

April 2013



Natur- og Landbrugs-
kommissionen



Natur og Landbrug
- en ny start



Natur- og Landbrugs- kommissionen

www.naturoglandbrug.dk

Natur og Landbrug – en ny start

April 2013

Redaktion: Natur- og Landbrugskommissionens sekretariat

Design: Clienti

Tryk: GP-Tryk A/S

Oplag: 2.000 stk.

Forsidefoto: Plainpicture

Foto: C. Kjærgaard, AU, AgroTech, Chili Foto, Colourbox,

iStockphoto, Scanpix

Udsendt: April 2013



CLIMATE
COMPENSATED
PAPER



Rapporten er trykt på FSC certificeret og klimakompenseret papir. Produktionen af tryksagen er Svanemærket.

Natur og Landbrug - en ny start







EN NY START



Forord ved Jørn Jespersen, formand for Natur- og Landbrugskommissionen.

Natur- og Landbrugskommissionen lægger med denne rapport op til at give naturen i Danmark et markant løft. Vi anbefaler også at indføre en helt ny miljøregulering af landbruget til gavn for både erhverv, vandmiljø, natur og klima, så Danmark kan sætte nye standarder for bæredygtig landbrugsproduktion. Og ikke mindst ønsker vi med vores anbefalinger at give et væsentligt bidrag til at skabe ny vækst og udvikling i landbrugserhvervet.

Jeg håber, at Natur- og Landbrugskommissionen med vores anbefalinger og vores måde at arbejde på vil bidrage til, at der skabes gode, holdbare løsninger, og at konstruktiv dialog bliver den dominerende arbejdsform i de kommende år, når der skal findes svar på de udfordringer, som natur, miljø og landbrug står over for. Vi må væk fra grøftegravning og mistænkeliggørelse og frem til en mere konstruktiv samtale, der skal bane vejen for flere fælles accepterede og afbalancerede løsninger.

Samfundet og de grønne interesser må acceptere, at landbruget som alle andre erhverv skal have lov til at udvikle sig. Ligesom landbruget må anerkende, at det omgivende samfund har brug for en rig natur og et rent miljø. Der er mange muligheder for at finde løsninger, som både kan give udvikling i landbrugserhvervet, beskytte miljøet og skabe mere og rigere natur. Natur, miljø og vækst er ikke nødvendigvis modsætninger, men kan og skal arbejde sammen.

Gode løsninger kræver et godt samarbejde mellem de forskellige interesser. Ingen kan få det hele. Alle vil vinde ved at tænke i helheder, balancer og kompromisser. Det kræver lederskab og politisk ansvarlighed.

Natur- og Landbrugskommissionen mener at have løst sin opgave på den fastsatte tid og inden for de rammer og vilkår, som regeringen udstak i sit kommissorium i foråret 2012. Kommissionens samlede anbefalinger sikrer en balance mellem hensyn til erhverv, vækst, miljø, klima og natur. Og derfor opfordrer vi til, at anbefalingerne vurderes og anvendes samlet.

Vi håber, at vores anbefalinger vil danne grundlag for en konstruktiv, politisk proces i den kommende tid. Nu er det op til regering og Folketing.

Jeg vil gerne takke Natur- og Landbrugskommissionens medlemmer for et engageret og konstruktivt arbejde i det forløbne år. Og tak til vores dygtige og flittige sekretariat. Og endelig en meget stor tak til vores følgegruppe og de mange mennesker og organisationer, som har bidraget til vores arbejde med ideer, vurderinger og konkrete forslag i det forløbne, meget intense år.

Jeg håber, at det gode samarbejde vil fortsætte under nye former.

1.	EN RIGERE NATUR, NY MILJØREGULERING OG NYE VÆKSTMULIGHEDER FOR LANDBRUGET	9
	English Summary	14
2.	NATUR- OG LANDBRUGSKOMMISSIONENS ARBEJDE	17
2.1.	Grundlaget for kommissionens arbejde	18
2.2.	Tværgående principper	20
2.3.	Om anbefalingerne	21
3.	MERE OG BEDRE NATUR	23
Anbefaling 1:	Klare mål og strategier for naturen i Danmark	24
Anbefaling 2:	Et nationalt naturnetværk	25
Anbefaling 3:	En national naturfond	26
Anbefaling 4:	Bedre beskyttelse af naturarealer	28
Anbefaling 5:	Naturpleje som driftsgren	29
Anbefaling 6:	Mere natur i landbrugslandet	31
Anbefaling 7:	Natur og landbrug som ligeværdige hensyn i det åbne land	32
Anbefaling 8:	Mere natur i skovene	33
Anbefaling 9:	Tidssvarende forvaltning af vandløb	34
Anbefaling 10:	Nationalparker med mere natur	36
4.	MÅLRETTET MILJØREGULERING	39
Anbefaling 11:	Ny regulering af landbrugets kvælstof	40
Anbefaling 12:	Ny regulering af landbrugets fosfor	43
Anbefaling 13:	Nye virkemidler til sikring af et bedre vandmiljø	44
Anbefaling 14:	Ny regulering af husdyrproduktionen	45
Anbefaling 15:	Ny teknologi til ny miljøregulering	46
Anbefaling 16:	Nyt fokus på luftbåren kvælstof	47
5.	MINDRE BELASTNING MED SPRØJTEMIDLER OG BEDRE BESKYTTELSE AF DRIKKEVANDET	49
Anbefaling 17:	Mindre belastning med sprøjtemidler på markerne	50
Anbefaling 18:	Bedre beskyttelse af drikkevand	51
6.	EN SAMMENHÆNGENDE KLIMAINDSATS	53
Anbefaling 19:	Reduktion af landbrugets drivhusgasemissioner	54
Anbefaling 20:	Bedre rammer for klimatilpasning i det åbne land	55
Anbefaling 21:	Udvikling af nye afgrøde- og dyrkningssystemer	56
7.	STYRKET PLANLÆGNING I DET ÅBNE LAND	59
Anbefaling 22:	Styrket overordnet planlægning for natur og landbrug	60
Anbefaling 23:	Klarere rammer for lokalplanlægning	61
Anbefaling 24:	Et løft til lokale natur- og landskabsplaner	62

8. UDVIKLING OG AFSÆTNING AF FREMTIDENS FØDEVARER	65
Anbefaling 25: Måltrettet fokus på nye markeder og markedsbehov	66
Anbefaling 26: Styrket kvalitets- og højværdiproduktion	68
Anbefaling 27: En forstærket indsats for økologi	70
Anbefaling 28: Innovationsplatforme til styrkelse af produktudvikling og produktivitet	72
9. BEDRE MULIGHED FOR ERHVERVELSE OG FINANSIERING	75
Anbefaling 29: Fjernelse af landbrugslovens barrierer for selskabsdannelse	76
Anbefaling 30: Måltrettede gældsletter og investeringsfremme	77
Anbefaling 31: Skatteletter til små landbrug og til fornyelse af driftsbygninger	79
Anbefaling 32: Rekonstruktion af insolvente landbrug	80
Anbefaling 33: Forbedring af vilkårene for unge landmænd	81
Anbefaling 34: Bedre jordfordeling	82
Anbefaling 35: Etablering af et 'landbrugsbarometer'	82
10. INTELLIGENT UDNYTTELSE AF BIOMASSENS MULIGHEDER	85
Anbefaling 36: Offensiv satsning på bæredygtig biomasse	86
11. FREMME AF NY TEKNOLOGI	89
Anbefaling 37: Udvidelse og styrkelse af teknologiudviklingen	90
12. NYE PERSPEKTIVER FOR EU'S LANDBRUGSPOLITIK	93
Anbefaling 38: Nye perspektiver for EU's landbrugspolitik	94
13. FORSKNING – UDVIKLING – INNOVATION – KOMPETENCER	97
Anbefaling 39: Fokuseret forskning og udvikling	98
Anbefaling 40: Nye muligheder for landbrugsfondene	100
Anbefaling 41: Sammenhængende og udbyggede kompetencer	101
14. EFFEKTIV FORVALTNING OG KONTROL	103
Anbefaling 42: Mere effektiv forvaltning og administration	103
Anbefaling 43: Kontrol baseret på dialog, ansvar og tillid	105
Anbefaling 44: Bedre sammenhæng mellem EU-ordninger og kontrol	106
15. EFFEKTER AF KOMMISSIONENS ANBEFALINGER	109
15.1. Konsekvenser for natur, miljø og klima	110
15.2. Konsekvenser for landbrugserhvervets indtjening	116
15.3. Statsfinansielle konsekvenser	118
15.4. Administrative omkostninger	120
15.5. Juridiske vurderinger	120
15.6. Samfundsøkonomiske konsekvenser	121





1.

EN RIGERE NATUR, NY MILJØREGULERING OG NYE VÆKSTMULIGHEDER FOR LANDBRUGET



Den globale efterspørgsel efter fødevarer stiger markant og vil forsat gøre det i de kommende årtier. Samtidig er naturen i store dele af verden under pres fra ikke-bæredygtig vækst og stigende befolkningstal, og der er mangel på rent vand og andre vigtige ressourcer, som udgør grundlaget for velfærd og sundhed. Klimaforandringerne nødvendiggør også ændringer i den måde, der produceres og forbruges på både i Danmark og globalt.

Danmark skal gå forrest i udviklingen af det biobaserede samfund og en bæredygtig, effektiv landbrugsproduktion, der minimerer forbruget af ressourcer, og som er i bedre balance med naturen, miljøet og klimaet. Danmark har selv brug for udviklingen, men vi kan også udvikle nye løsninger og teknologier, som resten af verden har brug for. På den måde kan Danmark skabe udvikling og beskæftigelse samtidig med, at vi mindsker miljø-, natur- og klimapåvirkningerne.

Natur- og Landbrugskommissionens vision er en rig og mangfoldig dansk natur i hele landet. Det er samtidig visionen at udvikle et landbrug, som er økonomisk, miljømæssigt og socialt bæredygtigt. Et landbrug som producerer konkurrencedygtige, bæredygtige, velsmagende og sunde kvalitetsfødevarer. Et landbrug som internationalt viser vejen for en ressourceeffektiv produktion i størst mulig balance med natur, klima og miljø. Og et landbrug som forsat bidrager til at skabe beskæftigelse, vækst og dynamik i det danske samfund.

I denne rapport fremlægges 44 anbefalinger med tilhørende 144 forslag til konkrete handlinger, som tilsammen skal skabe ny udvikling og vækst i landbrugserhvervet, og som samtidig skal give et markant løft til naturen, miljøet og klimainsatsen.



Natur- og Landbrugskommissionen lægger vægt på, at udvikling i landbruget ikke står i modsætning til forbedringer for natur, miljø og klima. Kun gennem udvikling og forbedret indtjening kan der skabes mulighed for investeringer i ny produktion og et bedre miljø.



VÆKST OG BEDRE MILJØ GENNEM MERE MÅLRETTET OG EFFEKTIV REGULERING

Vandmiljøet har fortsat behov for forbedringer, selv om landbruget de seneste 25 år har reduceret udledningerne af næringsstoffer. Samtidig skal den luftbårne næringsstofbelastning af naturen nedsættes, og landbruget skal medvirke til at reducere den samlede klimapåvirkning.

Den nuværende miljøregulering af landbruget med generelle gødningsnormer og produktionsbegrænsninger vil ikke kunne løse udfordringerne, fordi omkostningerne for erhvervet vil blive for store. Derfor er der brug for at gå nye veje og gøre reguleringen mere målrettet.

Natur- og Landbrugskommissionens anbefalinger til en mere målrettet og effektiv miljøregulering i landbruget er bl.a.:

- Etablering af en ny, emissionsbaseret regulering af stalde og anlæg til husdyrproduktion.
- En ny model for regulering af brugen af gødning på markerne.
- Omlægning af flere landbrugsarealer til arealer med mere ekstensiv drift, natur, græs eller flerårige afgrøder.

Med differentierede og målrettede regler kan landbrugsdriften på de robuste arealer tilpasses og optimeres, mens der kan ske en ekstensivering eller udtagning af de mest sårbare landbrugsarealer. Samtidig kan der tilrettelægges en mere målrettet miljøindsats, hvor der tages bedre højde for de enkelte vandområders tilstand og for deres forskellige indsatsbehov. På den måde kan en målrettet regulering på en og samme tid både skabe mindre miljøbelastning og forbedrede muligheder for produktion og indtjening.

Men ikke nok med det. Fremtidens metoder til at reducere tabet af næringsstoffer og udledningen af drivhusgasser skal udvikles meget mere, og metoderne skal kunne anvendes mere fleksibelt af landmændene. Så der bliver råderum og muligheder for at finde løsninger og tilrettelægge produktionen baseret på forholdene på den enkelte bedrift og den enkeltes handlemuligheder. Og så det bliver mere motiverende for landbruget at arbejde med miljø- og klimakrav.

En ny, emissionsbaseret regulering af husdyrproduktionen skal også fokusere på udledningskrav frem for at stille krav til produktionens størrelse og indretning. En sådan ny regulering vil understøtte de nye investeringer i produktionsanlæg og teknologi, som erfaringsmæssigt fører til gevinster for både miljø, klima og indtjening.

BEDRE PLADS TIL NATUREN OG ØGET UDTAGNING AF LANDBRUGSJORD

Danmark skal leve op til de internationale forpligtelser om at standse tilbagegangen i den biologiske mangfoldighed. Men mange af vores naturarealer er i en dårlig tilstand og gror til på grund af en for høj belastning med næringsstoffer og manglende pleje. Mange vådområder påvirkes også fortsat af næringsstoffer og drænes og afvandes, og skovene drives for intensivt og mangler især gamle træer og dødt ved for at kunne tilgode truede arter og levesteder.



Den danske natur er også for opsplittet og består mange steder af små arealer. Det gør det svært for arterne at sprede sig og danne levedygtige bestande. Derfor og på grund af den manglende pleje af den eksisterende natur er den biologiske mangfoldighed under pres.

Natur- og Landbrugskommissionens anbefalinger til mere og bedre natur er bl.a.:

- Etablering af et nationalt naturnetværk.
- Oprettelsen af en national naturfond.
- En bedre udnyttelse af mulighederne i EU's landbrugspolitik i forhold til natur og biodiversitet.

En kortlægning af et nationalt naturnetværk med eksisterende og potentielt værdifulde natur- og landskabsområder kan sikre, at hensynet til naturen styrkes i den fysiske planlægning. Samtidig kan det bruges til at prioritere indsatsen, hvor den giver mest effekt og værdi. For at sikre en prioritering foreslår kommissionen også, at der fastsættes politisk forpligtende målsætninger for udviklingen i arealet med natur og skov i Danmark og målsætninger for udviklingen i naturkvalitet.

En ny, uafhængig national naturfond kan løfte den samlede naturindsats ved at skaffe ny finansiering til yderligere at forbedre natur, miljø og klima. Når indsatsen for natur og biodiversitet løftes, skal det både ske for de almindelige og de sjældne arter, for skovene, for de lysåbne naturarealer og for hverdagsnaturen i det åbne land.

Der er mange steder mulighed for at opnå synergi-gevinster, hvis den nye natur målrettes og tænkes sammen med øvrige hensyn. F.eks. kan udtagning af landbrugsjord i ådale skabe ny,



værdifuld og mere sammenhængende natur samtidig med, at udvaskningen af næringsstoffer nedsættes og vandmiljøet forbedres. Udledningen af drivhusgasser kan også mindskes ved at udtage de mest kulstofholdige lavbundsjorder. Bedre natur, miljø og klima og øget udvikling i landbruget kan og skal således gå hånd i hånd.

