ligger 178.000 ha uden for Natura 2000-områderne og 157.000 ha inden for Natura 2000-områderne (Landbrugsstyrelsen, 2022a). 53.830 ha har en HNV-score på 10 og derover, så når der blandt projektarealerne findes arealer med en HNV-score på 10 og derover, er der tale om nogle af landets absolutte toplokaliteter for biodiversitet.

7 Driftsøkonomiske resultater

Naturforvalternes økonomiske resultater er præsenteret i figur 2. Ud over nummeret på naturforvalteren er arealet med naturpleje angivet, og der er en søjle med udbytte og en søjle med omkostninger. Hvis udbyttet er større end omkostningerne, så er alle indsatsfaktorer aflønnet, og der er et positivt afkast af naturplejen. Hvis omkostningerne er større end udbyttet, er alle indsatsfaktorer ikke aflønnet, og der er behov for en driftsøkonomisk forbedring, hvis aktiviteterne skal kunne fortsætte på lang sigt.

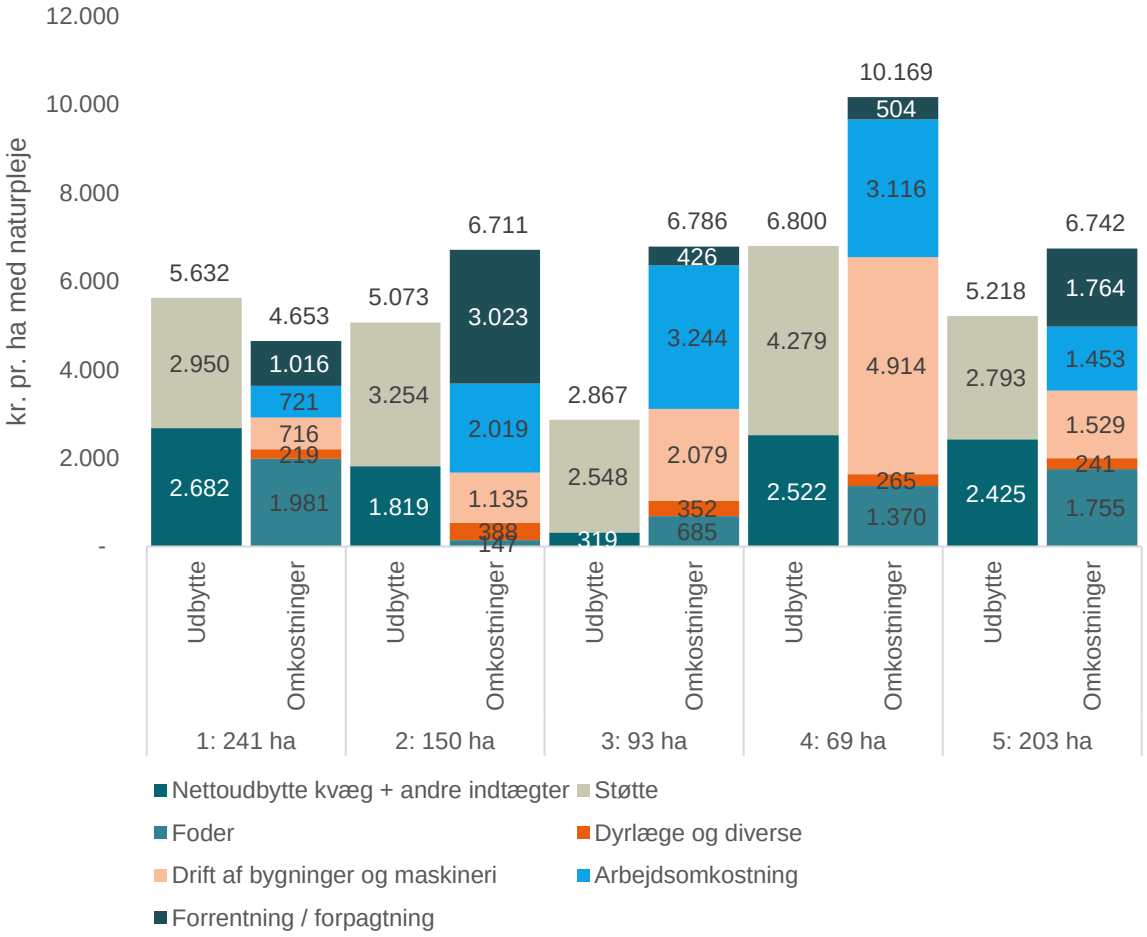
I den forbindelse skal der påpeges særligt to forhold. Først er der antaget en standardaflønning af ejernes arbejdsindsats svarende til timelønnen i alternativ beskæftigelse. For det andet indlægges en

arealomkostning svarende til en vurdering af arealets jordrente i alternativ landbrugsmæssig anvendelse, enten som en approksimeret værdi eller som en observeret forpagtningsomkostning (jordens såkaldte alternativomkostning). Begge dele er standardforudsætninger i driftsøkonomiske opgørelser baseret på fuld omkostningsdækning og sikrer en sammenlignelighed på tværs af casebedrifterne.

Omvendt kan der for den enkelte naturforvalter være forhold, som reelt betyder, at disse standardforudsætninger kan blive for belastende. Det vil typisk være, hvis ejer forbinder en herlighedsværdi med aktiviteterne, hvilket vil reducere nettokravet til aflønning af egen arbejdskraft, eller hvis arealet reelt ikke har en alternativ landbrugsmæssig anvendelse, hvilket vil reducere alternativomkostningen knyttet til arealet. I begge tilfælde vil det forbedre den driftsøkonomiske nettoindtjening i forhold til det beskrevne.

Hvis naturplejen skal gennemføres med succes, kræver det en professionel tilgang til opgaven, og dermed er den økonomiske vurdering mest retvisende, når den reelle arbejdsomkostning indregnes, da det ikke kan forventes, at naturplejen på landsplan gennemføres på hobby- eller fritidsbasis. Derfor er antagelsen om fuld aflønning af ejerens tid bevaret.

En stor del af naturarealerne er forpagtede, og dermed er naturforvalteren selv med til at sætte prisen, da forpagtningsomkostningen ofte forhandles på baggrund af tilbudsgivning fra naturforvalteren. Prisen må i disse situationer antages at være fastsat i et velfungerende marked.



Figur 2. *Økonomisk resultat for de fem naturforvaltere i projektet. Udbytte og omkostninger pr. hektar med naturpleje*

Kilde: Egne beregninger ud fra information fra de fem naturforvaltere.

Som det fremgår af figur 2, så er naturforvalter 1 den eneste, som har formået at skabe et positivt afkast af naturplejen. Tilskudsniveauet pr. ha er det næstlaveste i gruppen, men dette kompenseres ved, at der skabes det største bruttoudbytte fra kødproduktionen. Dermed opnås det næsthøjeste udbytte pr. ha. Den mest markante forskel fra naturforvalter 1 til de øvrige er dog, at omkostningerne til pasning af naturarealerne er meget lave. De relativt høje foderomkostninger har en direkte sammenhæng til bruttoudbyttet af kvæg. Omkostninger til bygninger, maskineri, arbejde og forpagtning/forrentning er lavest i sammenligning med de øvrige casebedrifter.

Arbejdsomkostninger på 721 kr. pr. ha er mindre end halvdelen af den næstlaveste arbejdsomkostning. En enkel drift med billige bygninger og maskineri giver et lavt niveau af faste omkostninger på ejendommen.

Foderomkostninger er udelukkende til vinterfodring. Naturforvalter 2 har lave omkostninger til denne post, hvilket hænger sammen med, at der praktiseres helårsafgræsning, og at den del af foderet, der anvendes til slutfedning, er græsensilage, som er høstet på naturarealer. Derfor er omkostningen til dette ført som maskinomkostning til slåning/presning/wrapning af græs. Dette indgår i posten Drift af bygninger og maskineri.

Naturforvalter 3 har et meget lavt udbytte af kød. Denne naturforvalter har som den eneste casebedrift i gruppen foderomkostninger, der er højere end nettoudbyttet af kvæg. En anden udfordring for denne casebedrift er, at omfanget, 93 ha, er forholdsvis lille. Trods den rationelle opsætning med kun en enkelt fold har det ikke været muligt at få tidsforbrug og omkostninger til byggeri og maskiner ned på et niveau, som indtægter fra produktionen kan dække. Hvis disse omkostninger pr. ha kunne reduceres til samme niveau som naturforvalter 1, ville der være balance i økonomien. Men det er ikke nødvendigvis muligt, når omfanget hos naturforvalter 1 er cirka 2,5 gange større. Det hører med til beskrivelsen af naturforvalter 3, at driften i den analyserede periode var under omlægning til ikke længere at tilskudsfodre, og at der samtidig har været stor udskiftning i besætningen, grundet ønske om overgang til andre racer/arter, netop med det formål at ekstensivere driften for at optimere indsatsen til gavn for biodiversiteten.

Naturforvalter 4 opnår det højeste samlede udbytte pr. ha. Kødproduktionen pr. ha er på næsten samme niveau som naturforvalter 1, mens tilskudsniveauet er det absolut højeste med næsten 4.300 kr. pr. ha. En del af årsagen til det høje tilskudsniveau er, at denne casebedrift modtager tilskud til unge landbrugere på samlet 41.000 kr., svarende til 594 kr. pr. ha. Naturforvalter 4 har 69 ha naturpleje og er dermed i forholdsvis lille skala. Dette er en udfordring i forhold til både arbejde, bygninger og maskineri.

Naturforvalter 5 har det laveste niveau for støtte pr. ha. Bruttoudbyttet fra kødproduktionen er på niveau med naturforvaltere 1 og 4. Foderomkostningen til vinterfodring og slutfodring udgør 75 procent af nettoudbyttet fra kødproduktionen. Dette er på samme niveau som naturforvalter 1, men den helt store forskel mellem disse naturforvaltere er på omkostningsposterne, hvor både bygnings-, maskin- og arbejdsomkostninger er cirka dobbelt så høje hos naturforvalter 5.

7.1 Kødproduktionens dækningsgrad

Kødproduktionens værdi af den samlede omsætning varierer en del mellem casebedrifterne. For at sætte fokus på kødproduktionens værdi i forhold til omkostningerne ved naturpleje, er der lavet en beregning af kødproduktionens dækningsgrad.

$$Kødproduktionens\ dækningsgrad = \frac{Nettoomsætning\ kvæg - Foderomkostninger}{Alle\ andre\ omkostninger\ end\ foder}$$

Resultatet varierer mellem 13 og 26 procent for de casebedrifter, hvor værdien er positiv. Med andre ord, så dækker værdien af kødproduktion fratrukket foderomkostninger mellem 1/4 og 1/8 af de omkostninger, der er ved at have kvæg til at passe naturarealer. Dette nøgletal viser meget tydeligt, at tilskuddet til naturpleje er nødvendigt, og at man ikke skal forvente, at kødproduktionen dækker ret meget af omkostningerne ved naturplejen.

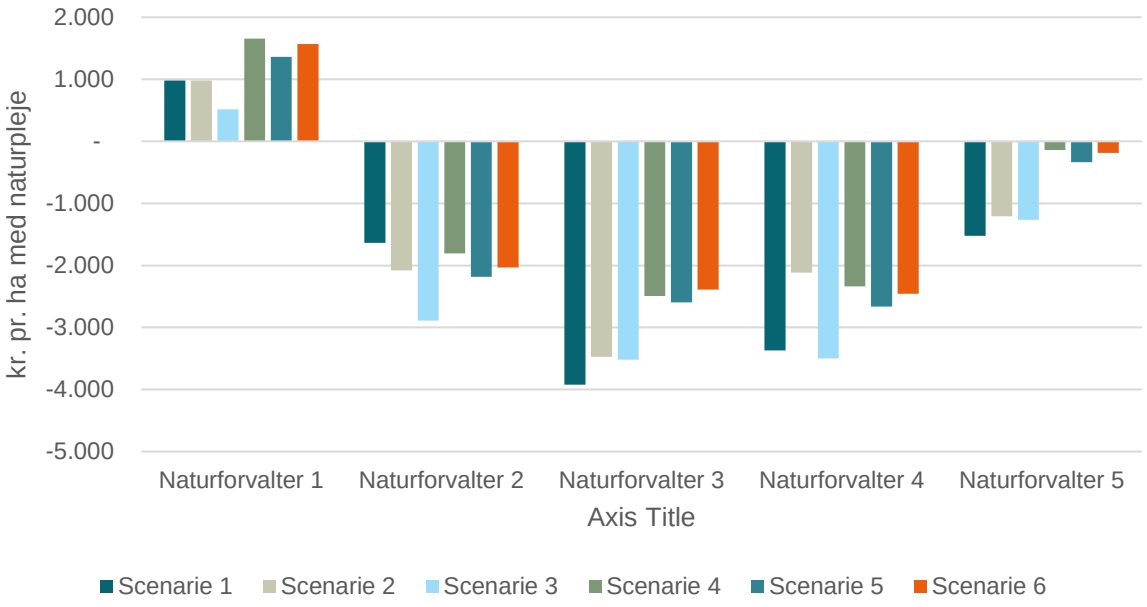
Det sætter samtidig fokus på, at omkostningsniveauet på bedrifter, der ønsker at udføre naturpleje, skal tilpasses nøje efter det tilgængelige tilskud, da det primært er tilskuddet, der skal dække omkostningerne.