Også i forhold til den eksisterende natur kan landbrug og naturværdier spille bedre sammen. Naturarealerne mangler pleje, men ved at udnytte mulighederne i EU's landbrugsstøtteordninger bedre kan flere naturarealer få del i den direkte arealstøtte, og naturplejen kan gøres til en mere rentabel driftsform i landbruget. Der skal også sikres bedre muligheder for at udarbejde naturplaner på bedriftsniveau.

KAPITALTILFØRSEL OG PROFESSIONALISERING I OG OMKRING LANDBRUGSERHVERVET

Landbrugets økonomi er udfordret, og dansk landbrug er et af de mest forgældede i EU. En række bedrifter er truet af afvikling, og med risiko for stigende renter kan situationen blive endnu mere alvorlig. Samtidig kan produktivitetsudviklingen ikke følge med de generelt stigende omkostninger til løn, foder og energi, og indtjeningsevnen forringes.

Udviklingen har medført, at der ikke reinvesteres tilstrækkeligt i erhvervet til at sikre moderne, rentable bedrifter, et råvaregrundlag til forarbejdningsindustrien samt indførelse af de nye, højteknologiske løsninger, der kan begrænse landbrugets natur-, miljø- og klimapåvirkninger. Situationen forringer også mulighederne for nye, unge landmænd.

Landbruget har brug for tilførsel af kapital og kompetencer for samlet set at få sat gang i en sund økonomisk udvikling. Moderne landbrug er ofte så store og komplekse, at der kræves ledelses- og driftskompetencer, f.eks. inden for finansiering, afsætning, virksomhedsledelse, teknologi og administration, som svarer til niveauet i andre erhverv. De stadig mere komplekse rammer for produktionen er en udfordring for landbrugets nuværende ejerstrukturer og organisationsformer.

Natur- og Landbrugskommissionens anbefalinger til en øget kapitaltilførsel, investeringer og professionalisering i landbruget er bl.a.:

- Fjernelse af landbrugslovens barrierer for selskabsdannelse.
- Nye muligheder for investeringer og kapitalfremskaffelse, f.eks. en ny låneordning for yngre jordbrugere.
- En forbedret ordning for vækstkaution samt ændrede regler for succession.

Landbrugslovens barrierer for selskabsdannelse og tilvejebringelse af ny kapital skal fjernes. Nye selskaber og organisationsformer vil, udover kapitaltilførsel, også bidrage til professionalisering og kompetenceløft via selskabsbestyrelserne. Det vil komme den enkelte bedrift til gode men også sætte nye standarder for det generelle videns- og ledelsesniveau i erhvervet. Muligheden for ny selskabskapital vil være et bidrag til at lette generationsskiftet og vil sammen med kommissionens anbefalinger om etablering af gunstige finansielle vilkår for bl.a. unge landmænd give disse bedre mulighed for at etablere sig.



Der skal også ske en evaluering af det jordbrugs- og fødevarerrelaterede uddannelses- og rådgivningssystem, så det kan leve op til fremtidens krav og medvirke til en moderne, bæredygtig udvikling i landbrugserhvervet. Dette bør også gælde i den finansielle sektor. I fremtiden er der behov for en bedre og mere realistisk vurdering af de fremtidige indtjeningsmuligheder som basis for udlån og landmandens gældsætning. Derfor foreslår kommissionen et 'landbrugsbarometer', som løbende følger udviklingen i jordpriserne og analyserer landbrugets rammevilkår for at sikre en fastholdelse af konkurrenceevnen.

VÆKST GENNEM MERE INNOVATION, FORSKNING OG UDVIKLING

Dansk fødevarerproduktion skal kendetegnes ved kvalitet og høj værdi. Innovation og moderne teknologi skal bane vejen for udviklingen af nye produkter og nicher og eksport af viden og teknologier, som kan sætte andre lande i stand til at producere fødevarer og udvikle mere bæredygtige produktionsformer. Eksisterende danske styrkepositioner inden for økologi, fødevaresikkerhed, dyrevelfærd, sporbarhed og forsyningssikkerhed skal fortsat udvikles til øget eksport. Parallelt hermed skal internationale trends inden for spisekvalitet, moderne gastronomi, sundhed og convenience ('hurtig mad') udnyttes.

Den ønskede udvikling vil indebære en mere differentieret landbrugssektor. Der vil fortsat være store, standardiserede produktioner, der konkurrerer internationalt indenfor samfundsmæssigt acceptable rammer for påvirkning af natur, miljø, klima og dyrevelfærd. Samtidig skal producenter med høje kvalitetskrav, en stærk bæredygtig profil og en stor værditilvækst i produktions- og forædlingsprocessen hjælpes til at kunne udgøre et vækstlag, som kan bidrage til at fremtidssikre dansk landbrug og beskæftigelse. Således er udviklingen ikke et spørgsmål om enten-eller, men om en målrettet satsning på både-og.

Natur- og Landbrugskommissionens anbefalinger til en øget innovation, produktivitet, investeringer og eksport i landbruget er bl.a.:

- Bedre og udbyggede innovationsordninger.
- En styrket indsats for økologi.
- En bevidst satsning på udnyttelsen af biomasse til energi og andre biobaserede produkter.
- Styrket eksportsamarbejde.
- Styrket, strategisk forskning og teknologiudvikling målrettet de konkrete udfordringer.

Danmark bør satse på at udnytte og udvikle sine styrkepositioner inden for bæredygtig høj-kvalitetsproduktion i storskala. Samtidig skal den underskov af innovative og nyskabende producenter, som udvikler velsmagende og miljømæssigt førende – ofte økologiske – landbrugsprodukter og fødevarer, styrkes. Og mulighederne for at udvikle et biobaseret samfund, hvor landbruget spiller en central rolle, skal også udnyttes bl.a. ved at udvikle en national strategi og handlingsplan for bæredygtig biomasse.

Der er flere veje til at sikre en bæredygtig og økonomisk attraktiv udvikling. Øget fokus på udvikling af dyrkningsmetoder, produktudvikling, afsætningsfremme og eksport skal styrke den danske fødevaresektor og dens betydning for dansk økonomi og beskæftigelse. Og der



skal afsættes flere midler til landdistriktsprogrammets innovations- og udviklingsordninger, mere virksomhedsrådgivning og et udbygget eksportsamarbejde.

Der er behov for en opprioritering af forskning i forhold til bl.a. udvikling af det biobaserede samfund, en moderne regulering og dokumentation af effekter af naturindsatser. Og de strategiske forskningsmidler bør prioriteres og målrettes i forhold til de væsentligste udfordringer på området. Kommissionen peger også på behovet for en øget forskningsindsat i forhold til produkt- og produktionsudvikling, afsætning samt integration af natur-, miljø- og klimahensyn i landbrugsproduktionen. Desuden skal der lægges vægt på tværfaglighed i forskningen og nye samarbejdsformer, hvor det bl.a. skal sikres, at nye løsninger og teknologier udvikles i et samspil mellem virksomheder og vidensinstitutioner, og at de er realiserbare ikke kun med hensyn til den praktiske udmøntning, men også med hensyn til den medfølgende administration og regulering.

Der skal også satses markant på en teknologiudvikling, som fremmer produktivitet, miljø- og klimavenlige dyrkningsmetoder, effektiv ressourceudnyttelse, og som understøtter den udledningsbaserede regulering.

VEJEN FREM

Danmark skal være et forgangsland og et eksempel på, hvordan en bæredygtig produktion af fødevarer og biomasse kan udvikles med ansvarlighed over for både den lokale og globale natur-, biodiversitets-, klima- og miljøpåvirkning. Det forudsætter udvikling af ny viden, teknologi og stærke kompetencer samt ikke mindst en økonomisk stærk og levedygtig primærsektor, der kan producere høj kvalitetsprodukter med høj ressourceeffektivitet og god konkurrenceevne.

Fremtiden skal drives af udviklingsorienterede landmænd, som arbejder systematisk og integreret med biodiversitet, landskabs- og naturpleje og energieffektivitet, og som sætter nye standarder for en landbrugsproduktion i størst mulig balance med natur, miljø, klima og dyrevelfærd.

ENGLISH SUMMARY

This report presents 44 recommendations with 144 proposals for specific actions by The Commission on Nature and Agriculture. Together these recommendations and actions are to generate a new path for growth in Danish agriculture and food production, and at the same time provide significant improvements to nature, the environment and climate efforts in Denmark.

The Commission on Nature and Agriculture emphasises that development in agriculture and food production is not in opposition to improvements in nature, the environment and the climate. On the contrary. Development and increased earnings will enable new investments and improved conditions for nature and the environment.

For more information, visit www.naturoglandbrug.dk







2.

NATUR- OG LANDBRUGSKOMMISSIONENS ARBEJDE



Regeringen nedsatte i marts 2012 en uafhængig Natur- og Landbrugskommission.

Kommissionen fik et år til at udarbejde anbefalinger om sammenhængende og tværgående virkemidler og initiativer, som kan bidrage til realisering af en helhedsorienteret strategi for en grøn omstilling af dansk landbrug og en styrkelse af naturen i Danmark. Kommissionens arbejde skal afspejle en tværgående og balanceret tilgang, som tager hensyn til såvel natur, vandmiljø og klima som landbrugets økonomi, beskæftigelse og eksport.

Kommissionen har således haft til opgave at formulere anbefalinger, som kan understøtte et økonomisk, natur- og miljømæssigt bæredygtigt og fremtidsorienteret erhverv, der giver mulighed for vækst, beskæftigelse og eksport i hele fødevarerektoren. Kommissionen har samtidig haft til opgave at formulere anbefalinger, som kan bidrage til en varieret og mangfoldig natur.



Kommissionen har i sine anbefalinger også skullet tage hensyn til at gøre reguleringen mere enkel, lettere at administrere og mere overskuelig for de berørte parter. Kommissionens anbefalinger må samlet set ikke have statsfinansielle konsekvenser. Kommissariatet kan læses i sin helhed på **www.naturoglandbrug.dk**

Med denne rapport afslutter kommissionen sit arbejde.

2.1. GRUNDLAGET FOR KOMMISSIONENS ARBEJDE

Denne slutrapport bygger oven på Natur- og Landbrugskommissionens statusrapport for dansk natur og landbrug og visionspapiret 'Natur og Landbrug – en ny start!', som kommissionen offentliggjorde i september 2012. Statusrapporten redegør for udfordringer og tilstand for natur og landbrugserhverv, mens kommissionen i visionspapiret giver sit bud på en udviklingsvej og fremtidens pejlemærker for dansk natur og landbrug.

Slutrapporten og dens 44 anbefalinger med tilhørende handlinger er kommissionens samlede forslag til, hvordan visionen for dansk natur og landbrug skal realiseres.

Alt materiale findes på Natur- og Landbrugskommissionens hjemmeside
www.naturoglandbrug.dk

KOMMISSIONENS SAMMENSÆTNING

Natur- og Landbrugskommissionen er udpeget af regeringen og sammensat af 12 uafhængige medlemmer inklusive en formand. Medlemmerne er udpeget på baggrund af deres personlige kapacitet og ekspertise inden for kommissionens fagområder. Følgende personer har deltaget i kommissionen:

- **Jørn Jespersen** (formand), direktør for brancheorganisationen Dansk Miljøteknologi
- **Birgitte Sloth**, professor i økonomi og prodekan på Københavns Universitet
- **Carsten Rahbek**, professor og centerleder på Biologisk Institut på Københavns Universitet
- **Fie Hansen-Hoeck**, indehaver af Retail Network og formand for Madkulturen
- **Finn Østrup**, professor ved Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse ved Copenhagen Business School (CBS – Handelshøjskolen i København)
- **Flemming Møhlenberg**, chefbiolog hos Dansk Hydraulisk Institut (DHI)
- **Helle Tegner Anker**, professor i jura på Københavns Universitet
- **Jørgen E. Olesen**, professor på Institut for Agroøkologi på Aarhus Universitet
- **Jørgen Primdahl**, professor på Skov & Landskab på Københavns Universitet
- **Mette Wier**, professor på Roskilde Universitet på Institut for Samfund og Globalisering
- **Søren E. Frandsen**, prorektor for Aarhus Universitet
- **Thomas Harttung**, formand for Aarstiderne A/S og The International Centre for Research in Organic Food Systems

Kommissionen er blevet betjent af et selvstændigt sekretariat nedsat af Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Miljøministeriet og med deltagelse af Finansministeriet samt Klima-, Energi- og Bygningsministeriet.





KOMMISSIONENS ARBEJDE

Kommissionen afholdte sit første møde den 11. april 2012 og har siden afholdt i alt 12 møder og arrangeret en åbningskonference. Der er yderligere afholdt fire møder i kommissionens eksterne følgegruppe, hvor de 24 mest centrale erhvervs- og interesseorganisationer har deltaget. Kommissionen har også undervejs etableret tre arbejdsgrupper og afholdt fem workshops inden for særligt udvalgte faglige områder. Alle arbejdsgrupper og workshops har afrapporteret til kommissionen.

Det har været kommissionens ambition under hele forløbet at være i løbende dialog med alle institutioner, organisationer og ressourcepersoner mv., der har ønsket at levere forslag og input til kommissionens arbejde. Kommissionen og dens sekretariat har på den baggrund deltaget i en række eksterne konferencer, ekskursioner, virksomhedsbesøg og øvrige arrangementer samt afholdt mere end 150 bilaterale møder og modtaget et stort antal skriftlige bidrag fra erhvervs- og interesseorganisationer m.fl.

Kommissionen har haft stor nytte af dialogen og samarbejdet med alle.

AFGRÆNSNING AF KOMMISSIONENS ARBEJDE

Kommissoriet er bredt og berører en række sektorer og interesser. Kommissionens arbejde har, udover natur-, miljø- og klimaspørgsmål, først og fremmest været rettet mod udvikling og vækst i forhold til de mest udbredte driftsformer og største potentialer i primærlandbruget. Nicher eller driftsformer, der har en mindre økonomisk, beskæftigelsesmæssig og/eller natur- og miljømæssig betydning, har af ressourcemæssige årsager været prioriteret lavere. Den øvrige del af primærsektoren (skovbrug og fiskeri mv.) indgår ikke i kommissionens arbejde, ligesom den del af fødevarersektoren, som ligger uden for primærlandbruget (forarbejdningssektoren, eksport og afsætning mv.), alene indgår, hvor der er en naturlig sammenhæng til primærlandbruget.

Kommissionen har været opmærksom på de internationale problemstillinger og sammenhænge, men kommissionens arbejde har haft et nationalt sigte, og den danske landbrugssektors eventuelle påvirkning af produktion, beskæftigelse, miljø, natur og klima i udlandet er ikke indgået i kommissionens vurderinger.

Landbrugets rammebetingelser for produktion, udvikling og vækst har naturligvis været centralt for kommissionen. Det har dog ikke været kommissionens opgave at komme med anbefalinger, som dækker de generelle rammevilkår for dansk erhvervsliv. Arbejdet har været koncentreret om de særlige vilkår, som gælder for landbruget.

De nærmere afgrænsninger er uddybet i kommissionens statusrapport.

2.2. TVÆRGÅENDE PRINCIPPER



Natur- og Landbrugskommissionen har lagt vægt på 5 tværgående principper. Principperne har været styrende for kommissionens anbefalinger og er løbende blevet inddraget i kommissionens drøftelser og prioriteringer. Det drejer sig om at sikre en gennemskuelig regulering og afbureaukratisering, evidensbaserede indsatser, omkostningseffektivitet, fleksibilitet og realiserbarhed samt dialog og samarbejde. Der er tale om principper, som bør have betydning for alle tiltag, der skal fremme natur og landbrug. Derfor har det også været kommissionens hensigt, at alle anbefalinger bidrager til et eller flere af disse tværgående principper.