Kødproduktionens dækningsgrad kan aflæses grafisk i figur 2, da nettoomsætningen for kvæg og foderomkostningerne er de nederste blokke i den stablede søjle med udbytte og omkostninger. Den andel, som nettoomsætningen for kvæg er højere end foderomkostningen, angiver, hvor meget kødproduktionen bidrager til at dække af de øvrige omkostninger.

Kødproduktionen dækker dyrlæge og diverse samt en del af omkostningerne til drift af bygninger og maskiner. Kun på casebedrift 2 når kødproduktionen at dække hele omkostningen til drift af bygninger og maskiner samt en minimal del af arbejdsomkostningen.

7.2 Effekter af scenarierne

For alle naturforvalterne er de 6 scenarier regnet igennem, og de viser, at ændringerne i medfør af scenarierne har vidt forskellige implikationer for naturforvalterne.



Figur 3. *Implikationer af scenarierne for resultater for de fem naturforvaltere*

Kilde: Egne beregninger ud fra information fra de fem naturforvaltere.

Forskellen mellem scenarie 1 og 2 viser effekten af at reducere græsningstrykket fra det aktuelle niveau til 0,3 storkreaturer pr. ha. Reduktionen er foretaget ved at reducere dyreomsætningen og foderomkostningen lineært, mens reduktionen af arbejds- og maskinomkostninger kun slår delvist igennem. Ud over reduktionen i græsningstrykket øges andelen af helårsafgræsning til det maksimalt mulige på casebedriften. Det er ikke muligt at reducere i bygningsmassen ved en nedskalering. Når casebedrift 1 har et uændret resultat, så skyldes det, at kød minus foder isoleret set ikke er den væsentligste del af økonomien på denne casebedrift. På casebedrifter 3, 4 og 5 giver et reduceret dyretryk og øget helårsafgræsning en forbedret økonomi, hvilket indikerer, at kødproduktionen isoleret set ikke er en god forretning på disse bedrifter med den nuværende drift. Casebedrift 2 får et ringere resultat af at reducere dyretrykket, hvilket indikerer, at den nuværende kødproduktion har et positivt afkast på dækningsbidragsniveau, det vil sige før omkostninger til arbejde, bygninger, maskiner og jord.

Scenarie 3 viser konsekvensen af at fjerne grundbetalingen og hegnstilskud. Casebedrifterne 1, 2 og 4 opnår et ringere resultat ved denne ændring i forhold til scenarie 2, da grundbetalingen udgør en ikke ubetydelig andel af indtægten på disse casebedrifter.

Scenarie 4 modellerer den økonomiske konsekvens af den tænkte situation, hvor alle arealer ligger inden for særligt udpegede Natura 2000-områder. Dermed er der mulighed for at opnå grundbetaling (via artikel 32, se bilag A, afsnit 14.1.6) på alle arealer uden opfyldelse af aktivitetskrav til grundbetaling, hvorved støtteindtægten øges. Den øgede støtteindtægt har positiv effekt på alle casebedrifterne. Hertil kommer, at det også er muligt at opnå tilskud til hegning af alle arealer.

Resultaterne af scenarie 5 adskiller sig ikke ret meget fra scenarie 4, da det kun er hegnstilskuddet, der ændres. Dette viser ret tydeligt, at hegnsomkostningen ganske som forventet påvirker alle, men at konsekvensen for den samlede økonomi af hegnstilskuddet ikke er ret stor. Hegnsomkostningen er indregnet som den gennemsnitlige årlige omkostning af et hegn og er dermed væsentligt lavere end anskaffelsessummen for hegnet. Derudover kan hegnsomkostningen også være indregnet i forpagtningsafgiften på arealer, der allerede var hegnet, inden forpagtningsaftalen blev indgået.

Scenarie 6 er forsøget på at foretage den bedst mulige naturpleje under vilkår, der svarer til dem, der gælder for de særligt udpeget Natura 2000-områder, og med endnu lavere græsningstryk end i øvrige scenarier.

Forskellen fra scenarie 5 (og 4) er ikke ret stor. Dette skyldes, at reduktionen i græsningstrykket sker fra et lavt niveau på 0,3 storkreaturer til 150 kg levende vægt pr. ha. For casebedrifterne 1, 3, 4 og 5 er der dog en målbar og væsentlig forskel fra scenarie 1 til scenarie 6, hvilket indikerer, at disse casebedrifter ville være bedre stillet under vilkår som dem, der gælder for scenarie 6.

I de økonomiske konsekvensvurderinger af scenarierne er det ikke alle nuancer, som vi har haft mulighed for at variere. For eksempel vil der potentielt være store arbejdskraftbesparelser forbundet med scenarie 5, hvor der er mulighed for at søge grundbetaling uden at skulle opfylde aktivitetskravet – det vil sige, at der gøres brug af artikel 32-undtagelsen. Den arbejdskraftsbesparelse, der potentielt vil være ved ikke at skulle flytte dyr mellem folde og derved undgå omkostninger til denne aktivitet, er ikke indregnet i scenariet, men vil givet have en positiv økonomisk betydning.

7.3 Effekt af øvrige forudsætninger

I analysen er alle scenarier regnet igennem for alle naturforvalterne. Men der vil også være andre forudsætninger, som har betydning for de økonomiske resultater, end de forudsætninger, som indgår i scenarierne.

7.3.1 Reduceret græsningstryk og antal dyr

I scenarierne er beregningerne baseret på, at det reducerede græsningstryk sker på det eksisterende naturareal, og dermed reduceres dyreantallet på alle casebedrifterne.

Hvis der er tilgængelige naturarealer inden for rimelig afstand, er det måske en alternativ mulighed at udvide arealet i stedet for at reducere i dyreantallet. Dette vil give mulighed for at opnå en reel størrelsesøkonomisk fordel, da hele kapaciteten i form af dyr, bygninger, maskineri og arbejdskraft allerede er til stede. Dermed bør der være mulighed for at øge indtjeningen alene ved at forvalte et større areal og dermed opnå en væsentligt større indtægt fra grundbetaling og tilskud til pleje af græs og naturarealer.

Som eksempel på dette tages der udgangspunkt i scenarie 6 på casebedrift 4. Den nuværende besætning er på 36 køer af Skotsk Højlandskvæg. Naturarealerne, der indgår i analysen, er samlet på 69 ha, hvoraf 23 ha kan helårsafgræsses. Med 150 kg levende vægt på arealer, der helårsgræsses, og 300 kg på arealer, der sommergræsses, kan arealet forvaltes med halvdelen af de dyr, der går på arealet i dag.

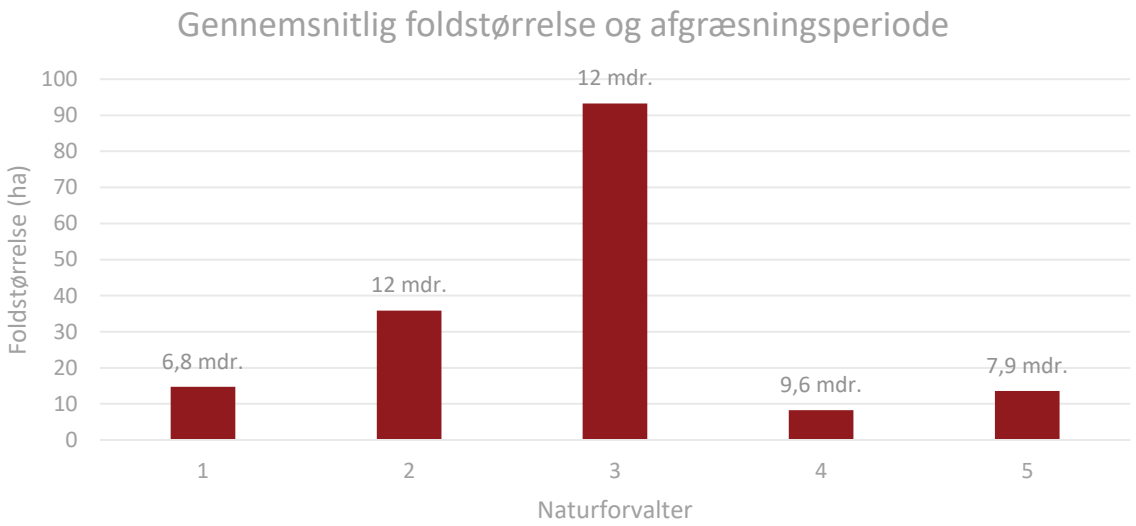
Hvis den "ledige" halvdel af besætningen får mulighed for at afgræsse et nyt areal, vil den med 150 kg levende vægt pr. ha kunne passe 115 ha i helårsafgræsning. I den mest gunstige situation vil dette med en forpagtningsomkostning svarende til grundbetalingen på 1.900 kr. give mulighed for at øge indtjeningen på casebedriften med værdien af tilskud til pleje af græs og naturarealer på 115 ha ganget med 1.650 kr./ha = 189.750 kr. Dette svarer til det beregnede underskud på naturplejen i scenarie 6. Den egentlige konsekvens

af en sådan tilpasning er meget afhængig af både støtteniveau, forpagtningsomkostning og tilhørende omkostninger ved anvendelse af arealet.

Selvom dette er et tænkt eksempel, viser det, at husdyrholderen har flere muligheder for at øge indtjeningen end blot at sætte flere dyr på arealet.

7.3.2 Foldstørrelse

Som det fremgår af figur 4, har flere af naturforvalterne mange og små folde. Det betyder, at der bruges en del tid på at indfange og flytte dyr mellem folde. Dette er særlig udpræget, når der søges grundbetaling på arealet, og aktivitetskravet skal opfyldes.



Figur 4. *Gennemsnitlig foldstørrelse og afgræsningsperiode.*

Kilde: De fem naturforvaltere.

Derudover har foldstørrelsen også indflydelse på hegnslængden, da foldstørrelsens areal pr. meter omkreds er større for store folde i forhold til små folde. Det har indflydelse på investeringen i hegnet, men det har også indflydelse på arbejdstidsforbruget og dermed omkostningen til vedligeholdelse af hegnet, herunder at slå under hegnet med buskrydder eller maskine.

7.3.3 Vand

På alle de besigtigede arealer var der naturligt vand. Det var dermed ikke forbundet med ekstraomkostninger at sørge for vand, hvilket dog ikke kan antages at være gældende for alle naturplejearealer. Dog påpegede flere naturforvaltere, at helårsgræsning var forbundet med ekstra arbejdstidsforbrug og omkostninger knyttet til at holde vandet frostfrit om vinteren.

7.3.4 Forpagtningsomkostning

En del af naturforvalterne har forpagtningsomkostninger til forpagtning af naturarealer til afgræsning, til trods for at de ikke tjener penge på naturplejen. Forpagtningsprisen for naturarealer afhænger af flere forhold, herunder konkurrencesituationen med udbud og efterspørgsel efter naturarealer til afgræsning. Selv hvis der ikke er stor efterspørgsel efter naturarealer, så er der grænser for, hvor lav forpagtningsprisen kan være for arealer, som er støtteberettiget til grundbetaling. I den situation har jordejeren mulighed for at

modtage grundbetaling inklusive grøn komponent ved at overholde aktivitetskravet med årlig afpudsning. Med andre ord er jordejerens alternativ til bortforpagtning selvsagt vigtig for forpagtningsprisen.

7.4 Sammenligning med andre økonomiske resultater

Resultaterne fra casebedrifterne kan sammenlignes med tidligere fundne resultater. Tidligere analyser har for nogles vedkommende været kalkulebaseret, som for eksempel Dubgaard et al. (2012) med senere opdateringer i Dubgaard (2015) og Pedersen (2020). I Pedersen (2020), hvor prisperioden er sammenlignelig med perioden i denne rapport, er de kalkulebaserede resultater meget afhængige af foldstørrelse og naturtype.

For naturforvalter 1, som primært laver afgræsning med stude, viser resultatet uden andre tilskud end det til pleje af græs et overskud på cirka 500 kr. pr. ha på naturtyperne hede, overdrev og ferske enge. Til sammenligning ligger resultaterne i Pedersen (2020) i intervallet mellem -4.900 kr. til -1.200 kr. pr. ha uden tilskud og dermed i intervallet -2.300 kr. til 1.400 kr. med tilskud på 2.600 kr. pr. ha. Naturforvalteren i dette projekt har således været dygtig til at lave gode økonomiske resultater, da hans resultater ligger i den gode ende af fordelingen.

Naturforvalterne 2 og 3 praktiserer afgræsning med naturkvæg og har dermed ikke omkostninger til stalde til vinteropbevaring af dyrene. Ifølge Dubgaard et al. (2012) og Pedersen (2020) burde de således have de bedste resultater uden tilskud. Men faktisk viser scenarieberegningerne, at resultaterne ligger mellem -2.900 kr. og -3.500 kr. pr. ha. Både naturforvalter 2 og 3 har relativt store folde og udfører naturpleje på naturtyperne mose, overdrev og ferske enge, hvilket ifølge Pedersen (2020) burde kunne klares for -1.500 kr. til -800 kr. pr ha. Forklaringen på de ringere resultater skal formentlig findes i, at de i 2020 var relativt nyopstartede og i en ekspansiv fase af deres naturforvaltning.

I Pedersen (2020) er resultaterne med afgræsning på -2.700 kr./ha til -3.900 kr./ha for vækstprægede ammekvæg uden tilskud på strandeng. På fersk eng varierer resultaterne i Pedersen (2020) fra -6.700 kr. til -7.900 kr. pr. ha for vækstprægede ammekvæg. Variationen skyldes forskelle i foldstørrelse. I Pedersen (2020) fremgår ikke resultater for hårdføre ammekvæg, men af Dubgaard et al. (2012) fremgår det, at resultaterne for disse er lavere (mere negative) end for vækstprægede ammekvæg. Dette kan sammenlignes med de økonomiske resultater for scenarie 3 (som er uden tilskud) for naturforvalter 4 og naturforvalter 5, da de begge laver afgræsning med ammekvæg og har dem hjemme på casebedriften om vinteren. Resultaterne for disse to naturforvaltere ligger på henholdsvis -3.500 kr./ha til -1.200 kr. pr. ha inklusive tilskud til pleje af græs. Naturtypen for naturforvalter 4 er primært strandeng, mens den for naturforvalter 5 er en blanding mellem strandeng og fersk eng. Det vil sige, at resultaterne for disse to naturforvaltere er helt uden tilskud på -6.100 kr. til -3.800 kr. og dermed en smule bedre end de forventede resultater fra Dubgaard et al. (2012) og Pedersen (2020), når det også tages i betragtning, at naturforvalterne har hårdføre racer.

I Spleth et al. (2019) viser resultaterne, at der er naturforvaltere, som formår at lave overskud på naturplejen. Fælles for naturforvaltere, der skaber et overskud, er, at:

- De har en klar strategi for, hvordan naturplejen skal gennemføres, og der er fuld fokus på de dele af driften, hvor kompetencerne er gode.
- Omkostninger til naturplejen holdes lave.

- Naturarealerne, der passes, vurderes individuelt i forhold til værdi af arealets størrelse, beliggenhed, græsproduktion og støttemuligheder, og der kræves eventuelt betaling for pasning af arealet i stedet for at betale forpagtningsafgift.
- Der er gode afsætningskanaler med høj afregning for dyr til levebrug eller slagtning.
- Der er indgående kendskab til tilskudsordninger og krav, der skal opfyldes.
- Der følges løbende op på økonomien i produktionen.
- Produktionen optimeres løbende inden for strategien.

Disse konklusioner er på samme vis som nærværende analyse baseret på driftsgrensanalyser af fem udvalgte casebedrifter. Vilkår og resultater varierer mellem casebedrifterne, men fælles for resultaterne er, at det er særdeles vigtigt at vurdere værdien af hvert naturareal individuelt, og at omkostningsniveauet afhænger meget af, hvorvidt den enkelte casebedrift evner at opnå en høj kapacitet (antal ha natur plejet) med lavest mulige omkostning.

7.5 Kalkule baseret på empiriske forudsætninger

I afsnit 17.3, bilag D, er der præsenteret en kalkule med tre scenarier, hvor driftspraksissen er justeret efter de erfaringer og anbefalinger, som analysen har givet. Det første scenarie med helårsgræsning og lavt dyretryk, hvor arealet er støtteberettiget til basisindkomststøtte (grundbetaling), giver et underskud, da der betales en forpagtning, som modsvarer det, jordejeren kan opnå i 2027, hvor basisindkomststøtten forventes at være på 1.700 kr. minus omkostninger til afpudsning. Det andet scenarie er også med helårsafgræsning og lavt dyretryk, men uden mulighed for at opnå basisindkomststøtte. Derved kan der opnås højere støtte til pleje af græs- og naturarealer, og dette scenarie giver et overskud baseret på en lav forpagtningsomkostning. Det sidste scenarie er tiltænkt arealer, hvor det ikke er muligt at udføre helårsgræsning, men hvor dyrene skal tages fra arealet og opstaldes. Dette medfører både ekstra arbejdsomkostninger, foderomkostninger og ekstra omkostninger til drift af bygninger og maskiner. I dette scenarie, hvor der er mulighed for at få basisindkomststøtte, er der også et underskud.

8 Diskussion af tilskud og de naturmæssige perspektiver

Tilskudsordningen og kontrollen af ordningen er stort set uændret de sidste 10 år. Det vil sige, at det grundlæggende er de samme tilskudssatser og kontrolformer, der er videreført med enkelte tilpasninger. Dette er til trods for stor kritik af den manglende effekt for biodiversitet, som på grund af en restriktiv kontrol har betydet, at mange tilsagnshavere har gennemført en forvaltning, som har været mere intensiv end det, som giver de bedste resultater for biodiversiteten. Det skyldes i høj grad, at den nuværende kontrolmetode tilskynder til en mere intensiv drift end ønsket i forhold til at tilgodese biodiversiteten.

Der er særlige problemer på de arealer, hvor der også søges grundbetaling. Aktivitetskravet om, at 50 procent af plantedækket skal være under 40 cm 15. september, får mange naturforvaltere til at brakpudse arealerne, alene for at være sikre på, at de kan opfylde betingelser i kontrollen. Slåningen medfører en homogenisering af arealerne, og den variation, som dyrene kan skabe gennem deres græsning, bliver ødelagt. Mange små mikrohabitater forsvinder også. Samtidig mangler fødegrundlaget til dyrene senere på året, så græsningssæsonen forkortes, og muligheden for helårsgræsning udelukkes (da vinterfodret til dyrene på arealet er fjernet).

Når græsningsintensiteten og forvaltningen på naturarealer med tilskud til pleje af græs- og naturarealer skal vurderes, er et centralt parameter, ud over om der søges grundbetaling, hvilken kontrolform naturforvalteren har valgt. På de arealer, hvor der ikke søges grundbetaling (eller hvor artikel 32 kan anvendes), kan den mere ekstensive kontrolform (fast græsningstryk) anvendes. Det er umiddelbart den kontrolform, som vurderes at komme tættest på at give den største effekt for biodiversiteten. Det forudsætter dog, at der gennemføres en ekstensiv græsning, optimalt gennem hele året, hvilket *ikke* er en betingelse i kontrolformen (her er kun krav om minimumsgræsning i perioden juni-august). I 2021 er denne kontrolform valgt på cirka 10.100 ha. En undersøgelse fra Aarhus Universitet viser, at det ifølge tal fra 2019 svarer til, at det kun er på 5-7 procent af det samlede areal under plejegræsordningerne – og kun på blot 1-1,4 procent af det samlede terrestriske §3-beskyttede areal - at der græsses med kontrolformen fast græsningstryk (Fløjgaard et al., 2021).

Der er ikke nogen regler i de nuværende ordninger, som sikrer mod overgræsning med tab af biodiversitet til følge. Dette er til trods for, at ordningerne er det eneste virkemiddel, der er tilgængelig for private dyreholdere til at sikre tilskud til græsning af Danmarks mest værdifulde lysåbne naturarealer. Vores undersøgelse bekræfter det generelle billede af, at hovedparten af arealer under disse ordninger er i stor risiko for at tabe biodiversitet på grund af overgræsning.

En række landmænd med femårigt tilsagn peger også selv på behovet for, at ordningen tilpasses, så de i højere grad kan medvirke til at fremme biodiversiteten gennem tilskudsordningen. Dette er senest dokumenteret i en spørgeundersøgelse, hvor to tredjedele af landmændene svarer, at den nuværende ordning bør gøres bedre i forhold til at sikre naturindholdet på tilsagnsarealerne. Samtidig mener mindre end hver fjerde landmand, at ordningen fungerer fint, som den er i dag (Andersen, 2022).

Som alternativ til den nuværende kontrol har der som nævnt gennem flere år været drøftelser vedrørende effektbaserede kontrolformer, som nu forventes afprøvet i 2024/2025. En effektbaseret ordning kendetegnes ved, at tilskudsmodtageren belønnes for nogle konkrete opnåede resultater. Det kan for eksempel være en stigning i antal fugle, særlige planter eller andre konkrete, oplistede mål.

Der er dog en reel mulighed for, at det ville give en større gevinst for biodiversiteten og samtidig være en mere fair vurdering af naturforvalterens indsatser, hvis tilsagnshaveren i stedet blev belønnet ud fra konkrete gennemførte aktiviteter (procesbaseret kontrolform). Dette kunne for eksempel være ekstensiv helårsgræsning eller ændret hydrologi på arealet.

Selvom den resultatbaserede ordning kan lyde tillokkende, så kan det være særdeles udfordrende at få denne type kontrol til at virke i praksis, da effekterne kan være lang tid undervejs og til tider være svære at opgøre præcist. Nogle effekter kan afhænge af andre parametre end den indsats, der reelt gennemføres.

Samlet set foretrækkes der derfor en løsning for naturpleje, der forbliver procesbaseret, hvor kontrollen tager udgangspunkt i nogle konkrete indsatser, der har værdi for biodiversiteten, i stedet for det nuværende kontrolsystem, der ikke tager højde for, om de konkrete aktiviteter har en reel positiv effekt for biodiversiteten.

8.1 Tilskud til rydning af tilgroede arealer og forberedelse til afgræsning

Til trods for en del administrative udfordringer i tilskudsordningen til rydning af tilgroede arealer og forberedelse til græsning, er dette tilskud afgørende. Da tilskuddet kun tildeles visse udpegede

naturområder, er det af stor betydning for dyreholderenes og lodsejernes motivation til at opstarte græsningsprojekter, om deres arealer er placeret inden for de områder, der er berettiget til tilskud.

Selvom hegningsomkostningen ikke udgør en stor forskel i forhold til det økonomiske resultat, så har det en stor betydning for naturforvalterens likviditet, om der skal investeres i hegn, inden naturplejen kan igangsættes.

8.1.1 Naturforvaltning og CAP5 2023-2027

En ny landbrugsreform træder i kraft i 2023. I forarbejdet til den nye reform var der lagt vægt på behovet for at sikre en mere enkel administration, generel forenkling og fokus på indsatser til gavn for biodiversiteten. Vi kender nu (oktober 2022) de overordnede linjer i den nye reform.

Som det fremgår af afsnit 14.4, bilag A, er der en række ændringer på vej, som kan få afgørende betydning for natuforvalternes fremtidige incitamenter til at indgå i græsningsordninger. Der tegner sig et billede af en reform, som langt fra opfylder de ønsker og ambitioner, der var fremsat, i forhold til at fremme biodiversiteten med den nye landbrugsreform.

I tabel 5 er de kommende seks bioordninger, som forventes at træde i kraft i 2023, og de forventede satser præsenteret. Tilskuddet gives som et tillæg til basisindkomststøtten på cirka 1.900 kr./ha.

Tabel 5. *Forventede bioordninger (eco-schemes) i perioden fra 2023 til 2027*

Forventede eco-schemes (bioordninger)	Forventet sats, kr. / ha
Økologisk arealstøtte[1]	870
Miljø- og klimavenligt græs	1.500
Ekstensivering med slæt	3.526
Målrettet regulering	-
Planteproduktion	775-1.162
Biodiversitet og bæredygtighed	2.740

Note: 1) Den oplyste sats per hektar er basisstøtten i økologisk arealstøtte. Dertil kan der søges forskellige tillæg.
Kilde: Landbrugsstyrelsen (u/d).