GENNEMSKUELIG REGULERING OG AFBUREAUKRATISERING

Natur- og miljøreguleringen er kompleks og svær at overskue for den enkelte lodsejer og landmand. Kommissionen har i sit arbejde lagt vægt på, at de samlede anbefalinger giver mulighed for en mere sammenhængende og forståelig regulering med en mere målrettet indsats og en mere ubureaukratisk kontrol, der forhåbentlig i sidste ende kan lette de administrative byrder for både lodsejerne og det offentlige, administrative system. Det skal samlet set gøre reguleringen mere gennemskuelig og forudsigelig for den enkelte lodsejer og landmand.

En gennemskuelig og forståelig regulering fremmer også retsfølelsen hos de aktører, der omfattes af reguleringen. Samtidig skabes der legitimitet omkring tilskud og støtteordninger, når sådanne ordninger prioriteres og målrettes i forhold til at løse konkrete udfordringer eller understøtte en ønsket udvikling.

EVIDENSBASEREDE INDSATSER

I fremtidens natur- og miljøregulering af landbruget og ved iværksættelse af indsatser til forbedring af miljø, natur og biologisk mangfoldighed skal der være en bedre sammenhæng mellem de natur- og miljøproblemer, som skal løses, og de virkemidler, som bringes i anvendelse. Det kræver en mere evidensbaseret tilgang til udvikling af ny teknologi, forvaltning og ny regulering, bl.a. for at undgå udvikling og implementering af virkemidler, som ikke er holdbare eller har den ønskede effekt.

Et bedre fagligt grundlag vil også skabe større accept af indsatsbehovet for den danske natur og biodiversitet, vandmiljøet og klimaet.

OMKOSTNINGSEFFEKTIVITET

Det er nødvendigt at prioritere de midler, som anvendes til at opfylde definerede behov og mål. Det gælder ikke mindst i lyset af den vanskelige økonomiske situation de seneste år – både for den private sektor og det offentlige. Ikke alle virkemidler er lige effektive. Derfor er det vigtigt, at virkemidlerne prioriteres, hvor de har størst effekt i forhold til målsætningerne. Det er samtidig afgørende, at omkostningseffektivitet vurderes både i forhold til samfundsøkonomi, miljøøkonomi og erhvervsøkonomi.

FLEKSIBLE OG REALISERBARE LØSNINGER

Ved nye politikker og ny regulering er det vigtigt, at de valgte løsninger er fleksible og kan realiseres. Der har været en tendens til, at nationalt fastsatte mål og nationale valg af virkemidler har været vanskelige at omsætte til en sammenhængende lovgivning og vanskelige





at udmønte i praksis. Derfor skal der sikres en bedre sammenhæng mellem formulering af politikker, fastsættelse af regler og konkret forvaltning. Særlig vigtigt er hensynet til lokale forskelle og muligheden for lokal eller individuel tilpasning i forhold til de fastsatte mål. Sådanne forskelle skal afspejles i muligheden for fleksible og differentierede løsninger uden at gå på kompromis med de overordnede, nationale mål.

Det er kommissionens opfattelse, at samspillet mellem på den ene side overordnet, statslig styring gennem klare mål og principper og på den anden side fleksible rammer for udmøntning på den enkelte ejendom og hos den enkelte lodsejer er afgørende for at forene en bæredygtig landbrugsproduktion med varetagelsen af natur- og miljøhensyn.

INDDRAGELSE AF INTERESSETER

En ny, visionær natur- og landbrugspolitik skal bygge på et bredt samarbejde og have opbakning fra erhverv, grønne organisationer og andre interessenter. Det kræver samarbejde, åbenhed og kompromisser både i forbindelse med udviklingen af politikken og den efterfølgende implementering.

Generelt er der behov for at finde nye former for samarbejde mellem offentlige og private aktører, så løsninger bygger på den nødvendige viden og virker i praksis. Inddragelsen skal ske på flere niveauer – både lokalt i forbindelse med konkrete natur- og landbrugsprojekter og nationalt ved udviklingen af nye initiativer og ny regulering på miljøområdet.

Målet er, at kommende initiativer på natur- og landbrugsområdet bliver både effektive og holdbare. Vejen til at opnå dette går via dialog, samarbejde, information og inddragelse af berørte parter.

2.3. OM ANBEFALINGERNE

I kapitel 3-14 præsenteres Natur- og Landbrugskommissionens 44 anbefalinger. Til hver anbefaling er der knyttet en række handlinger. Handlingerne er kommissionens bud på de konkrete initiativer, som skal iværksættes for at imødekomme anbefalingerne.

Kommissionens anbefalinger falder inden for følgende hovedområder:

- Mere og bedre natur
- Ny og målrettet miljøregulering
- Sammenhængende klimainsats
- Øget vækst, innovation og udvikling i landbruget
- Bedre videngrundlag og mere effektiv administration

Hver anbefaling præsenteres med korte beskrivelser af de aktuelle udfordringer og en motivation for de foreslåede handlinger.

Anbefalingernes forventede effekt er der redegjort for i kapitel 15, som baserer sig på analyser og vurderinger udført af Københavns og Aarhus Universiteter. Aarhus Universitet har vurderet effekter i forhold til natur, vandmiljø og klima, mens Københavns Universitet har vurderet de økonomiske konsekvenser. Juridiske vurderinger er foretaget af Kammeradvokaten. Det samlede baggrunds-, analyse- og dokumentationsmateriale fra universiteter og Kammeradvokaten m.fl. findes på kommissionens hjemmeside

www.naturoglandbrug.dk







3.

MERE OG BEDRE NATUR



Naturen i Danmark skal styrkes, den biologiske mangfoldighed forbedres og de truede arter skal beskyttes. I over 20 år har der været arbejdet med at genskabe naturområder og standse tilbagegangen i naturarealet, men den danske natur er stadig under pres, og mere end 20 pct. af de danske dyre- og plantearter er fortsat truede. Derfor skal der findes bedre og mere varige løsninger.

Først og fremmest skal den eksisterende natur beskyttes og forbedres. Men der skal også skabes meget mere ny natur og en bedre sammenhæng mellem naturområderne. Flere områder med vild og dynamisk natur og naturlig hydrologi skal også være et element i den fremtidige naturindsats.

Naturen leverer mange samfundsøkonomiske ydelser, og derfor er der mange gode grunde til en styrket naturindsats. Naturen nydes og bruges flittigt af store dele af den danske befolkning, og Danmark har indgået internationale aftaler om at standse tilbagegangen i biologisk mangfoldighed. En forstærket indsats for naturen skal også medvirke til at begrænse udledningen af næringsstoffer til vandmiljøet, reducere udledningen af drivhusgasser og hjælpe i klimatilpasningen.



Naturen i Danmark kan bidrage til vækst og nye indtægtsmuligheder. Natur og grønne områder har betydning for, hvor vi vil bo og arbejde og er nationalt og lokalt afgørende for at kunne tiltrække turister. Derfor skal den kommende naturindsats have fokus både på den sjældne og truede natur og på den almindelige natur, som kan opleves af alle.

ANBEFALING 1: KLARE MÅL OG STRATEGIER FOR NATUREN I DANMARK



Internationale aftaler på biodiversitetsområdet i både FN og EU har opstillet mål om at stoppe tilbagegangen i den biologiske mangfoldighed, herunder vende udviklingen for truede arter.

Der er gennem efterhånden mange år tradition for konkrete politisk forpligtende mål på vand- og klimaområdet. Det samme gælder ikke for naturområdet. EU's habitatdirektiv indebærer, at medlemslandene skal sikre såkaldt 'gunstig bevaringsstatus' for en række naturtyper og dyre- og plantearter, men der er ikke en fælles EU-strategi for, hvordan og hvornår dette mål skal opfyldes. I Danmark er en sådan overordnet strategi heller ikke fastlagt. I 1. generation Natura 2000-planer har målet være at stoppe tilbagegangen for de EU-beskyttede arter og naturtyper, og Natur- og Landbrugskommissionen forudsætter derfor, at målet i 2. generation planer må være at få skabt en reel fremgang og forbedring. Men der mangler mål og strategi. Ikke bare for den EU-beskyttede natur, men generelt for udviklingen af den danske natur og for, hvordan Danmark vil leve op til de internationale målsætninger.

Der er behov for en ny, samlet målsætning for udviklingen af det danske natur- og skovareal. En langsigtet og samlet målsætning er en forudsætning for den vedvarende og fokuserede indsats, som kan sikre den nødvendige forbedring af den danske natur og beskytte den biologiske mangfoldighed i Danmark.

Klare mål og prioriteringer er også vigtige, når det gælder forvaltningen af de danske dyre- og plantearter. Der er løbende gennemført indsatser og udarbejdet forvaltningsplaner for at forbedre vilkårene for sjældne eller truede arter. Men indsatserne er for få, og der mangler en samlet strategi med prioriteringer af indsatsen.

I statsskovene og på de statsejede naturarealer er der en særlig forpligtelse til at gå foran, indfri samfundsmæssige ønsker og gøre en ekstra indsats. Ved formulering af målsætninger for naturen og den biologiske mangfoldighed i Danmark er det derfor væsentligt at få fastlagt, hvordan de statslige arealer skal bidrage.





HANDLINGER:

- Der skal formuleres et politisk forpligtende, overordnet og ambitiøst mål for udviklingen af arealet med natur og skov i Danmark frem mod 2050.
- Der skal udarbejdes en national strategi for, hvordan og hvornår målet om 'gunstig bevaringsstatus' for beskyttede arter og naturtyper skal opfyldes i Danmark. Danmark skal samtidigt arbejde for, at der udarbejdes en tilsvarende, fælles EU-strategi.
- Der skal udarbejdes en national plan for forvaltningen af de danske dyre- og plantearter.
- Formålet med forvaltningen af statslige skove og naturarealer skal præciseres i skov- og naturbeskyttelseslovgivningen. Hensynet til natur, naturoplevelser og biologisk mangfoldighed bør prioriteres højt.

ANBEFALING 2: ET NATIONALT NATURNETVÆRK

Der er behov for mere natur i Danmark og for en bedre sammenhæng mellem naturarealerne, så der sikres spredningsmuligheder for dyr og planter. Der er også behov for mere kvalitet i naturen og for flere store naturområder med naturlig variation og dynamik. En forøgelse af naturarealet vil skulle foregå over mange år og udmøntes over store dele af landet gennem forskellige typer projekter. En sådan langsigtet og national indsats kræver en overordnet prioritering, koordinering og planlægning.

Planlægningen skal sikre, at de bedste og vigtigste naturprojekter fremmes, og at de, hvor det er muligt, kan medvirke til at formindske udledninger af næringsstoffer til vandmiljøet, drivhusgasser til atmosfæren og til klimatilpasning. Samtidig skal en overordnet planlægning sikre, at den fremtidige naturindsats sker i samspil med den eksisterende fysiske planlægning, vand- og Natura 2000-planerne, nationalparker mv. En langsigtet planlægning kan også give et bedre overblik over langsigtede prioriteringer og dermed en større grad af forudsigelighed for erhverv og lodsejere.

Planlægningen kan gennemføres ved, at der på nationalt niveau i samarbejde med kommunerne og med inddragelse af forskningsinstitutioner, interesseorganisationer og lods-ejerinteresser m.fl. udarbejdes et nationalt naturnetværk. Det nationale naturnetværk skal efterfølgende indgå i grundlaget for kommuneplanlægningen.

Naturnetværket bør omfatte de eksisterende, meget værdifulde naturområder som f.eks. større natur-, skov- og søområder, kystområder, væsentlige levesteder og arealer af særlig naturværdi ("High Nature Value"), Natura 2000-områder, nationalparker og reservater mv. Men netværket skal også omfatte nye natur- og skvområder, som kan gøre eksisterende områder større og skabe en bedre sammenhæng i naturen, så arterne bedre kan sprede sig.

Som grundlag for netværket skal der fastlægges principper, som nærmere beskriver hvilke typer naturområder, der skal indgå, hvordan naturindsatserne skal prioriteres inden for netværket, og hvordan der kan arbejdes for synergi mellem forskellige målsætninger.

Det nationale naturnetværk skal udgøre en ramme for den langsigtede prioritering af ressourcer og bevillinger til at skabe en mere sammenhængende natur i Danmark. Og nationale indsatser for etablering af ny natur og naturgenopretning skal så vidt muligt målrettes netværket.



HANDLINGER:

- Der skal gennemføres en landsdækkende kortlægning af de eksisterende, meget værdifulde natur- og landskabsområder samt potentielle nye naturområder og sammenhængen mellem dem.
- Et sådant nationalt naturnetværk skal udarbejdes i et samarbejde mellem stat og kommuner. Forskningsinstitutioner, interesseorganisationer og lodsejerinteresser bør inddrages i arbejdet.
- Etablering af ny natur, større naturgenopretningsprojekter og andre særlige naturindsatser skal målrettes det nationale naturnetværk.
- Inden for det nationale naturnetværk skal der udpeges et eller flere, store sammenhængende skov- og naturområder, som udvikler sig frit og med et naturligt samspil mellem åbne naturtyper og urørt skov.



ANBEFALING 3: EN NATIONAL NATURFOND

De sidste 20 år er der gennemført en række indsatser for at forøge arealet med skov og natur. Det er overvejende sket i offentligt regi, men enkelte private fonde har også engageret sig. Den offentlige skovrejsning, naturgenopretning mv. skal fortsætte uformindsket, men for at forstærke indsatsen og skabe et endnu større engagement skal der findes nye aktører, nye måder at gennemføre naturprojekter på og nye finansieringskilder.

Der er derfor behov for at etablere en national naturfond, som ud over eksisterende offentlige indsatser skal gennemføre projekter, der skaber ny natur og mere biologisk mangfoldighed i det åbne land og i skovene til glæde for alle danskere. Fonden vil kunne basisfinansieres f.eks. gennem en afgift ved inddragelse af arealer i landzonen til byudvikling og infrastruktur og ved byggemodning af eksisterende byzone, bidrag fra finansielle institutioners lønsums-afgift, bidrag fra brugere af den danske natur f.eks. gennem en omprioritering eller mindre forhøjelse af jagt- og fisketegnsgifterne og/eller bidrag fra tips- og lottomidler.

Oven på basisfinansieringen skal naturfonden kunne finansieres ved bidrag fra andre fonde og private donorer. Samlet er det ambitionen, at naturfonden kan bidrage til en markant større indsats for naturen.

Fondens indsatser skal især fokuseres mod det nationale naturnetværk (se anbefaling 2), men kan i øvrigt organiseres i programmer målrettet en række prioriterede emner eller naturtyper. Samtidig skal synergieffekter i forhold til klima, klimatilpasning og vandmiljø udnyttes. Fonden skal søge en bred folkelig opbakning, og dens indsatser vil give den danske befolkning mulighed for flere naturoplevelser og vil derfor også have en sundheds- og velfærdsdimension. Hvert af fondens programmer kan have en tilknyttet projektoversigt, hvor det skal være muligt for borgere, andre fonde og virksomheder mv. at give bidrag til konkrete projekter og genopretning af bestemte naturområder. Det skal også overvejes, om der skal være mulighed for medlemskab af fonden og bidrag gennem frivillig arbejdskraft. I vores nabolande findes flere eksempler på sådanne fonde.

Naturfonden skal være en reel nyskabelse, som kan sikre en ekstra indsats for dansk natur og biodiversitet. Det er derfor vigtigt, at naturfonden både får en selvstændig bestyrelse, organisation og projektförvaltning samt ejerskab til sine arealer, så den kan opleves som en ny og uafhængig aktør, der er attraktiv i forhold til donationer og frivillige bidrag. Naturfonden skal naturligvis kunne indgå i samarbejdsprojekter med private, lokale foreninger, fonde, kommuner, staten mv., og skal i sit arbejde have fokus på inddragelse af lodsejere, borgere og lokalsamfund. Naturfonden kan også have en rolle i forhold til at rådgive andre om naturprojekter.

Ved gennemførelse af større naturgenopretningsprojekter, f.eks. via naturfonden, som indebærer omlægning af landbrugsarealer til permanent natur, er det ofte afgørende, at der kan findes erstatningsjord til de berørte lodsejere. Det samme gælder projekter til forbedring af vandmiljø mv. Det skal derfor sikres, at der effektivt og målrettet kan erhverves den nødvendige landbrugsjord til jordfordeling i forbindelse med sådanne projekter.

HANDLINGER:

- Der skal oprettes en ny uafhængig, national naturfond. Fonden skal etableres ved selvstændig lovgivning og have egen bestyrelse, organisation og drift. Naturfonden skal gennemføre naturgenopretningsprojekter, etablere ny natur og forstærke indsatsen for natur og biologisk mangfoldighed i Danmark.
- Naturfonden skal sikres en politisk fastsat, varig basisfinansiering på minimum 300 mio. kr. årligt.
- Naturfondens aktiviteter skal ikke erstatte men supplere og forstærke eksisterende offentlige og private indsatser for mere og bedre natur.
- Det eksisterende jordfordelingsinstrument skal styrkes med en klar hjemmel til at gennemføre en bredere vifte af projekter, så det kan betjene både offentlige og private aktører i en situation, hvor indsatsen for mere natur forøges markant.



ANBEFALING 4: BEDRE BESKYTTELSE AF NATURAREALER

Ca. 340.000 ha naturarealer som heder, moser, strandenge, overdrev og søer er beskyttet efter naturbeskyttelseslovens § 3. Disse beskyttede naturarealer er som levested for mange arter afgørende for den biologiske mangfoldighed i Danmark.

En national registrering af den beskyttede natur foregår i øjeblikket, og efterfølgende har kommunerne ansvaret for den løbende opdatering. Registreringen er alene vejledende, og nogle af de beskyttede naturarealer forsvinder bl.a. som følge af opdyrkning og tilgroning. Det kan skyldes, at det for den enkelte lodsejer er uklart, hvilke arealer som er omfattet af beskyttelsen. I byzoner og sommerhusområder er nogle af naturarealerne kun beskyttet mod inddragelse til landbrug. Det betyder i praksis, at værdifulde naturarealer lovligt inddrages til haver mv. Både ud fra naturhensyn og af hensyn til lodsejerne er der derfor behov for en bedre og mere entydig beskyttelse.

Naturarealerne må i dag anvendes, som før de blev omfattet af beskyttelsen. Hvis naturarealerne er blevet gødsket eller sprøjtet, kan dette derfor fortsætte, og gødskning og sprøjtning finder stadig sted på en lille del af de beskyttede naturarealer. For at undgå yderligere tab af naturværdier skal denne mulighed begrænses.

HANDLINGER:

- Registreringen af beskyttet natur efter naturbeskyttelseslovens § 3 skal gøres til en bindende udpegning, når den igangværende nationale opdatering af registreringen er afsluttet. Alene de registrerede arealer skal være beskyttede. Registreringen opdateres løbende af kommunerne.
- Ny registrering og afregistrering af beskyttede naturarealer skal ske ved afgørelse og med mulighed for påklage.
- Beskyttede naturarealer i byzone og sommerhusområder skal beskyttes mod alle former for tilstandsændringer – ikke kun inddragelse til landbrug.
- Der skal fastsættes regler, som forbyder eller begrænser muligheden for at gødske og sprøjte på beskyttede naturarealer.
- Det skal præciseres i lovgivningen, at staten på samme måde som kommunerne har pligt til at pleje egne naturarealer omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3.
- Bødeniveauet for overtrædelser af naturbeskyttelsen bør hæves for at sikre en større præventiv effekt og for at bringe niveauet i overensstemmelse med lignende overtrædelser. Der bør samtidig indføres mulighed for, at kommunerne i ensartede sager kan udstede et administrativt bødeforlæg.



ANBEFALING 5: NATURPLEJE SOM DRIFTSGREN



En stor del af de beskyttede, danske naturarealer er ekstensive landbrugsarealer, der kræver græsning eller slåning og fjernelse af næringsstoffer for at bevare deres naturværdier. Men mange steder er der ikke længere tilstrækkelig økonomi i at have græssende dyr på arealerne eller til at foretage høslæt. Mange arealer er derfor under tilgroning – ofte forstærket af en væsentlig påvirkning af næringsstoffer – og naturen bliver dermed mere ensformig og artsfattig.

Hertil kommer, at de danske regler vedr. EU-landbrugstøtte, bl.a. plantedækkereglerne, afskærer en del af de beskyttede naturarealer fra at modtage landbrugstøtte under enkeltbetalingsordningen. Det forringer driftsøkonomien på mange arealer yderligere.

Under landdistriktsprogrammet er det muligt at yde et særligt tilskud til pleje af græs- og naturarealer. Tilskuddet modsvarer dog ofte ikke udgifterne, og støttesatserne er ens uanset arealets karakter og de reelle omkostninger til pleje. Dette harmonerer ikke med, at arealerne har forskellige plejebehov. Der er derfor brug for i højere grad at kunne tilrettelægge plejen og afpasse støtten efter naturværdier og plejebehov på forskellige typer af arealer. Støtten skal kunne gives til både græsning, høslæt, slæt til biogas og anden bæredygtig biomasseanvendelse.

Der er også et stort behov for flere projekter, som kan fremme samdrift af arealer, fællesgræsning og jordfordeling. Dette kan ske både gennem rådgivning og ved direkte støtte til sådanne projekter. Desuden er det vigtigt at udvikle mere effektive metoder til høst og forarbejdning af græs fra engarealer til grøn biomasse (se anbefaling 36)

Endelig kan driftsøkonomien i naturplejen forbedres ved at understøtte mulighederne for afsætning af kød fra afgræsning af naturarealer.

Naturplejen rummer på den måde samlet set muligheder for nye former for landbrugsproduktion.



HANDLINGER:

- Der skal ske en ændring af den danske udmøntning af EU-landbrugsstøtten, så flere ekstensive landbrugsarealer og naturarealer kan få støtte under enkeltbetalingsordningen.
- Et kommende dansk landdistriktsprogram skal sikre mere og bedre pleje af naturarealer, og støtteordningerne skal ændres, så de giver større mulighed for differentiering og fleksibilitet. Det betyder, at støtten og kravene til pleje i højere grad skal prioriteres og afpasses efter naturværdier og behov for naturpleje på de enkelte arealer, bl.a. gennem muligheder for tilvalg i ordningernes indhold.
- I et kommende dansk landdistriktsprogram skal der afsættes flere midler til at understøtte projekter, som skal sikre samdrift af naturarealer, fællesgræsning, jordfordeling mv. Og der bør indledes et forpligtende samarbejde mellem landbrugserhvervet, kommunerne og staten, som lokalt skal sikre aktive bidrag fra alle parter i form af f.eks. medfinansiering og koordinering samt fælles prioritering af den opsøgende, faciliterende naturplejeindsats.
- Det skal undersøges, om der kan udvikles et kvalitetsmærke for naturkød, som er produceret ved afgræsning af naturarealer, og hvor mærket kan opnå en høj grad af troværdighed hos forbrugerne.



ANBEFALING 6: MERE NATUR I LANDBRUGSLANDET

Det åbne landbrugslan med sine dyrkede marker rummer natur i form af levende hegn, markskel, krat, grøfter og andre såkaldte småbiotoper. Småbiotoperne og de udyrkede bræmmer giver variation i landskabet og er vigtige både som levesteder for visse arter og som spredningsveje og trædesten for andre.

Mange småbiotoper er ikke beskyttede, og mange er gennem årene forsvundet i forbindelse med effektiviseringen af landbruget. Bl.a. derfor er en række af de dyre- og plantearter, som tidligere var almindelige i landbrugslan, blevet mere sjældne.

En fortsat intensivering af landbruget med større marker, fjernelse af levende hegn og opdyrkning af småbiotoper vil indebære, at landbrugslan bliver endnu mere ensformigt, og at levevilkårene for flere arter forringes yderligere.

Selv om de levende hegn og andre småbiotoper altid har været en naturlig del af det danske landbrugslan, kan de ikke medregnes i det støtteberettigede areal under den direkte EU-landbrugsstøtte. Det skal ændres, så der bliver et større økonomisk incitament til at opretholde dem. Samtidig skal de krav om såkaldt "god landbrugs- og miljømæssig stand", som knyttes til udbetaling af landbrugsstøtten, udvides til at omfatte flere hensyn til naturen i landbrugslan herunder opretholdelse af småbiotoper.



HANDLINGER:

- Småbiotoper som levende hegn, markskel, diger og grøfter skal, når Danmark implementerer EU's nye landbrugspolitik i 2014/2015, medregnes i det støtteberettigede areal under enkeltbetalingsordningen.
- Opretholdelse af småbiotoper på en bedrift skal indgå i opfyldelse af de krav om god landbrugs- og miljømæssig stand, som er knyttet til udbetaling af landbrugsstøtte, når Danmark implementerer EU's nye landbrugspolitik i 2014/2015.
- Det kommende danske landdistriktsprogram skal indeholde forbedrede støttemuligheder til natur og biodiversitet i landbrugslan, herunder støtte til etablering af flere småbiotoper, sprøjtefri bræmmer mv. samt udarbejdelse af naturplaner på ejendomsniveau, rådgivning og efteruddannelse om naturhensyn.

ANBEFALING 7: NATUR OG LANDBRUG SOM LIGEVÆRDIGE HENSYN I DET ÅBNE LAND



Landbrugshensyn har historisk set spillet en dominerende rolle i det åbne land. Men der er i de senere år sket en bevægelse i retning af at lægge større vægt på naturhensyn. Der er dog brug for at fastslå og sikre, at landbrugshensyn og naturhensyn reelt er ligeværdige i det åbne land, både i lovgivning og administration.

Landbrugsloven indeholder i dag særlige regler for erhvervelse af landbrugsarealer til naturformål. Reglerne bør gennemgås med henblik på at fjerne eventuelle barrierer for erhvervelse af landbrugsarealer til naturformål i bred forstand.

Landbrugspligten, som påhviler landbrugsejendomme, der er tinglyst som sådanne, opfattes af mange stadig som en pligt til at anvende landbrugsarealet til at dyrke (intensivt) landbrug. Den såkaldte driftslov afspejler dog allerede i dag en anerkendelse af visse former for mere naturnær drift som jordbrugsmæssige formål. Det kan imidlertid med fordel tydeliggøres i driftsloven, at landbrugspligten reelt er en natur- og landbrugspligt, som fuldt ud kan opfyldes både gennem forskellige former for landbrug og gennem etablering af natur. Driftslovens krav om, at arealerne skal holdes ryddet for opvækst af træer og buske, sikrer heller ikke altid den bedste naturværdi og biodiversitet.



HANDLINGER:

- Landbrugslovens regler om erhvervelse af landbrugsejendomme til naturformål skal gennemgås med henblik på at fjerne barrierer for erhvervelse til naturformål.
- Driftsloven bør revideres med henblik på at fastlægge klare krav til og principper for arealanvendelsen på landbrugsjorder og sikre naturværdier. Det skal fremgå, at landbrugsdrift og natur er ligeværdige hensyn, og der skal derfor ikke være begrænsninger for anvendelse af landbrugsarealer til naturformål.



ANBEFALING 8: MERE NATUR I SKOVENE

Da Danmark oprindeligt har været skovdækket, er skovene den naturtype i Danmark, som er levested for de fleste af vores naturligt hjemmehørende arter, og som dermed rummer den største biologiske mangfoldighed. Men fordi skovarealet er begrænset, og fordi de fleste skove drives intensivt, er skovene også den naturtype i Danmark, som rummer de fleste truede arter. Flere analyser peger derfor på, at der for at sikre den biologiske mangfoldighed især er behov for at gøre en indsats i skovene.

Skovene mangler gamle træer, dødt ved, lysninger og mere naturlige afvandingsforhold med mindre dræning og færre grøfter. Især gammel skov og gamle træer er vigtige og rummer mange sjældne og truede arter, og en helt særlig værdi er knyttet til de få skovområder, som altid har været skov.

I 1992 blev den såkaldte naturskogsstrategi formuleret. Strategien skulle sikre mere værdifuld gammel skov i både statslige og private skove. I statsskovene blev der udlagt områder med urørt skov, og i de private skove er der indgået aftaler om sikring af egekrat, udlæg af urørt skov og særlige driftsformer, som gavner biodiversiteten. Nogle skove er også fredede. Aftaler og fredninger omfatter dog kun en meget lille del af skovene.

De nye naturplaner for Natura 2000-områderne i Danmark vil indebære, at der gennemføres en indsats for en række værdifulde skovtyper og arter knyttet til skov i de særligt udpegede Natura 2000-områder. Men herudover er mulighederne for støtte til naturtiltag og biodiversitetshensyn i private skove i øjeblikket begrænsede.

I statsskovene, som omfatter ca. 20 pct. af det danske skovareal, skal der fortsat tages særlige hensyn til natur og biodiversitet bl.a. ved udlæg af mere urørt skov, øget anvendelse af løvtræ, beskyttelse af gamle træer, genskabelse af vådområder i skov og naturnær skovdrift.



HANDLINGER:

- Der skal gennemføres en revision af naturskogsstrategien fra 1992 med henblik på varig beskyttelse af mere gammel, oprindelig skov og udlæg af meget mere urørt skov – både i offentlige og private skove.
- I det kommende danske landdistriktsprogram skal der afsættes flere midler til sikring af biodiversitet og naturhensyn i private skove – både inden og uden for Natura 2000-områderne.

ANBEFALING 9: TIDSSVARENDE FORVALTNING AF VANDLØB



De danske vandløb er gennem mange år blevet udrettet og uddybet for at forbedre afvandingen af de dyrkede arealer. Denne udvikling er vendt, og flere vandløb er igen blevet lagt tilbage i deres gamle, snoede forløb. For at sikre mere af den natur og biologiske mangfoldighed, som er knyttet til naturlige vandløb og ådale, skal indsatsen med at genoprette vandløb fortsættes, og ådalene bør udgøre en væsentlig del af det kommende nationale naturnetværk (se anbefaling 2).

Genskabelse af mere naturligt fungerende vandløb og ådale giver mulighed for samtidig at gennemføre klimatilpasningsprojekter og tilbageholde noget af det vand, som i perioder med kraftig nedbør ellers vil oversvømme byområder, veje og marker. Og ophør af landbrugsdrift på lave og vandløbsnære arealer kan også mindske udledningen af næringsstoffer til vandmiljøet og af drivhusgasser til atmosfæren. Kommende projekter i ådalene skal gennemføres på en måde, som så vidt muligt sikrer opfyldelsen af flere af disse mål.

Projekter i ådale og langs vandløb kræver vurderinger i forhold til landbruget, da landbrugsarealer har behov for effektiv dræning og afvanding. Der mangler dog på en række områder viden om sammenhængen mellem ændret vedligeholdelse og hævet vandstand i vandløbene på den ene side og konsekvenserne i forhold til dræning, forsumpning, oversvømmelser, næringsstofomsætning og klimapåvirkning på den anden. Der mangler også bedre viden om den aktuelle miljøtilstand i vandløbene bl.a. i forhold til betydningen af vandløbets fysiske forhold, vandmængde, manglende skyggegivende bevoksning og forurening med miljøfremmede stoffer.