Særligt interessant er bioordningen for biodiversitet og bæredygtighed, som kan benyttes på omdriftsarealer. Der er lagt op til, at det årlige tilskud skal være på 2.740 kr./ha ud over basisindkomststøtten. Ordningen er en etårig ordning, hvor arealerne derefter kan indgå i driften igen. Det betyder, at effekterne og værdien af tiltagene for biodiversiteten er begrænset i forhold til, hvis der var tale om varige forpligtigelser. Der er dog et incitament til at fastholde ordningerne i mere end ét år, hvis udbyttet fra almindelig drift af arealet ikke er på niveau med tilskuddet.

Arealer under denne ordning må ikke afgræsses, hvilket gør, at denne ordning vil være i direkte konkurrence med det femårige tilskud til pleje af græs- og naturarealer på de omdriftsarealer, som ellers oplagt kunne

[5] CAP står for Common Agricultural Policy, som er EU's fælles landbrugspolitik.

indgå i et græsningsprojekt. Derimod er der ingen direkte konkurrence over til naturarealerne, §3-beskyttet natur og arealer med HNV større end eller lig 5, da disse arealer ikke kan indgå i bioordningen.

Ligeledes indføres en bioordning for ekstensiv slæt på lavbundsarealer. Her er der lagt op til et tilskud på 3.526 kr./ha. ud over basisindkomststøtten. Dette høje tilskud frygtes ligeledes at blive en direkte konkurrent til at sikre græsning af lavbundsarealer i større sammenhængende naturprojekter.

9 Diskussion af de driftsøkonomiske perspektiver

Der var i projektet indikationer på, at flere af naturforvalterne havde et ønske om at udvikle/ændre på forholdene på nogle arealer, så flere arealer fremover kunne indgå som græsningsarealer. Det er lykkedes for enkelte af naturforvalterne at opnå støtte til dette. Men det tager en del tid at søge fonde, føre regnskab og afrapportere indsatsen til fondene. Tidsforbruget til dette bliver ikke dækket, og driften af naturområderne kan heller ikke dække denne arbejdsindsats.

En anden vigtig forudsætning for at kunne få aflønnet alle indsatsfaktorer er, at alternativomkostningen på arealerne er lille. Det skal ikke være en for stor del af støtten, som skal betales i forpagtningsomkostning, da økonomien i naturpleje ikke kan bære dette. Det er med andre ord ikke rentabelt at inddrage landbrugsjord med høj alternativ jordrente i naturplejen.

En tredje vigtig forudsætning for et godt økonomisk resultat er, at hvis det ikke er muligt at helårsafgræsse arealerne, så skal bygninger til vinteropstaldning af dyrene være uden de facto anden relevant anvendelse, da der ikke er økonomi i naturplejen til at forrente og afskrive høje bygningsværdier eller foretage bygningsinvesteringer.

Som det fremgår af den driftsøkonomiske opgørelse, så får de fleste naturforvaltere i projektet ikke aflønnet alle deres indsatsfaktorer ved naturplejen. En af de poster med størst indflydelse på resultatet er arbejdsomkostningen. Indikationerne fra naturforvalterne er, at hvis der er stort fokus på arbejdstidsforbruget, så kan det holdes lavt, i særdeleshed hvis størrelsen på naturarealet er stort.

Vores analyse viser, at tre ud af de fem casebedrifter vil opnå en bedre driftsøkonomisk resultat ved et reduceret dyretryk og øget helårsafgræsning, hvilket indikerer, at kødproduktionen isoleret set ikke er konkurrencedygtig på disse casebedrifter i nuværende drift.

Vores analyse viser et behov for ændret mindset og management hos de naturforvaltere, der ikke har balance i økonomien. Naturforvalterne bør have større fokus på, hvor de reelt tjener pengene. Vores analyse indikerer, at naturforvalterne agerer ud fra en antagelse om, at indtjeningen stiger ved at have flere dyr på arealet. Vores analyse viser derimod, at det er muligt at øge indtjeningen alene ved at have færre dyr på et større areal og dermed opnå en væsentligt større indtægt fra grundbetaling og græsningstilskud. Udfordringen med at have færre dyr på arealer med grundbetaling er, at kontrolkravene stadig skal overholdes.

Hvis naturforvalterne ændrer tilsagnstype, så de kan kontrolleres efter fast græsningstryk, så mister de cirka 1.000 kr. pr. ha i tilskud. Når de samtidig ikke har overskud på salg af kød, så er der ikke mange penge til betaling af omkostninger. Udfordringen er, at på arealer, som er støtteberettiget til grundbetaling, vil der som udgangspunkt være cirka 1.600 kr. i overskud pr. ha, da støtten er i omegnen af 1.900 kr., og det forventes at koste cirka 300 kr. at lave en landbrugsaktivitet i form af en afpudsning.

Arealer, der kan modtage grundbetaling, bliver dyre at lave naturpleje på, da den alternative indtægt ved opfyldelse af aktivitetskrav ved afpudsning er forholdsvis høj. Dermed er det økonomiske incitament til at lave naturpleje på disse arealer ikke gunstigt, og det kan udfordre mulighederne for at anvende disse arealer til samhegning med gode naturarealer.

Samtidig er det væsentligt for dyreholdernes incitamenter til at inddrage nye naturarealer, om de har adgang til tilskud til forberedelse til græsning i form af tilskud (til hegn, vand til dyr, fangfold med mere).

10 Nuværende udfordringer og anbefalinger til nye initiativer og tilpasning af tilskudsordninger

10.1 Barrierer for mere biodiversitet i tilskudsordningen *Tilskud til pleje af græs- og naturarealer*

Til trods for det stigende fokus på biodiversitetskrisen og behovet for ekstensiv græsning på naturarealer i Danmark er der ikke sket en stigning i antal hektar under denne ordning over de sidste mange år. Der er således to store udfordringer for Danmarks lysåbne naturarealer: Enten er der et fravær af græsning på naturarealer – eller også er den græsning, der gennemføres, for intensiv (Fredshavn et al., 2019). Dette tyder på et fravær af positive incitamenter til at indgå i ordningen.

På baggrund af projektets erfaringer anbefales det, at tilskudsordningen gennemgår en gennemgribende revidering. Dette bør ske for at sikre, at det er tilstrækkeligt økonomisk attraktivt at indgå i ordningen for plejegræs med en ekstensiv drift med fokus på, at de gennemførte indsatser har en reel effekt for biodiversiteten ved at sikre egnede levesteder for de arter, som er væsentlige for den biologiske værdi af arealerne.

Projektets resultater viser blandet andet, at der er behov for at fastsætte en øvre grænse på antallet af dyr på naturarealer, så der ikke gives tilskud til at gennemføre en overgræsning, der direkte er til skade for biodiversiteten. Dette kan ske ved at fastsætte en øvre grænse for antal dyr/ha, hvilket med fordel kan opgøres som kg dyr/ha. Samtidig bør der indføres et bedre incitament til en driftsform med ekstensiv græsning, hvor det gøres attraktivt, at græsningen udføres gennem hele året, samtidig med at naturforvalterne gøres økonomisk mindre afhængige af kødproduktionen.

Ved gentænkning af ordningerne bør der være særligt fokus på nedenstående centrale udfordringer, som i dag er barrierer for at sikre biodiversiteten i plejegræsordningen.

10.1.1 Helårsgræsning

De nuværende regler for kontrol efter henholdsvis fast græsningstryk og synlig afgræsning (bilag A, punkt 1) besværliggør og begrænser muligheden for drift med en ekstensiv helårsgræsning. Dette er ellers det græsningssystem (efter vildgræsning), som anbefales i forhold til at opnå størst gevinst for biodiversiteten (Fløjgaard et al., 2017).

10.1.2 Vintergræsning

Med de nuværende kontrolkrav *skal* der gå dyr på de tilskudsberettigede arealer i sommermånederne. Dette giver intet incitament til at gennemføre helårsgræsning eller vintergræsning, hvilket ellers vurderes som mere optimalt for biodiversiteten end sommergræsning (Fløjgaard et al., 2017). På mindre arealer kan det

være svært at gennemføre helårsgræsning. Et godt alternativ vil her være at gennemføre en vintergræsning. Dette gives der dog ikke tilskud til i de nuværende tilskudsordninger.

10.1.3 Skovgræsning i sammenhæng med lysåbne arealer

På fredskovspligtige arealer kan der kun etableres åbne naturarealer med skovgræsning på op til 10 procent af det fredskovspligtige areal uden forudgående dispensation. Det betyder, at der kun i begrænset omfang er mulighed for at sikre græsning i overgange mellem skov og lysåbne arealer, hvilket ellers gavner biodiversiteten.

Som reglerne er i dag, er det ikke muligt at inddrage skovarealer, når der søges tilskud under ordningen *Tilskud til pleje af græs- og naturarealer*. Ligeledes er det heller ikke muligt at integrere lysåbne arealer i tilskudsordningen *Tilskud til skov med biodiversitetsformå*l, herunder skovgræsning.

I mange naturprojekter vil det være oplagt at lave et græsningsprojekt, der omfatter skovområder. Dette er en direkte og uhensigtsmæssig begrænsning i forhold til at gennemføre græsningsprojekter, særligt med helårsgræsning, hvor det er fordelagtigt at inkludere skovarealer.

Den traditionelle opdeling af vores landskab i skov og lysåbne arealer har betydet, at der er stor mangel på overgangsarealer mellem skov og lysåben natur i vores landskab. Skovlovens regler er i høj grad med til at understøtte denne kunstige opdeling af landskabet. Skovloven forhindrer den naturlige tilstand, hvor store planteædere har adgang til både lysåbne partier sammen med skov og krat.

10.2 Anbefalinger til tilpasning af fremtidige tilskudsordninger

På baggrund af projektets indhentede viden foreslås følgende centrale anbefalinger til fremtidige tilskudsordninger, hvor formålet er at sikre og fremme biodiversiteten på græssede natur- og landbrugsarealer:

- Kontrollen skal tage højde for og give incitamenter til, at der gennemføres en ekstensiv helårsgræsning, eksempelvis med en højere støttesats til dyreholdere, der vælger helårsafgræsning (mindst 300 dage på græs).
- Kontrollen bør foretages ud fra en procesbaseret tilgang med fokus på tiltag, der gavner biodiversiteten, og hvor tilskud gives ud fra de gennemførte aktiviteter såsom ekstensiv græsning. Dette skal ses i kontrast til den nuværende kontrol, der udelukkende ser på, om der er gennemført en aktivitet (græsning, eventuelt i kombination med høslæt). Ligeledes vurderes en procesbaseret tilgang også at være en mere rimelig og mere faglig korrekt kontrolform frem for en effektbaseret tilgang, hvor der fokuseres på direkte målbare ændringer.
- Vilkår for etablering af ly og læ på åbne arealer bør revurderes.
- Hvor det ikke er muligt at foretage helårsafgræsning eller ved behov at flytte dyr fra arealer i korte perioder, bør der være et fleksibelt regelsæt i forhold til korte perioder med opstaldning af dyr
- Der bør fastsættes et interval for græsningsintensitet på cirka 70-300 kg dyr/ha frem for den nuværende minimumsgrænse.
- Der bør indføres en støttesats til mere naturvenlige græsningsformer, der sikrer, at det er lige så attraktivt at søge græsningstilskud, uanset om der søges grundbetaling til arealerne eller ej.
- Den tidligere nationale pilotordning *Tilskud til sammenhængende arealer i og i tilknytning til særlige Natura 2000-områder* bør genindføres og udvides til at omfatte langt flere naturtyper, både i og uden for Natura 2000-områder. Dette vil give lodsejere positive incitamenter til at udtage arealer til varig

natur. Ordningen kunne dermed blive et stærkt værktøj til at sikre værdifulde naturarealer og inddrage nye arealer til varig natur i større sammenhængende områder. Dette vil både gavne biodiversiteten og give naturforvalterne adgang til større sammenhængende arealer, hvilket også gavner deres økonomi.

- Det bør være muligt at søge et samlet tilskud til lysåbne arealer og skov, så der er et incitament til at foretage græsning i et forskelligartet landskab med både skov og lysåbne arealer. Vi anbefaler, at det fremover bliver muligt at integrere disse tilskudsordninger til et samlet tilskud eller som minimum sikre interaktion mellem ordningerne, så landbrugs- og skovarealer kan drives samlet med græsning.