Der er også brug for en bedre og mere opdateret vandløbslovgivning. Vandløbsloven har tidligere primært fokuseret på at sikre vandløbenes evne til at bortlede vand. Men siden 1982 er det i lovens formålsbestemmelse understreget, at der ved lovens administration også skal tages miljøhensyn. Senere har miljø- og naturhensyn generelt fået en meget stærkere betydning, bl.a. i kraft af EU's vandramme- og naturbeskyttelsesdirektiver. Dette afspejles ikke direkte i vandløbsloven, ligesom hensynet til klimatilpasning heller ikke er indarbejdet i loven. Derfor er der behov for en revision af vandløbsloven med en præcisering af, hvordan hensyn til både afvanding, natur, miljø og klimatilpasning skal tilgodeses og afvejes mod hinanden.

I forbindelse med en revision af vandløbsloven skal der også ses på opdelingen i offentlige og private vandløb. Kommunerne er vandløbsmyndighed og ansvarlig for vedligeholdelsen af de offentlige vandløb, mens den enkelte, private bredejer er ansvarlig for vedligeholdelsen af de private. Opdelingen er derfor central for forvaltningen af vandløbene, men følger ikke altid en entydig linje. Også derfor bør der udarbejdes en bedre kortlægning af vandløb med stort naturpotentiale og vandløb med primær funktion som afvandingskanaler.

For yderligere at sikre en god forvaltning af vandløbene er der også behov for at opstille mere præcise krav til indholdet i vandløbsregulativer og for at anvende fælles standarder og metoder ved udarbejdelsen af regulativer.



HANDLINGER:

- Genopretning af vandløb og genskabelse af naturligt fungerende ådale skal prioriteres højt i de kommende års naturgenopretning. Og ådalene bør udgøre en væsentlig del af det kommende nationale naturnetværk (se anbefaling 2).
- Forud for fastlæggelse af eventuelle indsatsbehov for vandløb i 2. generation af vandplanerne er der brug for flere analyser og bedre værktøjer til vurdering af risikoen for negative effekter i forhold til afvanding, og en indsats skal tage udgangspunkt i tilstanden og de forskellige påvirkningsfaktorer i det enkelte vandløb.
- Vandløbsloven skal revideres med henblik på at sikre en tidssvarende og sammenhængende forvaltning af vandløbene ud fra miljøhensyn, naturværdier, klimatilpasning og afvandingsinteresser.
- I en revideret vandløbslov skal opdelingen i offentlige og private vandløb justeres. Offentlige vandløb skal i fremtiden som hovedregel være vandløb, som forvaltes med hovedvægt på miljø- og naturmæssige værdier. Private vandløb skal være vandløb, der primært tjener afvandingsinteresser.
- I tilknytning til en ændret lovgivning skal der ske en præcisering af krav og retningslinjer til indhold og udformning af vandløbsregulativer, så der sikres større ensartethed og anvendelse af fælles standarder og metoder på tværs af kommuner og regulativer.



ANBEFALING 10: NATIONALPARKER MED MERE NATUR

Der er i dag oprettet tre nationalparker i Danmark: Nationalpark Thy, Nationalpark Mols Bjerge og Nationalpark Vadehavet. Og flere er på vej.

Tankerne bag nationalparkerne blev oprindeligt formuleret af Wilhjelmudvalget. Målet var dengang at udpege nationale naturområder ud fra områdernes betydning for den biologiske mangfoldighed. I disse områder skulle beskyttelsen af naturen gå forud for benyttelsen. Men nationalparkerne har fået et bredere sigte. I de udpegede parker er det således målet både at bevare og styrke naturen, fremme befolkningens mulighed for friluftsliv og understøtte den lokale udvikling af samfund og erhvervsliv.

Nationalparkerne kan udvikle sig til et vigtigt element i den danske naturforvaltning, men i øjeblikket er der ikke i større omfang sikret målrettede virkemidler til at understøtte udvikling af natur og biodiversitet i nationalparkerne. Også selv om de hidtil udpegede nationalparker rummer noget af landets mest værdifulde natur.

Fremover bør nationalparkerne prioriteres i forhold til tilskudsordninger til natur og biodiversitet, og det er også oplagt at støtte omlægning til økologi f.eks. i form af målrettede omlægningstjek i nationalparkerne. Og der er behov for at udpege flere, nye nationalparker, hvor der især fokuseres på natur og landskabsområder af særlig international eller national værdi. Nye nationalparker skal indgå i det nationale naturnetværk (se anbefaling 2), og det skal fortsat være målet også at give befolkningen mulighed for flere og bedre naturoplevelser.

HANDLINGER:

- Nationalparker skal have en særlig høj prioritet, på linje med Natura 2000-områder, i administrationen af relevante tilskudsordninger til natur og biodiversitet.
- Ved udpegning af nye nationalparker skal disse tage udgangspunkt i internationalt eller nationalt vigtige natur- og landskabsområder og fokusere på sikringen af disse værdier.
- Lokalisering af nye nationalparker skal samtænkes med planlægningen af det nationale naturnetværk.







Danmark skal leve op til målsætningen i EU's vandrammedirektiv om god økologisk tilstand for alle vandområder. Det indebærer, at der for de enkelte vandområder skal fastsættes konkrete indsatsbehov på baggrund af de samlede påvirkningsfaktorer, herunder reduktion af næringsstofpåvirkningen.

De 'lavthængende frugter' er høstet. En yderligere reduktion af næringsstofudledningen fra landbruget kan blive meget dyr og uden den ønskede effekt, hvis den nuværende generelle kurs for reguleringen fortsætter.

Der er brug for nytænkning. Den eksisterende regulering skal ændres, og der er brug for at udvikle nye, mere fleksible virkemidler. Der er også brug for at udvikle nye indsatser til forbedring af vandmiljøets fysiske forhold og afhjælpe eventuelle negative effekter af fiskeri, muslingskrab mv. Den samlede indsats skal sikres gennem et samarbejde på tværs af myndigheder, erhverv og organisationer.

Fremtidens regulering skal i langt højere grad forfølge opfyldelse af miljø- og naturmål frem for at sætte begrænsninger for produktionen. Samtidig skal en ny regulering skabe større gennemskuelighed og fleksibilitet, hvor den enkelte landmand i videst muligt omfang selv kan tilrettelægge sin gødningsanvendelse, dyrkningspraksis og husdyrproduktion samtidig med, at miljøkravene overholdes. En ny regulering skal også give mulighed for at tilgodese de landmænd, der går forrest og på eget initiativ investerer i nye, omfattende tiltag eller ny teknologi til nedbringelse af miljøbelastningen.

Et kursskifte skal ske hurtigst muligt. En fuld gennemførsel af en ny regulering forudsætter dog en omfattende udviklingsindsats. Der er derfor brug for en hurtig, men også gradvis indfasning af den nye, mere målrettede og differentierede regulering i takt med, at den udvikles. Samtidig skal der udarbejdes en strategi og flerårig plan, hvorefter yderligere virkemidler implementeres så hurtigt, det kan lade sig gøre og i takt med, at planlægningsværktøjer, ny viden og virkemidler udvikles og afprøves, bl.a. ved pilotprojekter.

EU's frister og krav i vandrammedirektivet skal naturligvis overholdes, men strategien bør være langsigtet og ikke alene fokusere på opfyldelse af EU-krav i 2021 men række helt frem til 2027. Målet om bedre natur og miljø med et levedygtigt landbrug er vigtigere end gennemførelse af hurtige løsninger.



ANBEFALING 11: NY REGULERING AF LANDBRUGETS KVÆLSTOF

Tilstanden i de enkelte vandområder er resultatet af komplekse påvirkninger. Vandområderne påvirkes bl.a. af næringsstoffer, bundforhold, fiskeri, muslingeskrab, klimaforandringer og miljøfremmede stoffer. Derfor er det nødvendige indsatsbehov og de nødvendige virkemidler for at opnå god økologisk tilstand også komplekse og vil variere fra område til område. En fortsat reduktion af kvælstof vil være en afgørende forudsætning for at opnå god økologisk tilstand, men reguleringen skal differentieres og målrettes, og der skal udvikles nye virkemidler til at gennemføre den nødvendige kvælstofreduktion (se også anbefaling 13). Endvidere skal der udvikles værktøjer og metoder til at sikre en bredere indsats med yderligere virkemidler til at opnå god økologisk tilstand tilpasset de enkelte vandområder.

Udbringningen af kvælstof reguleres i dag via generelle gødningsnormer, der fastsætter en samlet kvælstofkvote for den enkelte bedrift. Normerne tager ikke højde for forskellige landbrugsarealers evne til at tilbageholde kvælstof, ligesom der ikke skelnes mellem forskellige vandområders sårbarhed over for kvælstofpåvirkning. Alle behandles efter samme generelle regler.

Parallelt med normsystemet for kvælstof foretages en yderligere regulering af primært husdyrgødning efter husdyrgodkendelsesloven og husdyrgødningsbekendtgørelsen. Derudover er der fastlagt en række generelle virkemidler til reduktion af kvælstofudledningen til vandmiljøet, herunder krav om generelle randzoner samt udlæg af efterafgrøder.

I fremtiden skal landbrugets kvælstofanvendelse på dyrkningsfladen reguleres i et samlet regelsæt og omfatte både handelsgødning, husdyrgødning og tilførsel af anden biomasse med gødningsformål, herunder afgasset husdyrgødning og vegetabilsk biomasse. Den nye regulering baseres på forskellige arealers evne til at tilbageholde kvælstof (retention), afgrødens betydning for kvælstofudvaskningen og sårbarheden for det enkelte vandområde.

En ny regulering af kvælstof skal erstatte den gældende regulering, herunder de generelt fastsatte normkrav. Generelle krav om efterafgrøder og randzoner skal fremover ikke være en del



af den generelle regulering, men randzoner og efterafgrøder indgår som en del af de fleksible virkemidler til nedbringelse af kvælstofudledningen. De generelle randzoner er etableret med et bredere sigte end kvælstofreduktion, nemlig mere natur, reduceret fosfortab og lavere belastning med sprøjtemidler. Derfor skal den nye regulering ses i samspil med de øvrige anbefalinger til håndtering af disse forhold.

En ny regulering af kvælstof vil navnlig være rettet mod opfyldelse af EU-forpligtelser for overfladevand. På et senere tidspunkt kan det overvejes at indarbejde en yderligere differentiering, f.eks. i forhold til grundvandet. Beskyttelse af den terrestriske natur forudsættes at ske gennem anden lovgivning.

Det er en klar forudsætning for den nye model for kvælstofregulering, at EU-målsætninger for vandmiljøets tilstand opfyldes, og at eksisterende regulering ikke afvikles før ny regulering er udviklet og klar til implementering.

En ny, differentieret og målrettet kvælstofregulering vil betyde, at reguleringen kan variere væsentligt mellem forskellige typer arealer og bedrifter. For arealer med en høj retention kan der blive mulighed for en øget kvælstoftilførsel, mens andre arealer med en lavere retention vil kunne tilføres en mindre kvælstofmængde end i dag. Nogle landmænd vil derfor opleve, at kvælstofreguleringen fremover lempes, mens andre vil blive reguleret mere restriktivt. Det forudsættes dog, at kvælstofnormer som udgangspunkt ikke vil umuliggøre landbrugsdrift.

Modelberegninger fra Københavns Universitet (IFRO) viser med de angivne forudsætninger, at 70 pct. af landbrugsbedrifterne i oplandet til Limfjorden kan forvente at få en mindre økonomisk gevinst, hvis den nuværende generelle regulering erstattes af en målrettet, differentieret regulering og forudsat, at der er den samme kvælstofudledning til vandmiljøet som i dag. Tilsvarende kan 30 pct. af bedrifterne forvente et økonomisk tab. På landsplan skønnes nogenlunde samme fordeling. Effekter vil afhænge af en række forudsætninger, herunder muligheden for omfordeling af kvælstof. Forudsætninger for de beregnede effekter er beskrevet i afsnit 15.1.

Den nye regulering skal kobles med anden lovgivning og tilskudsordninger rettet mod de mest sårbare arealer, som i øvrigt i videst muligt omfang skal ses i sammenhæng med det nationale naturnetværk (anbefaling 2). Målet hermed er, at der kan ske en ændret arealanvendelse og omlægning til en mere ekstensiv landbrugsdrift, vedvarende græs, flerårige energiafgrøder eller udtagning til natur på de mest sårbare arealer.

En øget mulighed for at kompensere en ændret drift eller udtagning af sårbare arealer vil bl.a. kunne sikres gennem en øget fleksibilitet (modulation) af EU's tilskudsmidler (anbefaling 38) eller eventuelt ved fastsættelse af en yderligere afgift på kvælstof eller en afgift på arealer, som kan medvirke til intern omfordeling i landbruget.

En ny regulering vurderes samlet set at forbedre mulighederne for opfyldelse af EU's miljømål og vurderes tillige at indebære en økonomisk gevinst for landbruget som helhed, idet en ny regulering kan reducere omkostningerne for erhvervet ved en kvælstofreduktion, der sikrer opfyldelse af EU's målsætninger. Den erhvervsøkonomiske betydning for landbruget afhænger dog i høj grad af, hvilke krav til kvælstofudledning fra dyrkningsfladen der fastsættes i fremtiden.



HANDLINGER:

- Der skal gennemføres en forbedret vurdering af miljøtilstanden i de enkelte fjorde og kystnære vandområder, herunder af de forskellige påvirkninger, som de enkelte vandområder er udsat for. På den baggrund skal der fastlægges en indsats med forskellige virkemidler for hvert område, som sikrer, at der opnås en god økologisk tilstand, idet der fortsat vil være fokus på behovet for reduktion af udledningen af kvælstof og fosfor.
- Der skal udvikles og gennemføres en ny, målrettet og differentieret regulering af landbrugets anvendelse af kvælstof. Reguleringen skal fastsætte kvælstofnormen for den enkelte landbrugsbedrift differentieret efter forskellige landbrugsarealers evne til at tilbageholde kvælstof, afgrødens betydning for kvælstofudvaskningen og sårbarheden for det pågældende vandområde.
- I den nye regulering skal der indarbejdes valgmuligheder, så den enkelte landmand enten kan opfylde kravene i den nye regulering ved en simpel overholdelse af kvælstofnormen for sine arealer eller opnå fleksibilitet ved, efter eget valg, at anvende dokumenterede virke midler til reduktion af kvælstofudledningen.
- Det skal sikres, at en ny regulering kobles med anden lovgivning og tilskudsordninger rettet mod de mest sårbare arealer. Målet hermed er, at der kan ske en ændret arealanvendelse, udtagning til natur og omlægning til en mere ekstensiv landbrugsdrift.
- Det bør være målet, at den ændrede kvælstofregulering hurtigst muligt baserer sig på målte udledninger af næringsstoffer fra dyrkningsarealerne. Det forudsætter, at teknologien hertil udvikles yderligere. På kort sigt vil reguleringen derfor skulle baseres på beregnede normer.





ANBEFALING 12: NY REGULERING AF LANDBRUGETS FOSFOR

Ligesom kvælstof er fosfor et næringsstof, der har væsentlig betydning for tilstanden i vandmiljøet. Især søer, fjorde og tilsvarende lukkede havområder er påvirket af fosfortilførsler – både tilført fra de omkringliggende arealer og fra sedimentet i selve vandområdet.