De beskrevne punkter vurderes at være centrale i forhold til at sikre, at naturforvalterne kan gennemføre den for biodiversiteten mest optimale indsats. Der er ikke tale om en udtømmende prioriteret oversigt, men eksempler på væsentlige begrænsninger og mangler, som blev iagttaget på de fem casebedrifter.

10.3 Anbefaling til fremtidig økonomistyring for naturpleje

Vores analyse viser, at der ud over at ændre på nogle grundlæggende vilkår i de eksisterende tilskudsordningerne til biodiversitet også er et stort behov for ændret mindset og management hos dyreholderne. Dyreholderne bør have langt større fokus på, hvor de reelt tjener pengene. Vores analyse viser, at dyreholderne agerer efter, at indtjeningen stiger ved at have flere dyr på arealet.

11 Konklusion

Projektets resultater viser, at der generelt er dårlige økonomiske resultater hos de naturforvaltere, der står for græsning af naturarealer i Danmark.

Denne undersøgelse viser, at det nuværende græsningssystem hverken giver gode resultater for biodiversiteten eller naturforvalterne. Dette er til trods for, at der årligt bruges cirka 180 mio. kr. på tilskud via ordningen *Tilskud til pleje af græs- og naturarealer*.

Centrale resultater:

- Økonomien for dyreholderne er primært afhængig af tilskud, ikke kødproduktion.
- Dyrene bør ses som et redskab til at fremme biodiversiteten – ikke som kødproduktion.
- Naturforvalterens omkostninger til maskiner, bygninger og arbejdstid samt forpagtning af græsningsarealer er ofte for høje.
- Helårsafgræsning øger køernes kapacitet (færre dyr pr. arealenhed) og reducerer omkostningerne til bygninger og vinterfoder.
- De nuværende regler for kontrol i ordningen *Tilskud til pleje af græs- og naturarealer* har ikke fokus på, hvad der er bedst for biodiversiteten, men fremmer derimod en intensiv sommergræsning og bør derfor gennemgå en grundig revision hurtigst muligt.

12 Perspektiver

Hvis ikke der sker markante ændringer i det nuværende tilskudssystem, vil naturforvaltere blive fastholdt i et uhensigtsmæssigt tilskudsregime og managementsystem. De eksisterende tilskudsordninger – hvis formål er at fremme biodiversiteten på lysåbne arealer – har i vid udstrækning betydet, at hovedparten af de danske naturarealer er forvaltet med en intensiv sommergræsning til direkte skade for biodiversiteten.

Alternativet er, at de lysåbne arealer slet ikke bliver forvaltet optimalt med græssende dyr, fordi der mangler positive incitamenter til at gennemføre en mere ekstensiv helårsgræsning.

Resultaterne fra dette projekt bør derfor få betydning for den fremtidige tilpasning af de tilskudsordninger, som danner det økonomiske grundlag for forvaltning af Danmarks biodiversitet på lysåbne arealer. Dette bør ske dels direkte ved, at de nuværende tilskudsordninger og kommende ordninger (for eksempel i CAP-reformen) tilpasses og udvikles i retning af de i denne rapport foreslåede anbefalinger, og dels ved at fremme viden hos naturforvalterne gennem et forbedret beslutningsgrundlag, så dem, der i dag forestår naturforvaltningen, kan træffe beslutninger om drift og management på et bedre oplyst grundlag. Dette indbefatter at sikre, at de indsatser, der gennemføres, er mest optimale for biodiversiteten, samtidig med at naturforvalterne har et økonomisk incitament til at gennemføre disse indsatser. Denne ændring kan i høj grad opnås ved at justere gældende ordninger og lovgivning, så der tilvejebringes incitamenter til at sikre biodiversiteten bedst mulige vilkår.

13 Referencer

Andersen, E. 2022. Landmændenes syn på tilsagn om pleje af græs- og naturarealer. Københavns Universitet, Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning. IGN Rapport. https://static-curis.ku.dk/portal/files/306191091/Landm_ndenes_syn_p_tilsagn_om_pleje_af_gr_s_og_naturarealer_web.pdf

Barfod, A., Bruun, H.H., Clausen, P, Dinesen, L., Egemose, S., Ejrnæs, R., Fløjgaard, C., Heilmann-Clausen, J., Kragh, T., Højgård Petersen A., Rahbek, C., Roth, E., Raulund-Rasmussen, K., Schou, J.S., Svenning, J. C. & Søndergaard, M. 2020. Genopretning af biodiversitet og økosystemer: Ekspertudtalelse. Det danske IPBES-samarbejde: Aarhus, København, Roskilde og Syddansk Universitet samt DTU Aqua. http://www.ipbes.dk/wp-content/uploads/2020/06/Genopretning_ekspertudtalelse_22-Juni-2.pdf

Danmarks Miljøportal. u/d. Danmarks Arealinformation. https://arealinformation.miljoeportal.dk/

Dubgaard, A. 2015. Oversigt over naturplejeomkostninger og -tilskud - baseret på resultaterne i FOI Rapport 211. Københavns Universitet, Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi. IFRO Udredning Nr. 2015/27.
https://static-curis.ku.dk/portal/files/141299840/IFRO_Udredning_2015_27.pdf

Dubgaard, A., Jespersen, H. M. L., Laugesen, F. M., Hasler, B., Christensen, L. P., Martinsen, L., Källstrøm, M. N., & Levin G. 2012. Økonomiske analyser af naturplejemetoder i beskyttede områder. Københavns Universitet, Fødevareøkonomisk Institut. Rapport / Fødevareøkonomisk Institut Nr. 211. https://static-curis.ku.dk/portal/files/38490503/FOI_rapport_211.pdf

Ejrnæs, R., Bladt, J., Dalby, L., Pedersen, P.B.M., Fløjgaard, C., Levin, G., Baaner, L., Brunbjerg, A.K., Mellerup, K., Angelidis, I. & Nygaard, B. 2021. Udvikling af en dansk naturindikator (DNI). Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi. Videnskabelig rapport nr. 460. http://dce2.au.dk/pub/SR460.pdf

Fløjgaard, C., Bladt, J. & Ejrnæs, R. 2017. Naturpleje og arealstørrelser med særligt fokus på Natura 2000 områderne. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi. Videnskabelig rapport nr. 228. https://dce2.au.dk/pub/SR228.pdf

Fløjgaard, C., Buttenschøn, R.M., Byriel, F.B., Clausen, K.K., Gottlieb, L., Kanstrup, N., Strandberg, B. & Ejrnæs, R. 2021. Biodiversitetseffekter af rewilding. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi. Videnskabelig rapport nr. 425. http://dce2.au.dk/pub/SR425.pdf.

Fløjgaard, C., Nielsen, S.S., Nygaard, B. & Ejrnæs, R. 2018. Biodiversitetsindikatorer til en effektbaseret naturtilskudsordning. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi. Videnskabelig rapport nr. 297. https://dce2.au.dk/pub/SR297.pdf

Fredshavn, J., Nygaard, B., Ejrnæs, R., Damgaard, C., Therkildsen, O.R., Elmeros, M., Wind, P., Johansson, L.S., Alnøe, A.B., Dahl, K., Nielsen, E.H., Pedersen, H.B., Sveegaard, S., Galatius A. & Teilmann, J. 2019. Bevaringsstatus for naturtyper og arter – 2019. Habitatdirektivets Artikel 17-rapportering. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi. Videnskabelig rapport nr. 340. http://dce2.au.dk/pub/SR340.pdf

Hasler, B. & Schou, J.S. 2004. Samfundsøkonomisk analyse af sikringen af naturvenlig drift på §3-arealer og naturskovarealer. Danmarks Miljøundersøgelser. Arbejdsrapport fra DMU nr. 197. https://www2.dmu.dk/1_viden/2_Publikationer/3_arbrapporter/rapporter/AR197.pdf

Holbeck, H., Oddershede, A. & Eskildsen, A. 2018. Seges: Sådan kan finansloven løfte biodiversiteten. https://www.altinget.dk/miljoe/artikel/seges-saadan-kan-finansloven-loefte-biodiversiteten

Landbrugsstyrelsen. (u/d). Planlagte støttesatser pr. ha. og planlagt antal ha for bio-ordningerne (eco-schemes). https://lbst.dk/fileadmin/user_upload/NaturErhverv/Filer/Tvaergaaende/CAP2020/Temaside/Bioordninger.pdf

Landbrugsstyrelsen. 2022a. Opgørelse over fordeling af HNV-værdier i HNV-kortet 2022. https://lbst.dk/fileadmin/user_upload/NaturErhverv/Filer/Landbrug/Natur_og_miljoe/Opgoerelse_over_HNV-vaerdier_for_2022.pdf

Landbrugsstyrelsen. 2022b. Grundbetaling og grøn støtte. https://lbst.dk/tilskudsguide/grundbetaling-og-groen-stoette/#c22753

Landbrugsstyrelsen. 2022c. Rydning af tilgroede arealer og forberedelse til afgræsning 2022. https://lbst.dk/tilskudsguide/rydning-og-forberedelse-til-afgraesning-2022/

Landbrugsstyrelsen. 2022d. Pleje af græs- og naturarealer. https://lbst.dk/tilskudsguide/pleje-af-graes-og-naturarealer-tilsagnstype-66-og-67-5-aarige-tilsagn/#c28533

Landbrugsstyrelsen. 2022e. Den danske strategiske CAP-plan 2023-2027. Revideret juli 2022. https://lbst.dk/fileadmin/user_upload/NaturErhverv/Filer/Tvaergaaende/CAP2020/Temaside/Den_danske_strategiske_CAP-plan_af_2023-2027_revideret_version_af_juli_2022.pdf

Pedersen, M.F. 2020. Baggrundsberegninger vedrørende pleje af græs- og naturarealer i CAP 2020. Københavns Universitet, Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi. IFRO Udredning Nr. 2020/13. https://static-curis.ku.dk/portal/files/242655758/IFRO_Udredning_2020_13.pdf

Spleth, P., Christensen, M.N. & Holbeck, H.B. 2019. Faktaark – Hvordan får du økonomi i naturpleje? https://www.landbrugsinfo.dk/-media/landbrugsinfo/public/0/9/c/am_18_3895_faktaark_hvordan_faar_du_oekonomi_i_naturpleje_web.pdf.

14 Bilag A. Oversigt over betingelser og kontrol i de vigtigste tilskudsordninger til biodiversitet på lysåbne arealer

Dette bilag indeholder en uddybende beskrivelse af de tilskudsordninger og regler, der er retningsgivende for alle naturforvaltere i Danmark og derfor sætter rammerne for både de muligheder og begrænsninger, som de fem naturforvaltere er underlagt. Ud over den enkelte naturforvalters management udgør tilskudsordningerne derfor en helt central og væsentlig del af både de økonomiske rammer og handlemulighederne i de opstillede scenarier.

Desuden indeholder bilaget en beskrivelse af det forventede regelsæt for henholdsvis ændringer i tilskud til pleje af græs- og naturarealer fra 2023/2024 samt af CAP-reformen, som træder i kraft 1. januar 2023, og som bliver retningsgivende for den fremtidige arealforvaltning.

14.1 Femårigt tilskud til pleje af græs- og naturarealer

14.1.1 Generelle betingelser

Der kan søges tilsagn om tilskud på følgende arealer i følgende prioriterede rækkefølge:

1. Særligt udpegede Natura 2000-arealer

2. Marker med HNV på 5 eller derover. Arealer med højere HNV går forud for lavere.

3. Gentegninger inden for Natura 2000

4. Våd- og lavbundsprojekter

Tilskud kan søges, når følgende betingelser er opfyldt:

- Privat ansøger
- Arealet skal udgøre et sammenhængende areal på minimum 0,3 ha.
- Det samlede ansøgte tilsagnsareal skal minimum udgøre 2 ha.
- Afgræsning skal ske med husdyr, som er heste eller drøvtyggere.
- Græsning skal foretages med et græsningstryk, så plantedækket opretholdes.
- Der må ikke sprøjtes, gødskes eller omlægges arealer med tilsagn.
- Der må ikke tilskudsfodres på tilsagnsarealer.

14.1.2 Kontrol ved synlig afgræsning

Tilsagn 67 (græsning + grundbetaling):

- 50 procent af arealet skal fremstå synligt afgræsset pr. 15. september.
- Synligt afgræsset: Pr. 100 m^2 skal 50 procent af vegetationen have en højde på 40 cm eller derunder.