Selv om den hidtidige indsats har bevirket et betydeligt fald i fosforudledningen, er der fortsat et behov for at reducere belastningen. Samtidig er fosfor en begrænset ressource, der skal anvendes med omtanke for at undgå en mangel-situation i fremtiden. Det betyder samtidig, at metoder til genindvinding af fosfor fra bl.a. spildevandsslam er en central udfordring.

Regulering af fosfor i dag svarer ikke til den generelle regulering af kvælstof, idet fosfor reguleres gennem specifikke, individuelle vilkår til det enkelte husdyrbrug kombineret med generelle bestemmelser og retningslinjer om f.eks. udbringning af slam på dyrkningsarealer og indirekte via generelle regler om udbringning af husdyrgødning på dyrkningsarealer (harmonikravene). Fosfor kan endvidere reguleres gennem vilkår til fosforindholdet i foder i forbindelse med miljøgodkendelse af husdyrbrug. Reguleringen af fosfor er dermed spredt på forskellige regelsæt og i begrænset omfang differentieret efter risiko for fosfortab fra forskellige arealer eller målrettet det enkelte vandområdes sårbarhed for fosfor.

En ny regulering skal tage højde for hvor og på hvilke arealtyper, der er risiko for fosfortab samt forskellige vandområders fosfor-følsomhed. Det betyder bl.a., at der er behov for udvikling af nye metoder til kortlægning af risiko for fosfortab fra forskellige arealer afhængig af driftsformer. Og behov for udvikling af omkostningseffektive virkemidler til reduktion af fosforpåvirkningen af vandmiljøet.

HANDLINGER:

- Der skal udvikles og gennemføres en ny, målrettet og differentieret regulering af fosfor baseret på viden om, hvor og på hvilke typer af arealer, der er risiko for fosfortab samt forskellige vandområders sårbarhed i forhold til fosfor.
- En ny regulering af fosfor skal i videst muligt omfang erstatte den gældende regulering, og skal så vidt muligt rumme muligheden for fleksibelt valg af virkemidler for den enkelte landmand.
- Fastlæggelse af nationale mål og strategi for udvinding af fosfor fra især husdyrgødning og spildevandsslam, herunder aske fra afbrænding, bør have høj prioritet.

ANBEFALING 13: NYE VIRKEMIDLER TIL SIKRING AF ET BEDRE VANDMILJØ



Med EU's vandrammedirektiv er der fastlagt ambitiøse målsætninger for tilstanden i det danske vandmiljø. Den hidtidige indsats er ikke tilstrækkelig. Samtidig er der dog allerede gjort en mangeårig, omfattende indsats, og derfor bliver det til stadighed vanskeligere at udvikle og iværksætte omkostningseffektive virkemidler til yderligere reduktion af landbrugets udledninger af næringsstoffer.

En række nye, potentielle virkemidler er under udvikling og afprøvning, f.eks. konstruerede minivådområder, drænfiltre, kontrolleret dræning, 'intelligente randzoner' og tiltag, som iværksættes direkte i vandmiljøet, bl.a. etablering af stenrev, en aktiv indsats for retableringen af ålegræs og dyrkning af kompensationsafgrøder som muslinger og tang. Erfaringer fra udlandet kan og bør også inddrages.

Det er nødvendigt, at disse nye, alternative virkemidler er tilstrækkeligt undersøgt og dokumenteret, inden de bringes i anvendelse, så effekt og omkostninger og de faglige og administrative forudsætninger for virkemidlets anvendelse er klarlagt. Behovet for sikker viden skal afvejes over for behovet for at få løsninger gennemført i praksis.

Parallelt hermed er der brug for en videreudvikling af indikatorer for et godt vandmiljø, så der skabes et bedre grundlag for at fastlægge indsatsbehov og mål for miljøet under inddragelse af hensynet til proportionalitet og samfundsøkonomiske omkostninger.

HANDLINGER:

- De ansvarlige statslige myndigheder skal snarest muligt tage initiativ til etablering af et forpligtende samarbejde om udvikling af nye virkemidler på tværs af relevante forskningsinstitutioner, myndigheder, organisationer, konsulentvirksomheder og erhverv.
- I det nye tværinstitutionelle samarbejde skal der sikres en styrket indsats og fælles prioritering, samfinansiering og afprøvning af nye virkemidler, herunder gennemførelse af fuldskala pilotprojekter.



ANBEFALING 14: NY REGULERING AF HUSDYRPRODUKTIONEN

Danmark har i europæisk sammenhæng en betydelig husdyrproduktion. En effektiv regulering, der både kan tilgodese hensynet til natur, miljø, dyrevelfærd og hensynet til produktionen, er derfor afgørende.

Miljøreguleringen af anlæg til husdyrproduktion sker i dag gennem generelle regler samt via konkrete vilkår, der fastsættes individuelt i forbindelse med tilladelse og godkendelse til det enkelte husdyrbrug. Desuden sker der en detaljeret regulering af miljøbelastningen fra arealerne. Vilkårene i en tilladelse eller godkendelse omfatter bl.a. størrelsen af den tilladte husdyrproduktion og vilkår til det anvendte produktionsanlæg og den anvendte teknologi samt vilkår for maksimal udvaskning fra arealerne, herunder evt. yderligere krav om efterafgrøder mv.

Med den gældende regulering fastlåses produktionens størrelse, og en øget eller ændret produktion vil kræve en ny myndighedsbehandling i form af en anmeldelse, tilladelse eller godkendelse.

Der bør gennemføres en ny, emissionsbaseret regulering, hvor tilladelse eller godkendelse af anlæg til husdyrbrug ikke længere begrænser antallet af producerede dyr, men i stedet udformes som en udledningstilladelse (emissionsgrænser) for de væsentligste natur- og miljøpåvirkninger. Samtidigt bør der ske en adskillelse af reguleringen, så gødningsanvendelse mv. på arealerne, i modsætning til i dag, reguleres adskilt fra reguleringen af selve produktionsanlægget.

En ny regulering af husdyrbrug vil medføre en samlet forenkling for landmanden, da reguleringen alene vil omfatte det tekniske produktionsanlæg og ikke den tilknyttede arealanvendelse, som håndteres via nye regler for gødning på landbrugsarealer (anbefaling 11). En adskillelse af reguleringen af anlæg og arealer samt en emissionsbaseret regulering af anlæg til husdyrproduktion er tidligere anbefalet af Husdyrreguleringsudvalget (2011).

Med en emissionsbaseret regulering kan der opnås fleksibilitet inden for rammerne af en godkendelse til husdyrproduktion ved at udnytte miljøeffektiviseringer, herunder ny teknologi, til at ændre eller øge produktionen under forudsætning af, at de fastlagte emissionsgrænser overholdes.

Det samme er generelt afgørende i forhold til at sikre dyrevelfærden i landbruget, hvilket bl.a. kan sikres ved, at vurdering af dyrevelfærd sidestilles med vurdering af andre natur- og miljømæssige forhold i forbindelse med udarbejdelse af relevant ny lovgivning.



HANDLINGER:

- Der skal udvikles en ny regulering af anlæg til husdyrproduktion baseret på emissionsgrænser for de væsentligste natur- og miljøpåvirkninger.
- Arealer til udbringning af husdyrgødning skal, i modsætning til i dag, reguleres adskilt fra reguleringen i miljøgodkendelsen for selve produktionsanlægget (se også anbefaling 11).
- Det bør være målet, at den ændrede regulering hurtigst muligt baserer sig på målte emissioner fra det enkelte husdyrbrug. Teknologien hertil skal dog udvikles yderligere. På kort sigt vil emissionsgrænser derfor skulle baseres på beregnede normer.
- I forbindelse med udarbejdelse af relevant lovgivning på miljø- og landbrugsområdet skal en vurdering af dyrevelfærd sidestilles med vurdering af andre natur- og miljømæssige forhold.



ANBEFALING 15: NY TEKNOLOGI TIL NY MILJØREGULERING

Ved omlægning af den eksisterende miljøregulering så den i langt højere grad forfølger opfyldelse af miljø- og naturmål frem for at sætte begrænsninger for produktionen, vil behovet for teknologiudvikling øges markant.

For at kunne bringe ny teknologi i anvendelse skal teknologien også afprøves og effekten af teknologien skal dokumenteres. Med afprøvning opnås en sikkerhed for teknologiens miljøeffekt og sikkerhed for, at landmandens teknologiinvesteringer er driftssikre og robuste. Velafprøvede teknologier er også en væsentlig forudsætning for, at landbruget vil kunne udnytte de muligheder og gevinster, der ligger i en ny emissionsbaseret husdyrregulering (anbefaling 14) og en ny målrettet og differentieret arealregulering (anbefaling 11).

HANDLING:

- Teknologi- og udviklingspuljer skal opprioritere projekter til udvikling og afprøvning af teknologi, der understøtter gennemførelsen af en målrettet og differentieret arealregulering og en emissionsbaseret regulering af produktionsanlæg.

ANBEFALING 16: NYT FOKUS PÅ LUFTBÅREN KVÆLSTOF



Kvælstofpåvirkning fra luften er en væsentlig udfordring for en betydelig del af den danske natur og biodiversitet. Mange steder er tålegrænserne for naturen overskredet.

Den luftbårne kvælstof stammer hovedsageligt fra udledning af kvælstofilter fra kraftværker, forbrændingsanlæg og bilmotorer samt ammoniak fra landbruget.

I gennemsnit udgør danske kilder lidt over 30 pct. af kvælstofdepositionen på landarealer i Danmark. Den største danske kilde er ammoniak fra husdyrbrug. Den relative betydning af danske kilder varierer derfor også over landet afhængig af husdyrproduktionen regionalt og lokalt.

Danmark har gennem internationale aftaler forpligtet sig til at reducere ammoniakemissionen fra alle sektorer. Reduktionsmålet for 2010 er nået, og landbruget har bidraget væsentligt til reduktionen, samtidigt med, at det har været muligt at øge produktionen. Der er nu via de internationale aftaler fastsat et nyt reduktionsmål på 24 pct. i 2020 i forhold til emissionsniveauet i 2005.

Samlet set er der et behov for at reducere den luftbårne kvælstof af hensyn til den sårbare natur og for at leve op til internationale aftaler.

HANDLING:

- Der bør nedsættes et udvalg med deltagelse af myndigheder, erhverv, grønne organisationer og forskningsinstitutioner til at beskrive, analysere og komme med forslag til omkostningseffektive virkemidler til reduktion af luftbårne kvælstof, særligt ammoniak. Både nationale og internationale bidrag samt sammenligning af udvalgte landes regulering bør indgå i udvalgets arbejde.





5.

MINDRE BELASTNING MED SPRØJTEMIDLER OG BEDRE BESKYTTELSE AF DRIKKEVANDET



Anvendelse af sprøjtemidler belaster natur og miljø. Samtidig er landbrugets mulighed for at anvende sprøjtemidler afgørende for høstudbytter og afgrødekvalitet i den konventionelle produktion.

Det er vigtigt løbende at motivere og skubbe til en udvikling, som gradvist kan begrænse anvendelsen af sprøjtemidler. Det gælder særligt, hvor sårbar natur og miljø er truet og ikke mindst for at sikre grund- og drikkevand. I den sammenhæng er omlægning til økologisk produktion et effektivt virkemiddel.

Danmark har arbejdet for at reducere belastningen med sprøjtemidler gennem mange år. Den første pesticidhandlingsplan kom i 1986. Mange sprøjtemidler er siden blevet udfaset, og godkendelseskrav mv. er blevet skærpet.

Der er i februar 2013 fastlagt en ny national sprøjtemiddelstrategi med 10 indsatsområder og en lang række underliggende initiativer. Med en ny afgift på de mest natur- og miljø-belastende sprøjtemidler er målet at reducere belastningen med 40 pct. ved udgangen af 2015.

Målsætningen er ambitiøs og kan understøttes ved en udfasning af brugen af sprøjtemidler på flere arealer. Det kan bl.a. ske ved, at arealer tages ud af omdrift af hensyn til både natur, miljø og klima, og der ikke bruges sprøjtemidler på de beskyttede arealer i naturbeskyttelsesloven (anbefaling 3, 4 og 6).



Hertil kommer, at anvendelsen af sprøjtemidler på markerne, udover indsatserne i regeringens sprøjtemiddelstrategi, kan reduceres yderligere med en ekstra indsats for omlægning til økologi (anbefaling 27), flere tilskudsmidler til sprøjtefrie bræmmer mv. (anbefaling 6) og et øget fokus på teknologiudvikling (anbefaling 37). Nedenstående anbefalinger skal således ses i sammenhæng med disse øvrige anbefalinger fra kommissionen.

ANBEFALING 17: MINDRE BELASTNING MED SPRØJTEMIDLER PÅ MARKERNE

I 2013, parallelt med Natur- og Landbrugskommissionens arbejde, er der politisk fastlagt nye mål og indsatser, der skal begrænse brugen af sprøjtemidler. Målene er ambitiøse og skal indfries på tre år. Det afgørende er dog, om målene faktisk bliver indfriet. Derfor er der behov for effektiv og konkret opfølgning i 2015-2016.

Et væsentligt udviklingsspor, der allerede nu er behov for at forfølge, er udviklingen og implementeringen af ny sprøjtemiddelteknologi. Det er velkendt, at den mest moderne udbringningsteknologi kan nedbringe afdriften af sprøjtemidler, og præcisionssprøjtning kan begrænse anvendelsen af sprøjtemidler i de enkelte afgrøder. Teknologien skal fremmes yderligere og bringes tættere på at være tilgængelig for flere landmænd. Det samme gælder teknologiudvikling, der skal medvirke til at afhjælpe de forventede udfordringer med anvendelse af sprøjtemidler som følge af kommende klimaforandringer.

HANDLINGER:

- Der bør senest i 2016 iværksættes nye, konkrete initiativer, såfremt der ikke er sket en 40 pct. reduktion i pesticidbelastningen. Initiativerne skal sikre målopfyldelse inden for to år.
- Der skal ske en målrettet udvikling af teknologi til reduceret, sensorbaseret og afdriftsreducerende sprøjtning med henblik på at kunne fastsætte generelle krav til anvendelse af 'intelligent' sprøjteudstyr inden for en periode på maksimalt 5 år.



ANBEFALING 18: BEDRE BESKYTTELSE AF DRIKKEVAND

For at beskytte drikkevand skal der sikres en forsvarlig arealanvendelse nær vandboringer, herunder en forsvarlig landbrugsdrift.

Der er i 2012 og 2013 afsat statslige midler til at understøtte kommunernes kortlægning og planlægning for de boringsnære områder. Kommunerne vurderer på den baggrund behovet for at fastsætte krav til arealanvendelsen, de såkaldte boringsnære beskyttelsesområder. Eventuelle rådighedsindskrænkninger kompenseres via vandtaksterne.

De afsatte midler er ikke tilstrækkelige til en indsats i alle kommuner. Det skal der rettes op på. Alle kommuner skal have mulighed for at have den nødvendige planlægning og opfølgning på plads. Og der er behov for at følge tæt, hvordan kommunerne i praksis anvender kortlægning og planlægning til at gennemføre arealrestriktioner.

Udover de boringsnære beskyttelsesområder skal der ske en beskyttelse af drikkevandet gennem den statslige kortlægning af nitratfølsomme indvindingsområder. Inden for områderne skal kommunerne og eventuelt også vandforsyningsselskaberne udarbejde indsatsplaner efter vandforsyningsloven. Med planerne kan der fastsættes rådighedsindskrænkninger mod kompensation.

I forhold til yderligere planlægning for grundvand kan statens grundvandskortlægning i dag ikke omfatte indsatsområder for sprøjtemidler, fordi det faglige grundlag for at vurdere sårbarheden for sprøjtemidler ikke er klarlagt.

Samlet set eksisterer der ikke i dag et dækkende overblik over status for kommunernes indsatsplanlægning. Der bør derfor ske en samlet evaluering af den statslige grundvandskortlægning og kommunernes indsatsplanlægning, herunder skal det sikres, at der er tilstrækkeligt fagligt og juridisk grundlag for at udstede sprøjtemiddelpåbud.

HANDLINGER:

- Beskyttelsen af vores drikkevand skal være baseret på konkret viden om risiko for forurening. Derfor bør alle kommuner gennemføre en kortlægning for boringsnære beskyttelsesområder, og for at understøtte kortlægningen bør der sikres statslige midler hertil efter 2013.
- Den samlede statslige grundvandskortlægning og den kommunale indsatsplanlægning skal evalueres, for at vurdere om der sker en effektiv beskyttelse af drikke- og grundvand mod påvirkning af såvel nitrat som sprøjtemidler.
- Miljøministeriet bør udarbejde en konkret plan for identificering af pesticidfølsomme områder som grundlag for kommunernes arbejde med indsatsplaner for pesticider.





Klimaforandringerne påvirker naturen og skaber nye samfundsmæssige udfordringer. Det gælder både indsatsen for at begrænse udledningen af drivhusgasser og behovet for at klimasikre byer og boligområder mod oversvømmelser.

Der er fastsat ambitiøse danske klimamål, og Danmark går foran i kampen mod de globale klimaforandringer. I 2020 skal de samlede drivhusgasudledninger reduceres med 40 pct. og det forudsætter, at landbruget bidrager til at reducere klimabelastningen.

Det kan ske gennem dyrkningssystemer med lav miljø-, og klimabelastning, bl.a. omlægning til flerårige afgrøder, anvendelse af reduceret jordbearbejdning og ved at reducere dræningen af lavbundsjorder med højt kulstofindhold. I husdyrproduktionen skal der også være mere fokus på udledningen af drivhusgasser. Det kan bl.a. opnås ved en emissionsbaseret regulering, der motiverer den enkelte landmand til at vælge effektive miljø- og klimatiltag.



Samtidig er der behov for at skabe bedre rammer for klimatilpasningsindsatsen i det åbne land. Lavtliggende byer og boligområder skal klimasikres mod oversvømmelser som følge af kraftig regn og skybrud. Indsatsen er i gang, men der er behov for flere integrerede løsninger, som samtidig bidrager til skabelsen af ny natur.

På sigt vil landbruget få fordele ved klimaændringerne på grund af længere vækstsæsoner. Med de rette tilpasninger i planteproduktionen vil der være potentiale for at øge produktionen af både foder, fødevarer og bæredygtig biomasse. Men flere ekstremvejrhændelser vil også øge risikoen for tab af afgrøder, f.eks. pga. oversvømmelser og perioder med tørke. Samlet set er det vigtigt, at dansk landbrug er på forkant med klimaforandringerne, aktivt forsøger at håndtere udfordringerne og samtidig griber de nye muligheder, der kommer til at opstå.



ANBEFALING 19: REDUKTION AF LANDBRUGETS DRIVHUSGASEMISSIONER

Der mangler incitamenter, der fremmer klimaindsatsen i landbruget, og som samtidigt understøtter innovation og udvikling af ny teknologi. Det kræver en ny tilgang, hvor udledningen af drivhusgasser kan opgøres på bedriftsniveau, og hvor reguleringen målrettes drivhusgasemissioner frem for at lægge restriktioner på produktionens størrelse.

Der skal derfor udvikles en model, der på en simpel måde kan øge landmandens viden om de forskellige kilder til drivhusgasudledning på bedriften, f.eks. med udgangspunkt i oplysninger fra eksisterende gødningsregnskaber. Et nyt bedriftsregnskab for drivhusgasser vil give landmanden mulighed for at tilpasse produktionen og tage højde for belastningen af klimaet. Regnskaberne skal være frivillige for landmændene, men der skal gives en tilskyndelse til reduktion af drivhusgasudledningerne via en udviklings- og demonstrationsindsats inden for teknologistøtteordningerne. Dermed understøttes også udviklingen af en ny samlet emissionsbaseret regulering, hvor der fastsættes grænseværdier for drivhusgasemissioner fra husdyrbrug.

Også når det gælder arealanvendelsen kan landbruget bidrage mere til klimaindsatsen. Derfor skal der, i samspil med hensynet til at skabe mere natur og et bedre vandmiljø, gøres en større indsats for reducerer udledningen af drivhusgasser gennem tilpasninger i arealanvendelsen.



HANDLINGER:

- Der skal udvikles en beregningsmodel for drivhusgasemissioner på bedriftsniveau. Bedriftsregnskaberne skal være frivillige for landmændene.
- Der skal være mulighed for tilskud til drivhusgasreduktioner via pilot- og demonstrationsprojekter, der reducerer udledningen af drivhusgasser på den enkelte bedrift. Projekterne kan med fordel tage udgangspunkt i de nye bedriftsregnskaber.
- Emissionsgrænser for drivhusgasser skal indgå i udviklingen af en ny emissionsbaseret regulering for husdyrbrug.
- Det kommende danske landdistriktsprogram skal fortsat indeholde tilskuds- og kompensationsordninger, som understøtter udtagning og ændret arealanvendelse, herunder kompensation til lodsejere for udtagning af lavbundsjord, der kan reducere udledningen af drivhusgasser.



ANBEFALING 20: BEDRE RAMMER FOR KLIMATILPASNING I DET ÅBNE LAND

Klimaændringerne medfører større risiko for oversvømmelser af byer og boligområder som følge af kraftig regn og skybrud. Indsatsen i forhold til klimatilpasning er påbegyndt, men langt fra færdig. Hverken når det gælder udarbejdelsen af klimatilpasningsplaner i kommunerne eller implementering af EU's oversvømmelsesdirektiv. Det er i den sammenhæng ofte omkostningseffektivt at inddrage nye innovative klimatilpasningsløsninger i det åbne land. Det skal udnyttes bedre.

Når det gælder finansiering af klimatilpasning, kan der også gøres en yderligere indsats. F.eks. kan de nye regler for anvendelse af spildevandstakster udrulles og eventuelt videreudvikles til finansiering af bl.a. vådområder og tilsvarende projekter, hvis projekterne ned-sætter risikoen for oversvømmelser i byer og boligområder. Stormflod- og stormfaldsordningen kan også, via en afgiftsforhøjelse eller via opsparede midler i ordningen, suppleres med en mulighed for finansiering af klimatilpasningsprojekter, der kan forebygge fremtidige ekstremvejrshændelser.

Samtidigt skal der skabes mere entydige lovgivningsmæssige rammer for gennemførelsen af klimatilpasningsprojekter i det åbne land, som sidestiller hensynet til klimatilpasning med øvrig natur- og miljøbeskyttelse, herunder muligheden for ekspropriation såfremt frivillige aftaler ikke er tilstrækkeligt til at gennemføre projekter.

Hensynet til klimatilpasning skal også integreres bedre i de fremtidige natur- og kvælstof-indsatser. Det kan ske ved, at hensyn til klimatilpasning integreres bedre i vandløbsforvaltningen samt i lokalisering og teknisk udformning af projekter, hvor der sker udtagning af landbrugsjord til vådområder, skovrejsning eller anden naturgenopretning. Konsekvenserne af klimaforandringerne bør desuden indgå i vurdering af mål og indsatsbehov i forhold til vand- og naturplaner og i forhold til beskyttelsen af arter og naturtyper.



HANDLINGER:

- Stormflod- og stormfaldsordningen udbygges, så der via en afgiftsforhøjelse eller via opsparede midler i ordningen gives mulighed for medfinansiering af forebyggende klimatilpasningsprojekter i det åbne land.
- De nye regler om udvidet takstfinansiering af klimatilpasningsaktiviteter skal sikre maksimal effekt i forhold til kommunernes mulighed for medfinansiering af bl.a. vådområder og tilsvarende projekter, hvis projekterne bidrager til at mindske risikoen for oversvømmelser.
- Lovgivningen skal ændres, så klimatilpasningsprojekter kan gennemføres ved ekspropriation på linje med eksisterende lovhjemmel for naturgenopretning og vandmiljøprojekter.
- For at håndtere udfordringerne for landbrug, natur og skove bør en kommende evaluering og opdatering af den nationale handlingsplan for klimatilpasning, udover nedbør og oversvømmelser, udvides til også at omfatte andre ekstremvejrshændelser, f.eks. tørke og stormvejr, som forventes at få stigende konsekvenser for både naturen og landbruget i Danmark.
- De kommende vand- og Natura 2000-planer bør tage højde for konsekvenserne ved kommende klimaforandringer i målsætninger og indsatsbehov. Det betyder bl.a., at beskyttelsen af arter og naturtyper bør tilpasses de forventede klimaforandringer.



ANBEFALING 21: UDVIKLING AF NYE AFGRØDE- OG DYRKNINGSSYSTEMER

Klimaforandringerne vil skabe ændrede dyrkningsbetingelser i planteproduktionen, hvilket både giver nye muligheder og udfordringer. En længere vækstsæson og stigende temperaturer er gunstig for afgrøder som majs, roer, græs, frugt og frilandsgrøntsager, idet en længere vækstsæson vil øge udbytterne. For etårige afgrøder som korn og raps vil højere temperaturer føre til en hurtigere modning, hvilket kan reducere vækstsæsonen og dermed udbytterne.

Samlet set forventes klimaændringerne at forbedre vilkårene for dansk landbrug, men de ændrede dyrkningsbetingelser vil kræve tilpasninger. Der er behov for at fremme forskning og udvikling inden for nye afgrødetyper og dyrkningssystemer, som kan sikre robusthed overfor klimaforandringerne og som udnytter de ændrede produktionsforhold. Nye afgrødesystemer kan potentielt bidrage til en mindre vandmiljø- og klimabelastning og indgå i produktionen af nye biobaserede produkter. Anbefalingen skal således ses i sammenhæng med anbefaling 11 om ny kvælstofregulering og anbefaling 36 om biomasse.

HANDLING:

- Der bør ske en opprioritering af forskningsindsatsen inden for nye afgrødesystemer og dyrkningsmetoder, der imødekommer udfordringer ved klimaforandringerne.







Den fysiske planlægning for det åbne land sker primært via planloven. Planlægningen har til formål at sikre en bæredygtig udvikling i arealanvendelsen, dvs. en udvikling hvor konflikter minimeres eller undgås, og hvor de fysiske omgivelser er velfungerende og attraktive. Gennem den fysiske planlægning sker der en koordinering og prioritering af forskellige arealanvendelsesinteresser f.eks. til byudvikling, infrastruktur, friluftsliv, natur, landskab og jordbrug mv.

Kommuneplanerne fik efter kommunalreformen i 2007 en afgørende rolle for planlægningen for det åbne land – en funktion der tidligere blev varetaget i regionplanerne. Kommuneplanerne fungerer især som grundlag for administration af planlovenes zonebestemmelser og anden lovgivning samt som ramme for mere detaljerede planer, herunder lokalplaner. Kommuneplanerne må ikke stride mod overordnet planlægning, herunder landsplandirektiver samt Natura 2000- og vandplaner. Desuden udarbejdes der hvert fjerde år en oversigt over statslige interesser i kommuneplanlægningen, der kan danne grundlag for Miljøministeriets nedlæggelse af et veto mod en kommuneplan.

Udover den lovbestemte, fysiske planlægning udføres der i forbindelse med bl.a. naturgenopretning og forskellige lokale udviklingsprojekter en betydelig lokal orienteret planlægningsindsats i det åbne land.

ANBEFALING 22: STYRKET OVERORDNET PLANLÆGNING FOR NATUR OG LANDBRUG



De nationalt værdifulde og sammenhængende naturområder vil planlægningsmæssigt få et løft ved udarbejdelsen af et nationalt naturnetværk (se anbefaling 2). Samtidigt skal naturnetværket lægges til grund for kommuneplanlægningen.

For landbrugsinteresserne kan det tilsvarende overvejes at udforme klarere principper for varetagelse af hensynet til jordbrugsarealet i arealplanlægningen. Der findes i dag nogle principper i et cirkulære til landbrugsloven, men deres eksistens og sikring af deres iagttagelse hviler på et usikkert grundlag. En opprioritering og revidering af principperne i landbrugslovgivningen skal mere klart sikre, at dyrkningsarealet ikke indskrænkes unødigt, og skal sikre hensynet til erhvervets udviklingsmuligheder og den fortsatte drift af bestående produktionsanlæg. Anvendelsen af landbrugsarealer til ikke-jordbrugsmæssige formål, bortset fra naturformål, skal derfor begrænses mest muligt i overensstemmelse med sådanne principper. Samtidig skal sikring af værdifulde landbrugsarealer og større samlede jordbrugsområder prioriteres højt.

HANDLING:

- Der skal i lovgivningen fastsættes klarere og stærkere principper for prioritering af hensynet til sikring af landbrugsarealet og udfoldelsesmuligheder for landbrugs-erhvervet. Principperne skal lægges til grund for kommuneplanlægningen.

ANBEFALING 23: KLARERE RAMMER FOR LOKALPLANLÆGNING



Det er i dag uklart, i hvilket omfang der kan udarbejdes lokalplaner for områder til lokalisering af særligt store, koncentrerede husdyrproduktioner. I det omfang, der udpeges sådanne områder, og de er klart og snævert afgrænsede i lighed med egentlige industri- eller erhvervsområder, kan det være hensigtsmæssigt, at der kan udarbejdes en lokalplan.

Gennem en lokalplan kan der fastsættes nærmere bestemmelser for bygningers udformning og placering, vejanlæg, afskærmningsforanstaltninger, beplantning og terrænforhold mv. Herved kan der på et tidligt tidspunkt tages stilling til en række planlægningsmæssige forhold, som kan give klare pejlemærker for såvel landmænd som borgere.

Forudsætningen for at der kan ske en lokalplanlægning er, at der sker en mere klar og snæver afgrænsning af de eksisterende områder til lokalisering af store husdyrbrug. En mere klar og snæver afgrænset udpegning skal herefter være rettet mod områder til mulig placering af særligt store og koncentrerede husdyrproduktioner i lighed med industri- og erhvervsområder.

HANDLINGER:

- Udpegning af områder til lokalisering af store husdyrbrug bør indsnævres til klart og snævert afgrænsede områder for særligt store, koncentrerede husdyrproduktioner.
- Planloven bør præciseres, så der skabes en tydelig hjemmel for lokalplanlægning for klart og snævert afgrænsede områder til særligt store, koncentrerede husdyrproduktioner. Det betyder, at der inden for sådanne områder kan udarbejdes lokalplaner for bygningers placering og udformning, vejanlæg, afskærmningsforanstaltninger, beplantning og terrænforhold mv.



ANBEFALING 24: ET LØFT TIL LOKALE NATUR- OG LANDSKABSPLANER

I flere kommuner har man arbejdet med lokale udviklingsplaner for mindre afgrænsede områder i det åbne land – ofte i tæt samarbejde med lokale interessenter. Forbedring af rekreative adgangsforhold, naturgenopretning, etablering af nye natur- og skovområder og sikring af kulturmiljøer er almindelige emner i sådanne planer, der ofte handler om at gøre lokalområdet mere attraktivt som et bo- og besøgssted.