Tilsagn 66 (græsning, ingen grundbetaling):

- 50 procent af arealet skal fremstå synligt afbidt pr. 15. september.
- Synligt afbidt: pr. 500 m^2 skal 50 procent af vegetation være synligt afbidt. Det vil sige, at man skal kunne se, at dyrene har græsset på arealet.

Andelen med grundbetaling (dem, der har valgt type 67) er nedadgående i perioden 2018-2021. Hvor 69,9 procent søgte grundbetaling sammen med plejegræs i 2018, er det tal faldet til 65,3 procent i 2021.[6]

14.1.3 Kontrol ved slæt

Tilsagn 67 (slæt + grundbetaling):

- Der skal tages minimum ét årligt slæt i perioden 21. juni-15. september.
- I perioden 1. maj - 20. juni må arealet ikke slås af hensyn til fugle og vildt.

Tilsagn 66 (slæt, ingen grundbetaling):

- Der skal tages minimum ét årligt slæt i perioden 21. juni-15. september.
- I perioden 1. maj - 20. juni må arealet ikke slås af hensyn til fugle og vildt.

14.1.4 Kontrol ved fast græsningstryk

Tilsagn 66 (afgræsning ved fast græsningstryk, ingen grundbetaling)

- Der skal til enhver tid gå minimum 0,3 storkreatur/ha på arealet fra 1. juni - 31. august.
- Antal storkreatur tælles ved kontrol. Man skal kunne se, at dyrene færdes på hele arealet, der søges tilskud til (bid, tråd og lignende). Arealer, hvor dyrene ikke færdes, skal tages ud af ansøgningen.

14.1.5 Valg af kontrolform

På de arealer, hvor der ikke søges grundbetaling, kan der vælges en mere ekstensiv kontrolform (fast græsningstryk). Denne kontrolform er langsomt stigende. Udviklingen over de sidste år er gået fra, at der i 2017 var 3.500 ha med kontrol efter fast græsningstryk, til, at der i 2021 er cirka 10.100 ha med kontrol efter fast græsningstryk.[7]

Som udgangspunkt er det kun muligt at vælge kontrol efter fast græsningstryk, hvis man søger tilsagn 66 uden grundbetaling. Der er dog en undtagelse, hvis arealerne er godkendt efter undtagelsen i artikel 32, læs mere i afsnittet om artikel 32.

14.1.6 Artikel 32

I de nuværende regler under grundbetalingsordningen gælder det, at for fortsat at kunne modtage grundbetaling under artikel 32 skal et areal leve op til følgende krav:

- Fået retmæssigt udbetalt enkeltbetaling i 2008 og
- Indgå i et vand-, skov- eller naturprojekt, der medvirker til implementeringen af EU's vandrammedirektiv, fuglebeskyttelsesdirektiv eller habitatdirektiv.
- Arealet er anmeldt som artikel 32-areal senest på ændringsfristen, og ansøger skal være aktiv landbruger (det vil sige forvalte mindst 0,3 ha landbrugsareal, der opfylder de almindelige støttebetingelser)

[6] Som fodnote 1.
[7] Som fodnote 2.

Arealer, der er godkendt under artikel 32 eller bliver det som følge af driften, må gerne udvikle en vegetation af ikke-støtteberettigede plantearter som for eksempel mos, lav eller lyng og andre vedagtige planter, uden at arealet vil blive underkendt ved kontrol.

Bliver arealet vandlidende som følge af direktivimplementerende tiltag, kan de ligeledes fortsat modtage grundbetaling via artikel 32 (for eksempel ved vådområdeprojekter).

Det er muligt at søge tilskud til pleje af græs- og naturarealer, samtidig med at der søges grundbetaling. Grundbetaling efter artikel 32 kan søges på arealer med tilskud til pleje af græs og naturarealer, både på arealer med kontrol efter synlig afgræsning, kontrol efter fast græsningstryk og slæt.

14.1.7 Grundbetaling og grøn støtte

Gennem grundbetaling og den grønne støtte får landbrugere tilskud til at opretholde en landbrugsproduktion i Danmark på lige vilkår med resten af EU. Landbrugsstyrelsen (2022b) skriver om den fælles landbrugspolitik:

> *I 2014-2020 er det overordnede formål med EU's fælles landbrugspolitik at sikre et økonomisk levedygtigt landbrugserhverv, som producerer kvalitetsfødevarer inden for rammerne af en miljømæssigt bæredygtig produktion og opretholder gode erhvervs- og levemuligheder i landdistrikterne.*
>
> *Hovedelementerne i grundbetalingen og den grønne støtte:*

- *Du får udbetalt landbrugsstøtte uafhængigt af din produktion.*
- *En del af støtten er betinget af, at du overholder de tre grønne krav.*
- *Du skal opfylde krav til miljø, fødevaresikkerhed, dyrevelfærd og god landbrugs- og miljømæssig stand som betingelse for at få landbrugsstøtte (krydsoverensstemmelse).*

Ordningen for den fælles landbrugspolitik er blevet forlænget, så regelsættet er gældende frem til udgangen af 2022. Et af kravene for at opretholde en god landbrugsmæssig stand er, at der udføres mindst én landbrugsmæssig aktivitet på arealerne (omtales som aktivitetskrav). I praksis overholder danske landmænd de grønne krav om flere afgrødekategorier, miljøfokusområder og opretholdelse af permanent brak. Derfor omtales satsen for indkomststøtte (grundbetaling og betaling for opretholdelse af grønne krav) ofte under ét. I dag er grundbetalingen + grøn støtte cirka 1.875 kr./ha + individuelle tillæg til betalingsrettigheder (Landbrugsstyrelsen, 2022b). Tillæg til betalingsrettighederne er historisk betinget og afhænger af produktionsomfang for udvalgte landbrugsprodukter ved afkobling af støtten. Den gennemsnitlige betalingsrettighed inklusive grøn støtte og tillæg til betalingsrettighed er på cirka. 2.170 kr./ha i 2022.

14.2 Tilskud til rydning af tilgroede arealer og forberedelse til afgræsning

Formålet med ordningen er at yde tilskud til investeringer til rydning af tilgroede arealer og forberedelse til afgræsning, som kan sikre eller forbedre bevaringsstatus for naturtyper og arter i de særligt udpegede områder til henholdsvis rydning og pleje inden for Natura 2000-områderne samt overdrevsarealer og nationalparker uden for de særligt udpegede Natura 2000-områder.

Ordningen består af henholdsvis tilskud til rydning af tilgroede arealer og tilskud til forberedelse til græsning. Der kan søges tilsagn om tilskud på følgende arealer i følgende prioriterede rækkefølge:

1. Særligt udpegede arealer, der er helt eller delvist beliggende inden for de særligt udpegede Natura 2000-områder (minimum 50 procent af projektområdet skal være særligt udpeget Natura 2000-område).
2. Arealer med overdrev med minimum 0,1 ha samt HNV-værdi på minimum 5 eller derover uden for de særligt udpegede Natura 2000-områder.

3. Arealer i nationalparker eller naturarealer i nationalparker med en HNV-værdi på minimum 5 uden for de særligt udpegede Natura 2000-områder.

- Både private og offentlige instanser kan søge ordningerne.
- Offentlige instanser skal altid indhente to tilbud uanset ordning.
- Der må ikke være skov i projektområdet.
- Arealer med < 0,5 ha beplantning betragtes som småbeplantning eller småbiotop.
- Arealer med > 0,5 ha beplantning betragtes som skov.

Tilskuddet indbefatter:

- Materialer og anlægsarbejder vedrørende rydning af træer og buske og fjernelse af ryddet materiale, herunder entreprenørydelser
- Konsulentbistand for rydningsprojekter
- Andre udgifter

Der kan opnås 100 procent tilskud baseret på standardomkostninger for elementerne:

- Hegn, låger og led
- Elforsyning
- Vandforsyning
- Fangfold
- Andre udgifter

14.3 Ændringer i 2022-2024 i ordningen *5-årigt tilskud til pleje af græs- og naturarealer*

- Fra 2022 er græsningstrykket ændret fra 1,2 storkreaturer/ha til 0,3 storkreaturer/ha.

14.3.1 Ændringer fra 2023

- Højdekrav på 40 cm udgår (som nu gælder for arealer, hvortil der også søges grundbetaling).
- Aktivitetskrav på arealer med grundbetaling opfyldt med pleje (græsning/høslæt)

14.3.2 Øvrige elementer, som på nuværende tidspunkt overvejes ændret

- At hæve fleksibiliteten fra 10 procent til 20 procent på tilsagnsarealer. Fleksibilitet er udtryk for, at arealer, der ikke er støtteberettiget, kan indgå i ordningen – for eksempel pilekrat eller mindre søer, som tilsammen ikke udgør et areal, der er større end 10 procent af markens areal og maksimalt 500 kvadratmeter. Der er ikke krav om indtegning af disse elementer.
- Bruttoarealmodellen: Den giver mulighed for at have småbiotoper på markerne på op til 20 procent af markens areal, som maksimalt må udgøre 1 ha. Dog gælder det kun for nye småbiotoper og omfatter dermed ikke de eksisterende småbiotoper i marken. Alt skal indtegnes.
- Eksisterende småbiotoper kan ikke indgå under bruttoarealmodellen, men de kan indgå under 10 procents fleksibilitet under tilskud til pleje af græs.

14.3.3 Ændringer fra 2024/2025

- Forslag om ændringer i kontroltidspunkt

- Satellitbaseret kontrol, herunder mulighed for om georefererede billeder (da satellitbaseret kontrol er vanskeligt på græsningsarealer)
  - Landbrugsstyrelsen undersøger muligheder for anden teknologi i 2022.
  - Landbrugsstyrelsen afprøver muligheden for effektvurderet kontrol på tilsagnsarealer.

14.4 CAP-plan 2023-2027

14.4.1 Generelle ændringer i forhold til den nuværende landbrugsreform

- Der indføres en basisindkomststøtte for bæredygtighed (BISS – Basic Income Support for Sustainability).
- Der flyttes midler fra den direkte støtte til bioordninger (eco-schemes).
- Basisindkomststøtten forventes at falde til cirka 1.700 kr./ha i 2026-2027.
- Der indføres konditionalitetskrav (GLM-krav[8]), som er basiskrav for at kunne modtage landbrugsstøtte. Såfremt disse ikke overholdes, vil støtten blive reduceret.
- Der kan søges supplerende tilskud i Landdistriktsprogrammet eller under de nye etårige bioordninger.
- For at sikre, at alle bedrifter fortsat har et produktionsgrundlag, er det ikke muligt at indmelde mere end 50 % af bedriftens areal under bioordninger, uanset om der er tale om brak, småbiotoper eller en kombination af disse.

14.4.2 Bruttoarealmodellen

Bruttoarealmodellen er en ny model for støtteberettigede arealer, hvor landbrugeren får mulighed for at undlade at udøve en landbrugsaktivitet på dele af sin landbrugsjord uden at miste landbrugsstøtte. Omfanget af småbiotoper og andre arealer til gavn for naturen og biodiversiteten øges derved (Landbrugsstyrelsen, 2022e, s. 102). Bruttoarealmodellen har fokus på at øge biodiversiteten på markerne. Det samme gælder GLM 8 (se afsnit 14.4.3 for mere information om dette krav) samt en række bioordninger.

Støtteberettigede småbiotoper under bruttoarealmodellen må maksimalt udgøre 20 procent af markens areal, men elementerne må ikke udgøre mere end 1 ha. De skal tegnes ind på markkort og fradrages i gødningsregnskabet.

14.4.3 GLM 8

Der bliver krav om, at mindst 4 procent af bedriftens omdriftsarealer skal udlægges til ikke-produktive elementer. Hvis landbrugeren udlægger mindst 7 procent ikke-produktive elementer på omdriftsarealerne, nedsættes GLM-kravet fra 4 % til 3 %. Denne mulighed gælder i de tilfælde, hvor der udlægges småbiotoper og/eller brak under bioordningen for biodiversitet og bæredygtighed.

Der må ikke udføres landbrugsaktivitet under GLM 8, herunder græsning. Der er dog lagt op til, at det bliver tilladt at afgræsse markkrat, såfremt de græssende dyr ikke medfører, at krattet bliver ødelagt eller beskadiget.

Et markkrat defineres som *"et udyrket område på en mark der består af eksisterende klynger af træer og buske midt på en omdriftsmark"* (Landbrugsstyrelsen, 2022e, s. 135). Det er en forudsætning, at elementet

[8] GLM står for God landbrugs- og miljømæssig stand for jord.

fremgår af seneste ortofoto i 2022 og alle efterfølgende ortofotos, for at kunne indgå som markkrat. Markkrattet skal være helt omsluttet af en omdriftsmark for at kunne indgå i kravets opfyldelse, og det skal være beliggende mindst 5 meter fra markblokkens ydre grænse. Markkrattet skal være mellem 100 og 5.000 m2 og må ikke på noget sted være smallere end ti meter på den korteste led. Markkrattet skal som minimum være dækket af 75 procent træer og/eller buske fordelt på hele markkratarealet.

14.4.4 GLM-landskabselementer

GLM-landskabselementer kan være brak, blomsterbrak, bræmmer, småbiotoper, markkrat, fortidsminder og GLM-søer.

14.4.5 Bioordninger for biodiversitet og bæredygtighed

Den politiske målsætning er, at der skal etableres 50.000 ha midlertidige levesteder for dyr og planter på omdriftsarealer. Ordningen kan søges af ejere eller forpagtere af støtteberettigede arealer. Det er en forudsætning, at kriterierne for støtteberettigelse under basisindkomststøtten er opfyldt første gang, der søges til ordningen.

Bioordninger er etårige tilskudsordninger, og efter ophør af tilsagnet kan arealerne derefter indgå i driften igen. Det betyder, at effekterne og værdien af tiltagene for biodiversiteten er begrænset i forhold til, hvis der var tale om varige forpligtigelser. Der er dog et incitament til at fastholde ordningerne i mere end ét år.

- Hvert udlagt element skal udgøre mindst 100 m^2, og maksimalt halvdelen af bedriftens areal må udlægges under ordningen.
- Arealer, der indgår i bioordningen, må ikke gødskes, og der må ikke anvendes pesticider i forpligtigelsesperioden.
- Småbiotoper, der er udlagt under ordningen, må udlægges på hele arealer, og er dermed ikke begrænset af 20 procent af markens areal som ved bruttoarealmodellen.

Arealer, som ikke kan indgå i bioordningen for biodiversitet og bæredygtighed:

- § 3-beskyttede arealer, arealer med en HNV-værdi på 5 eller derover samt særligt udpegede områder indenfor Natura 2000.
- 3-meter bræmmer langs vandløb og søer, da de allerede indgår i GLM 4, der omfatter forbud mod gødskning, sprøjtning og jordbearbejdning langs vandløb og søer.
- Det er ikke muligt at anvende de elementer, der indgår til opfyldelse af bioordningen, som virkemidler, der kan anvendes under målrettet regulering.
- Eksisterende læhegn.
- Arealer under 100 m^2.
- Det er ikke tilladt at udlægge småbiotoper på arealer med en HNV på 5 eller derover eller på særligt udpegede områder inden for Natura 2000. Arealerne må dog gerne udvikle sig til natur.

Ordninger til opfyldelse af GLM-krav:

- Pleje af græs- og naturarealer (Søjle II)
- Biodiversitetsskov (Søjle II)
- Rydning og forberedelse til afgræsning (Søjle II)

- Vand- og klimaprojekter (Søjle II)
- Bioordning for økologisk arealstøtte (Søjle I)
- Bioordning for ekstensivering med slæt (Søjle I)
- Privat skovrejsning (Søjle II)
- Bioordning for miljø- og klimavenligt græs (Søjle I)

14.4.6 Bioordning for ekstensivering til slæt

Formålet med ordningen er at nedsætte drivhusgas- og kvælstofudledningerne fra landbrugsfladen samt forberede arealerne til udtagning med vandstandshævning i vådområdeprojekter på lavbundsjorder eller via national finansiering. Der kan udelukkende søges til arealer, der er beliggende inden for udpegningsgrundlaget, som bygger på kort over jorder med minimum 6 procent organisk kulstofindhold samt kort over udbredelse af ådale.

Ved flere års kontinuerlig støtte via ordningen kan det medvirke til at fremme arealernes status som næringsfattige naturtyper, hvormed arealernes HNV-værdi kan øges – på sigt må det forventes, at en del af disse arealer vil kunne opfylde kriterierne for at indgå i tilskud til pleje af græs- og naturarealer.

Ordningen er en etårig forpligtigelse. Arealet skal være omdriftsareal forud for indgåelse i ordningen og have modtaget retmæssig udbetaling af grundbetaling (basisindkomststøtte). Såfremt ordningen søges til et areal i flere på hinanden følgende år, gælder kravet om, at arealet skal være et omdriftsareal dog kun det første år.

- Arealet skal være et omdriftsareal, forud for at ordningen søges første gang.
- Den ansøgte mark skal minimum udgøre 0,3 ha.
- Kvælstofnorm = 0
- Minimum 50 procent af arealet skal overlappe med udpegningsgrundlaget for ordningen.
- Arealet må ikke være registreret som § 3, GLM-landskabselementer eller tre-meter bræmmer.
- Der skal foretages minimum ét slæt om året.
- Der skal være et plantedække med græs på arealet.
- Ingen græsning på arealet.

15 Bilag B. Økonomiske principper anvendt i analysen

15.1 Model for fuld omkostningsdækning og anvendte priser/prissætning

Økonomien ved naturpleje er blevet synliggjort gennem udarbejdelse af driftsgrensanalyser for naturpleje. Når der arbejdes med en driftsgrensanalyse, fordeles samtlige indtægter og omkostninger ud på bedriftens driftsgrene, hvorved der skabes et overblik over, hvordan økonomien på bedriften er sammensat. For at give et retvisende billede af bedriftens samlede økonomi følges et princip om, at hver driftsgren på bedriften er med til at afholde de omkostninger, der vedrører hele bedriften. Det vil sige, at bedriftens kapacitetsomkostninger bliver fordelt ud på den enkelte driftsgrene efter, hvor meget de trækker på de konkrete omkostninger.

Dertil følges et princip om, at samtlige anvendte ressourcer bliver aflønnet, og derved vil ejerens egen arbejdstid ligeledes blive aflønnet. Ejeren får en beregnet aflønning, der sker med udgangspunkt i et offeromkostningsprincip. På baggrund af dette indgår der en ejeraflønning i driftsgrensanalysen. Ejeraflønning er udover de lønomkostninger, der fremgår i årsrapporten. Niveauet for ejeraflønning i en driftsgrensanalyse ligger på 450.000 kr. årligt på de større bedrifter, hvor ejeren arbejder fuld tid på bedriften. For mindre bedrifter vil en ejeraflønning på 300.000 kr. årligt være et passende niveau. Den samlede ejeraflønning fordeles til de relevante driftsgrene i samråd med naturforvalteren, og den sker på baggrund af den forbrugte tid. Det vil sige, at den ejeraflønning naturplejen skal afholde, afhænger af den tid, ejeren bruger på arbejde med naturpleje.

Det er ejerens beslutning, hvor mange driftsgrene der skal laves analyser for. Men i dette arbejde er det afgørende, at naturplejen har sin egen driftsgren, da det er grundlaget for de videre analyser. I driftsgrensanalyserne er det nødvendigt med interne mellemregninger mellem driftsgrenene, også kaldet intern overførsel. Alle poster vedrørende kvæg antages at være en del af naturplejen, hvorved disse poster er placeret under naturpleje. Grovfoder og korn til egen besætning fra omdriftsarealer skal overføres til stalden på høsttidspunktet, hvorved det er den animalske produktion, der skal afholde omkostningerne ved lager af grovfoder og korn. Det vil sige, at omkostningerne til grovfoder ligeledes placeres under naturpleje, enten som et internt køb af marken eller som eksternt køb fra andre. I det omfang, at der tages slæt til vinterfoder på naturarealer, så vil omkostningerne til maskiner og arbejdskraft med videre på at tage slæt vedrøre naturplejen. Hvis dyrene, som anvendes til naturpleje, afgræsser omdriftsarealer, for eksempel frøgræsarealer, så vil dette foder medføre en omkostning for naturplejen, men foderet vil blive prissat lavere, når det er bjærget via afgræsning.

Hele kapitalapparatet er forrentet i driftsgrensanalysen. Forrentning af egenkapital sker med en selvvalgt rentesats. Fremmedkapital er forrentet med en gennemsnitlig rentesats beregnet på baggrund af renteomkostningerne delt med den gennemsnitlige rentebærende gæld.

15.2 Forskel mellem fuld omkostningsdækning og årsrapport/skatteregnskab

Den fulde omkostningsdækning fra driftsgrensanalyserne matcher ikke principperne i årsrapporten og skatteregnskabet, da det derimod viser, hvordan en virksomhed som helhed har præsteret i en bestemt periode. I årsrapporten og skatteregnskabet vil ejerens egen arbejdstid ikke indgå som omkostning.

Derudover vil der i en årsrapport og skatteregnskab kun indgå renteomkostningerne af gælden. Hvis man ejer det hele selv eller ikke har nogen gæld, så vil resultatet i regnskabet være bedre, end det vil for en

anden, som har gæld i produktionsapparatet. Dette er til trods for, at der kan være bundet lige meget kapital i de to situationer.

For nogle af naturforvalterne har vi fået adgang til skatteregnskab, da der ikke laves en årsrapport på alle bedrifter. I skatteregnskabet indgår på linje med årsrapporten heller ikke ejeraflønning og forrentning af egenkapitalen. Men derudover kan der være poster, som ikke er indregnet efter driftsøkonomiske principper. Det er for eksempel værdien af egen avl (beholdninger) ved status, som kan værdisættes til produktionspris i stedet for til handelspris. Derudover er det primært afskrivninger og nedskrivninger, som kan være behandlet anderledes i skatteregnskabet i forhold til årsrapporten. Dette er håndteret i de opgjorte analyser efter skøn og efter drøftelse med naturforvalterne.

15.3 Forslag til nøgletal for driftsøkonomisk opgørelse ved naturpleje

Fordelingen mellem tilskud og dyreomsætning er et væsentligt nøgletal at vurdere. Dette nøgletal viser, hvor meget tilskud naturplejen får i forhold til, hvor meget kød der produceres på naturarealerne. I dette nøgletal indgår både tilskud til pleje af græs, grundbetaling, grønt tilskud og eventuelt økologistilskud, selvom det ikke står opført samme sted i driftsgrensanalysen. Af principielle årsager står grundbetalingen og det grønne tilskud under kapitalomkostninger, da de ikke afhænger af, hvad der bliver dyrket på arealet. For at få udbetalt grundbetalingen og den grønne komponent (fra 2023 BISS) er der krav om, at man skal råde over jorden og opfylde visse krav.

Kødproduktionens dækningsgrad indikerer, hvor meget værdien af kvægtilvækst fratrukket foderomkostninger kan dække af alle øvrige omkostninger. I de analyserede casebedrifter varierede beløbet mellem 13 og 26 pct., hvilket indikerer, at kødproduktionen ikke i sig selv dækker ret meget af de samlede omkostninger til naturpleje.

$$Kødproduktionens\ dækningsgrad = \frac{Nettoomsætning\ kvæg - Foderomkostninger}{Alle\ andre\ omkostninger\ end\ foder}$$

Rest til forpagtning er summen af alle indtægter og alle andre omkostninger end forpagtning af naturarealet. Nøgletallet viser, hvor meget der tjenes på naturplejen før betaling af forpagtning. Dette nøgletal er både anvendeligt ved analyse af aktuel driftsøkonomi og i særlig grad ved vurdering af udvidelse med inddragelse af nye arealer.

Krav til dækningsbidrag er en sum af kapacitets- og kapitalomkostningerne. Denne sum angiver, hvad dækningsbidraget skal være for, at driftsgrenen giver overskud. Et af de punkter, der påvirker dette nøgletal, er, hvor dyrt man har dyrene opstaldet om vinteren, hvor meget ejerløn der går til driftsgrenen, og hvor mange maskiner man har. Der vil typisk være et lavere krav til dækningsbidrag i de tilfælde, hvor dyrene går på græs hele året.

Foderomkostning per ha vil indikere, hvorvidt der er vinteropstaldning af dyrene, og om det er dyrt eller billigt at fodre dyrene i perioden, hvor de ikke afgræsser naturarealer.

15.4 Fremtidigt analysegrundlag

En del af informationerne benyttet i de økonomiske opgørelser er skøn baseret på opgørelsen i skatteregnskab og baseret på naturforvalternes egne oplyste data. For at kunne opgøre økonomien i naturpleje mere præcist i fremadrettede analyser, ville det være formålstjenligt at have detaljerede

registreringer for en større andel af indtægter og omkostninger. Særligt tidsforbrug til opsyn og flytning af dyr er det relevant at have detaljerede registreringer på.

I projektet er der ikke arbejdet videre med at skabe grundlaget for mere detaljerede registreringer, da det vil være meget tidskrævende og vurderes ikke at være motiverende i forhold til målgruppen. Derudover vil en detaljeret registrering også medføre en fordyrelse af regnskabsudarbejdelsen, som netop er en stor omkostning for en driftsgren, som ikke i udgangspunktet er særlig rentabel.

16 Bilag C. Beskrivelse af casebedrifter

16.1 Naturforvalter 1

Hos naturforvalter 1 kombineres naturpleje med økologisk markbrug, hvor en stor del af naturplejearealerne er forpagtede arealer. Økonomien i driften sikres via en kombination af naturplejen (tilskud) og opdræt af slagtekalve, der græsser på naturarealerne. Omfanget af naturplejen begrænses i høj grad af konkurrence om forpagtning af arealerne. Naturforvalter 1 laver en kalkule på potentielle fremtidige arealer som baggrund for beregningen af forpagtningsprisen.

Naturplejen vedrører cirka 240 ha med gennemsnitlig foldstørrelse på cirka 15 ha, hvilket medfører en samlet hegnslængde på cirka 19 km. Besætningen var i 2020 på 32 køer samt 188 kalve og opdræt. Besætningen består delvis af Hereford-ammekøer med tilhørende opdræt og kalve og delvis af udsætterkøer af racen Dansk Holstein. Kalvene er indkøbte kalve, som er en blanding af Dansk Holstein og forskellige kødkvægsracer, herunder Angus, Chariolais eller Montbeliard. Naturforvalter 1 indkøber cirka 14 kalve pr. måned af den samme økologiske leverandør.

Dyrene afgræsser naturarealerne om sommeren og holdes på stald om vinteren. Når kalvene er små, går de indendørs sammen med koen i en periode, inden de kommer på græs. Koen beholdes, så længe den kan passe kalvene, og derefter slagtes koen. Krydsningen med kødkvægsracerne medfører en god slagtekvalitet, og dyrene opnår en god pris på baggrund af en god klassificering. Kødet afsættes til Danish Crown.

16.2 Naturforvalter 2

Hos naturforvalter 2 var der i 2020 naturpleje på 150 ha med en gennemsnitlig foldstørrelse på 36 ha. Her kombineres naturplejen med historiefortællingen om køernes økosystemfunktion og om, hvordan græsningen bidrager til øget biodiversitet. Kødet benyttes dels i egen café og butik, naturplejen udføres på forpagtet jord, hvoraf en del har været i omdrift, og den resterende del består af meget værdifulde naturområder. Der er fokus på, at der skal tilskudsoptimeres. Der udføres helårsafgræsning.

Besætningen består af 55 Hereford-køer med tilhørende kalve og opdræt, som opdrættes økologisk. I arealet indgår der også et areal på 36 ha, som dyrkes mere intensivt med omdriftsgræs, og som benyttes til slutopfedning af kalvene inden slagtning.

16.3 Naturforvalter 3

Hos naturforvalter 3 var der i 2020 naturpleje på 93 ha med en gennemsnitlig foldstørrelse på 93 ha. Det vil dermed sige, at der kun er ét omfangshegn. Naturplejen blev i 2020 foretaget med flere forskellige kødkvægsracer, herunder Angus, Hereford, Charolais og Skotsk Højlandskvæg. Her sker naturplejen alene med formålet af fremme biodiversiteten, så forvaltningen sker udelukkende ud fra den præmis, at indsatsen skal gavne biodiversiteten mest muligt. Naturplejen foregår primært på egne arealer, men der indgår også en andel af forpagtede arealer.

Besætningen bestod i 2020 af 35 køer med kalve og 30 ungdyr. Udviklingen af naturprojektet er i høj grad støttet af naturfonde i form af finansiering af rydning og opsætning af hegn, læskure med mere. Arealet ligger ikke i et særligt udpeget Natura 2000-område, hvorfor der ikke kan søges tilskud til hegning.

16.4 Naturforvalter 4

Hos naturforvalter 4 var der i 2020 naturpleje på 69 ha med en gennemsnitlig foldstørrelse på kun 8 ha. Besætningen er en Skotsk Højland-besætning og består af 33 moderdyr med tilhørende opdræt og kalve. Naturplejen danner grobund for en gårdbutik, så salget af kød styrer i nogen grad driftspraksis på naturarealerne. Hidtil er dyrene taget hjem til gården, hvor dyrene har gået på omdriftsarealer (vinterfold) egnet til vintergræsning. Naturplejen foretages primært på forpagtede arealer.

De kommunalt forpagtede arealer er hegnede ved forpagtning. Arealet ligger ikke i et særligt udpeget Natura 2000-område, hvorfor der ikke kan søges tilskud til hegning.

16.5 Naturforvalter 5

Hos naturforvalter 5 var der i 2020 naturpleje på 230 ha med en gennemsnitlig foldstørrelse på 13,5 ha. Naturarealerne har et meget højt naturindhold. Besætningen består primært af Galloway-køer, mens nogle af Galloway-køerne er krydset med Angus. Køerne tages hjem om vinteren fra ultimo november til marts, hvor de afgræsser frøgræsmarker, inden de kælver indendørs. Besætningen består af 103 Galloway-køer med tilhørende opdræt og kalve.

Naturplejen er kombineret med økologisk planteavl. Naturplejen foregår primært på forpagtede arealer. Opstaldningen af køer foregår i egne stalde, mens kalve bliver sendt til en anden naturforvalter, hvor opdrættet opstaldes i lejede stalde. Kødet afsættes dels via egen webshop/gårdbutik og dels til andre webshops i landet.

17 Bilag D. Økonomisk kalkule for naturpleje

Denne kalkule er udarbejdet for at lette beregningen af mulig indtjening ved pasning af naturarealer. Der er tre forskellige versioner, afhængig af om arealet er berettiget til basisindkomststøtte eller ej, og om der er mulighed for at praktisere helårsafgræsning. Fælles for alle scenarierne er, at de er justeret i forhold til arealets størrelse, plejepraksis og de empiriske resultater, som naturforvaltere med lignende omfang har opnået.

Særligt for kalkulerne for naturpleje gælder det, at EU-tilskud i form af basisindkomststøtte og plejegræsstøtte indregnes som en del af bruttoudbyttet. Budgetkalkuler tilgængelige på farmtal.dk indeholder ikke disse støttebeløb, hvorved sammenligning af denne kalkule med afgrødekalkuler ikke er direkte mulig. Årsagen til at indregne støtten er, at det er den væsentligste del af indkomsten fra et naturareal og dermed sætter rammen for omkostningsniveauet samt beregning af mulig sats for forpagtning af naturareal.

Omkostninger til dyrlæge og diverse vedrørende kvæg er ens i alle tre scenarier og baseret på regnskabsoplysninger fra naturforvaltere. Omkostninger til drift af bygninger og maskiner er en samlet post, som indeholder energi, vedligehold, forrentning og afskrivning af bygninger og maskiner.

Omkostningen til hegning af arealet er i kalkulen indregnet i forpagtningsafgiften. Dette skyldes, at der er mulighed for at få fuld dækning for udgiften til hegning på arealer inden for særligt udpegede Natura 2000-områder (eller en af de andre betingelser fra Landbrugsstyrelsen, 2022c). Hegning er i sig selv en forudsætning for at kunne afgræsse et areal. Dermed bliver der som udgangspunkt tale om en etableringsomkostning for ejeren, som efterfølgende antages opkrævet som en andel af forpagtningsafgiften.

Kalkulen er lavet med udgangspunkt i forpagtede arealer. Dette skyldes, at en væsentlig del af de naturarealer, der plejes, er ejet af staten, og derfor bortforpagtes af Naturstyrelsen. Værdierne er baseret på samlede naturarealer over 200 ha.

17.1 Tre scenarier for kalkule for naturpleje

17.1.1 Med basisindkomststøtte og mest mulig helårsgræsning

Kvægtilvækst for helårsafgræsning er beregnet med udgangspunkt i en belægning på 0,3 storkreaturer pr. ha med mest mulig helårsafgræsning. Der er ikke omkostninger til vinterfoder, da dyrene befinder sig på arealer uden mulighed for tilskudsfodring. Foderomkostningen begrænser sig til mineraltilskud anslået til 50 kr. pr. ha.

Beløbet til drift af bygninger og maskiner er højere på arealer, der modtager basisindkomststøtte, fordi der er mere flytning af dyr og afpudsning af arealer for at overholde krav ved kontrol.

17.1.2 Uden basisindkomststøtte og mest mulig helårsafgræsning

Såfremt dyrene tages på stald i en del af perioden, antages det, at foderomkostningen modsvarer en tilsvarende tilvækstværdi. Arbejdsomkostningen er vurderet til at være 100 kr. lavere på arealer uden basisindkomststøtte, da der er mindre behov for at flytte dyr mellem disse arealer.

17.1.3 Sommergræsning med basisindkomststøtte

Belægningen på arealer med sommerafgræsning er på 0,7 SK pr. ha., og da dyrene er på stald en del af året, øges såvel foderomkostningen som tilvækstværdien. Dermed bliver værdien af kvægtilvækst fratrukket foder på 700 kr./ha, mens den i helårsafgræsning blot er på 250 kr./ha.

Arbejdsomkostningen på arealer, der sommerafgræsses, er sat yderligere 200 kr. højere på grund af øget flytning af dyr til og fra stald.

Omkostningen til drift af bygninger og maskiner øges yderligere, når der skal være en stald til rådighed for vinteropstaldning. Dette er her vist med en omkostning på 1.600 kr. pr. ha, og med 0,7 storkreaturer pr. ha svarer meromkostningen på 800 kr. pr. ha (til bygninger) til en bygningsomkostning på 1.140 kr. pr. storkreatur (3,13 kr. pr. dag). Stalden skal være tilgængelig hele året, selvom den kun anvendes en del af året. Til sammenligning koster staldleje på kviehotel cirka 1.400 kr. pr. år og dermed 3,84 kr. pr. dag.

17.2 Resultat i kalkulerne

Rest til forpagtning er højere i scenariet med helårsafgræsning og basisindkomststøtte, men da denne gives uafhængigt af driften, vil kravet til forpagtningspris også være højere på disse arealer, da alternativindtjeningen for ejeren er højere end på arealer, der ikke kan modtage basisindkomststøtte.

Forpagtningsomkostningen er sat ud fra alternativindtjeningen på et areal, der kan opnå basisindkomststøtte. Alternativindtjeningen er defineret som basisindkomststøtte fratrukket 300 kr. pr. ha til brakpudsning. Ud fra kalkulens vurdering af omkostninger, så har naturarealerne ikke denne værdi for en naturforvalter.

På arealer, hvor der ikke er mulighed for basisindkomststøtte, er forpagtningen sat til et symbolsk beløb på 200 kr. pr. ha. Dette er vurderet ud fra det forhold, at der ikke er alternativindtjening, men at forpagter dog har mulighed for at skabe en indtjening, og at en del af denne indtjening går til jordejer

17.3 Kalkule for naturpleje

Kalkulen for naturpleje i tabel 6 er justeret i forhold til de empiriske data, som er indhentet i projektet, men også justeret i forhold til driftspraksis. Kalkulens resultater viser, at det er svært at holde omkostningerne på et niveau, som giver overskud på arealer med basisindkomststøtte, og som derfor har en relativt høj offeromkostning for jordejeren.

Tabel 6. *Kalkule for naturpleje baseret på empiriske data*

Kr. pr. ha	Med basisindkomst-støtte	Uden basisindkomst-støtte	Sommergræsning med basisindkomst-støtte
Støtte til pleje af græs	1.650	2.600	1.650
Basisindkomststøtte	1.700		1.700
Kvæg tilvækst	300	300	2.400
Bruttoudbytte	3.650	2.900	5.750
Foder	-50	-50	-1.700
Dyrlæge og diverse	-240	-240	-240
Stykomkostninger	-290	-290	-1.940
Dækningsbidrag	3.360	2.610	3.810
Drift af bygninger og maskiner	-800	-400	-1.600
Arbejdsomkostninger	-1.200	-1.100	-1.400
Forsikring og diverse kapacitetsomkostninger	-350	-350	-350
Forrentning af besætning	-150	-150	-150
Kapacitets- og kapitalomkostninger	-2.500	-2.000	-3.500
Rest til forpagtning	860	610	310
Forpagtningsomkostning	-1.400	-200	-1.400
Resultat af naturpleje	-540	410	-1.090