Det er som regel en udfordring ved sådanne processer at samordne de forskellige hensyn med hinanden og i relation til erhvervslandbruget i de pågældende områder, ligesom overordnede hensyn f.eks. i relation til Natura 2000 skal integreres i de lokale planer. Realiseringen af et nationalt naturnetværk (anbefaling 2) kan betyde, at der i fremtiden skal gennemføres flere sådanne lokale planprocesser i det åbne land. På den baggrund kan det være fornuftigt at gennemføre en undersøgelse af de hidtidige erfaringer med lokal planlægning i det åbne land og vurdere eventuelle behov for vejledning og ændring af planlovens rammer for lokalplanlægning mv.

HANDLING:

- Hidtidige erfaringer med lokale planinitiativer i det åbne land bør undersøges, og det bør på den baggrund vurderes, om der er behov for forbedring af rammerne for lokale natur- og landskabsplaner.









UDVIKLING OG AFSÆTNING AF FREMTIDENS FØDEVARER¹



¹ Parallelt med arbejdet i Natur- og Landbrugskommissionen har regeringen nedsat et 'Vækstteam for Fødevarer'. Vækstteamet har fokus på rammevilkårene i forarbejdnings- og forsyningssektoren og supplerer arbejdet i Natur- og Landbrugskommissionen i forhold til udvikling af fødevareklyngens samlede vækst og konkurrenceevne. Det er derfor væsentligt at Vækstteamets og Natur- og Landbrugskommissionens anbefalinger på dette punkt vurderes og prioriteres i sammenhæng.

Danmark har og skal i fremtiden fortsat have en stærk landbrugs- og fødevaresektor. Det skal til stadighed være ambitionen at høre til blandt verdens bedste målt på højværdiproduktion, ressourceeffektivitet og bæredygtighed.

Mulighederne er til stede. Allerede i dag har Danmark en globalt orienteret fødevaresektor med stor betydning for det danske samfund bl.a. i kraft af en lang tradition for godt samarbejde mellem erhverv, myndigheder og videninstitutioner. Der er også en god tradition for miljøintegration, og specielt økologien har som spydspids demonstreret, at natur- og miljøvenlige produkter efterspørges bredt af forbrugerne.

Men verden forandres hurtigt. Skiftende konjunkturer, krise og klimaforandringer mv. stiller nye krav til dansk landbrug. Fremadrettet forventes der stigende international efterspørgsel efter de produkter og løsninger, som Danmark har et godt potentiale for at levere. Den globale konkurrence er dog samtidigt stigende, og der er brug for en offensiv indsats på fødevareområdet, hvis Danmark skal have del i det globale vækstpotentiale.

De nye markeder, det stigende globale behov for ressourceeffektivitet, og den internationale konkurrencesituation forstærker behovet for både at skærpe nuværende styrkepositioner og at tænke nyt i den globale jordbrugs- og fødevareproduktion. Skal Danmark have del i de nye vækstmuligheder, skal der fortsat satses på samarbejde og innovation i den danske fødevaresektor og ikke mindst i udviklingen af bæredygtige fødevarer, hvor høj kvalitet, økologi, sundhed, dyrevelfærd, fødevaresikkerhed og sporbarhed er vigtige konkurrenceparametre.

ANBEFALING 25: MÅLRETTET FOKUS PÅ NYE MARKEDER OG MARKEDSBEHOV



En betydelig andel af den danske landbrugs- og fødevarerproduktion eksporteres. Eksporten er en vigtig forudsætning for store dele af landbrugets og fødevarersektorens produktion og beskæftigelse. For at fastholde eksporten skal Danmark være bedre og dygtigere end konkurrentlandene.

Danmark skal være foregangsland og internationalt anerkendt for en bæredygtig landbrugsproduktion. Danske produktionsmetoder, viden og teknologiske løsninger skal udgøre en vigtig basis for øget eksport og videnoverførsel. Og så skal Danmark have bedre adgang til markederne.

Den nuværende indsats til at fremme produktionen af kvalitetsfødevarer i Danmark foregår både nationalt, regionalt og lokalt. Uden at sætte styrken ved den lokale og regionale forankring over styr, vil der være flere fordele ved at etablere en mere fælles national platform for markedsføring, afsætning og logistik mv. på eksportmarkederne. Herved kan der opnås skalaeffekter, sikres et mere stabilt udbud og større synlighed, som dermed også kan øge forhandlingsstyrken i forhold til eksportmarkederne.

Udfordringerne for fødevarereksporten adskiller sig fra andre produktgrupper af flere grunde. For det første er fødevarer en strategisk ressource i mange lande, hvilket indebærer, at der fra politisk side ofte er store interesser i at kontrollere import og eksport af fødevarer. For det andet er markedsadgang for fødevarer styret af toldsats og i visse tilfælde kvoter samt stramme og komplicerede regler om fødevarer sikkerhed, veterinære forhold og plantesundhed, som kan variere væsentligt fra land til land.

Det er derfor vigtigt for landbruget og fødevarer virksomhederne, at danske styrkepositioner løbende udvikles for at forbedre mulighederne for markedsadgang. En meget væsentlig styrkeposition er relevant og troværdig dokumentation af, at produktionen foregår på et resourceeffektivt og bæredygtigt grundlag, og at fødevarerne er kendetegnet ved høj kvalitet og sikkerhed. Dokumenterede egenskaber og kvalitet skaber markedsadgang og konkurrencefordele og giver mulighed for merpriser på de internationale markeder.



HANDLINGER:

- Danmark skal fortsat arbejde for liberalisering af verdenshandlen med fødevarer, herunder reduktioner i toldsatser og reguleringer, som begrænser markedsgangen.
- Eksportsamarbejdet mellem erhverv og myndigheder skal styrkes. Der bør udarbejdes en egentlig national eksportstrategi, der skal sikre fælles fokusering og målrettet prioritering på eksportmarkederne. Strategien skal ikke alene omfatte danske produkter, men også danske produktionsformer, teknologier og løsninger, og indeholde pejlemærker og mål, der skal tegne landbrugs- og fødevareeksporten 5-10 år frem.
- Der skal gøres en større og mere målrettet indsats af erhverv og myndigheder for at danske landbrugs- og fødevareprodukter bliver godkendt i udenlandske certificeringsordninger. Og det skal være muligt for små og mindre virksomheder at opnå støtte og tilskud til certificeringsindsatsen.
- Erhvervets og myndigheders kompetencer inden for regulering og certificering af fødevareproduktion skal opprioriteres for at udnytte muligheder på vækstmarkeder.

ANBEFALING 26: STYRKET KVALITETS- OG HØJVÆRDIPRODUKTION



Forbrugertrends peger på, at bæredygtighed, sundhed, sporbarhed, naturlighed og "hurtig mad" vil blive efterspurgt mere i fremtiden. Der har også i de seneste år vist sig et voksende marked for økologi og det nordiske køkken, ligesom der er en voksende efterspørgsel efter landbrugsprodukter til nye specialiserede markeder og formål. Det er en udvikling, der giver produkterne merværdi, og som derfor med fordel kan og bør udnyttes af dansk landbrug og fødevarerhvervet med afsæt i en fælles strategi for indsatsen.

Der er dog ofte betydelige finansieringsudfordringer i forhold til nye initiativer i landbruget. Tilskudsordninger kan være med til at afdække en del af risikoen og skabe den kritiske medfinansiering. Samtidigt kan tilskud være en god hjælp til etablering og organisering af specielt små og mellemstore producenter af kvalitetsfødevarer i afsætningsorienterede fællesskaber. Begge dele har behov for at blive prioriteret i et kommende dansk landdistriktsprogram.

Udover finansiering og støtte har professionel rådgivning væsentlig betydning i forbindelse med innovation og virksomhedsudvikling. Det skyldes, at specielt små virksomheder og bedrifter ofte har vanskeligt ved at få overblik over muligheder, barrierer og udfordringer forbundet med produkt- og produktionsudvikling. Analyser viser, at en begrænset men tidlig og god rådgivning virker. Det giver merbeskæftigelse og større omsætning. Det skaber flere levedygtige virksomheder. En forstærket indsats kunne eksempelvis bygge på erfaringer fra økologiområdet med en opsøgende fødevarerådgivning, der har understøttet små virksomheder i etablering, udvikling og markedsføring.





HANDLINGER:

- Der bør tages politisk initiativ til at iværksætte en sammenhængende og langsigtet strategi for at understøtte og styrke udvikling af nye, innovative højbærdiprodukter, som er produceret under udvidet hensyn til miljø, natur, klima, dyrevelfærd og sundhed.
- Udviklingsordningerne i det kommende danske landdistriktsprogram skal tilføres flere midler, så små og mellemstore virksomheder får bedre adgang til tilskud, der kan understøtte innovation samt produkt-, forretnings- og kompetenceudvikling.
- Det kommende danske landdistriktsprogram skal give mulighed for tilskud til oprettelse af producentsammenslutninger med det formål at fremme fælles markedsføring, organisering af salg, distribution og logistik samt styrke innovationsindsatsen.
- Nyetablerede virksomheder og virksomheder, der som noget nyt vil indgå i en demonstrations- og udviklingsproces, skal have udvidet og særlig adgang til rådgivning. Det gælder bl.a. dialog med tilsynsmyndighederne i forbindelse med etablering og i den indledende driftsfase.

ANBEFALING 27: EN FORSTÆRKET INDSATS FOR ØKOLOGI



Økologi er – og bør fortsat være – en højt prioriteret driftsform i landbruget. Økologiens positive virkninger for biodiversitet, vandmiljø og dyrevelfærd gør den til et centralt udviklingsspor i en grøn omstilling af landbrugs- og fødevarereproduktionen i Danmark. Erfaringerne har også vist, at økologi kan bidrage til vækst og beskæftigelse. Den økologiske driftsform er unik, idet den aktivt søger at skabe og udnytte synergi mellem produktions- og naturhensyn.

På trods af udfordrende markedsforhold i den nuværende økonomiske situation har økologien i Danmark været i stand til at øge sin samlede andel af det private dagligvareindkøb. En andel, som i forvejen er den højeste i hele EU, og som skal udnyttes til at presse på for et øget ambitionsniveau på EU-niveau.

Den økologiske sektor er også generelt innovativ med fokus på en differentieret udvikling af kvalitetsfødevarer af høj værdi samtidig med, at økologisk jordbrugsproduktion – som et hele – giver et væsentligt positivt bidrag til at løse centrale natur- og miljøpolitiske udfordringer. Økologien har dog også udfordringer i forhold til udledning af bl.a. drivhusgasser og ammoniak, som skal adresseres i forsknings- og udviklingsindsatsen.

Parallelt med Natur- og Landbrugskommissionens arbejde har regeringen i 2012 vedtaget det ambitiøse mål om at fordoble det økologiske areal i 2020, afsat flere penge og iværksat en række nye indsatser i forlængelse af den 'Økologisk Handlingsplan 2020'. Kommissionen anerkender den store indsats, der allerede gøres, og kommissionens anbefalinger om økologi er afstemt i forhold hertil.



For yderligere at understøtte økologien og bygge videre på den eksisterende indsats kan der suppleres med yderligere initiativer. Mest centralt er det at understøtte økologien gennem



en markeds- og afsætningsdrevet indsats. Det kan ske gennem en fortsat udvikling af nye produktionsmetoder og produkter samt en forstærket indsats for afsætningsfremme rettet mod både hjemmemarked og eksport. Kommissionens forslag til denne type af indsatser findes også under anbefaling 25 og 26.

Endvidere drejer det sig om indsatser, der understøtter opsøgende, økologisk fødevarerådgivning, som kan understøtte små virksomheder i etablering og videreudvikling, samt indsatser, der medvirker til at løse nogle af de særlige forsknings- og udviklingsmæssige udfordringer, herunder teknologiske og produktionsmæssige udfordringer, som økologien står overfor.

¹ PROJEKT:

Lokal Grøn Vækst

I et pilotprojekt omfattende 12 kommuner kortlægges relevante arealer, hvor økologisk drift ville kunne medvirke positivt til at beskytte drikkevandsressourcer eller sårbar natur. Landmænd i de pågældende områder får tilbudt et omlægningstjek, der skal give overblik over konsekvenserne af at omlægge til økologi. De foreløbige erfaringer har været positive.

HANDLINGER:

- Danmark bør udnytte sin klare førerposition inden for økologi til på EU-niveau at arbejde for nye og ambitiøse mål for økologiens udvikling som multifunktionel driftsform og forarbejdningssektor i EU.
- Den danske målsætning om fordobling af det økologiske areal frem mod 2020 bør suppleres med mål for både produktions-, forarbejdnings- og afsætningssiden. Hermed opnås et bedre prioriteringsgrundlag for anvendelsen af økologimidler og et bedre grundlag for at vurdere effekten af de markedsrettede indsatser for økologien.
- Måltrettede initiativer til økologisk omlægning, som f.eks. pilotprojektet "Lokal Grøn Vækst",¹ bør udbredes til alle kommuner i Danmark. Indsatsen finansieres via økologimidlerne under landdistriktsprogrammet.
- For at styrke den markedsdrevne udvikling skal landdistriktsprogrammet fortsat rumme mulighed for tilskud til opsøgende økologisk fødevarerådgivning, der kan understøtte små virksomheder i etablering og videreudvikling, herunder udvikling og markedsføring af nye produkter.
- Den flerårige økologiske forsknings- og udviklingsindsats skal videreføres og fokusere på at skabe og udnytte synergi mellem miljø- og biodiversitetshensyn og en velfungerende økologisektor, der producerer og omsætter højværdiprodukter på et stadig mere internationalt marked.
- Ved udvikling af ny regulering for husdyrbrug (se anbefaling 14) skal der indarbejdes emissionsgrænser, der tager højde for den økologiske produktions særlige teknologiske udfordringer.
- Der bør udvikles særligt ekstensive økologiske driftsformer, der tager så store hensyn til kvælstof- og fosforudledningen, at de kan være alternativer til egentlig udtagning og braklægning mv.



ANBEFALING 28: INNOVATIONSPLATFORME TIL STYRKELSE AF PRODUKTUDVIKLING OG PRODUKTIVITET

Udvikling, konkurrenceevne, afsætning af fødevarer og en bredere udnyttelse af biomasseproduktionen forudsætter en stærk organisering og sammenhængskraft i jordbrugs- og fødevaresektoren. Etablering af den rette infrastruktur er derfor afgørende i en stadig skærpet international konkurrencesituation.

Behovet for samarbejde dækker både virksomhedernes udviklingsafdelinger og forskningsinstitutionernes mere åbne miljøer og laboratorier, men også samarbejdet på tværs af forskellige sektorer. Et forbedret og mere innovativt samarbejde kan ske gennem innovationsplatforme, som kan styrke videndeling, proces- og produktudvikling samt høste synergievinsterne herved.

Grundlaget for et styrket samarbejde er til stede. Der er en stigende forståelse for, at en hurtigere og mere effektiv produktudvikling skal baseres på åbne innovationssystemer, hvor der samarbejdes åbent og på tværs af virksomheder af forskellig størrelse og fra forskellige sektorer og forskningsinstitutioner. Brugere og aftagere af produkter skal også inddrages langt mere systematisk i udviklingsarbejdet. Der skal skabes et miljø og samarbejde, hvor information deles mest og hurtigst muligt samtidig med, at systemet kan udgøre et afgørende bindeled mellem erhvervet og universiteterne og styrke undervisning, forskeruddannelse og videnudveksling. Innovationsplatformen kan f.eks. også være et vigtigt element i sammenhæng med regeringens innovationsstrategi.

Den slags samarbejde eller platforme kendes allerede på f.eks. medico-området, hvor der med afsæt i hovedstadsområdet og på tværs af Øresund er opbygget et stærkt samarbejde mellem universiteter, hospitaler og virksomheder omkring forskning og udvikling (Medicon Valley).

Et sådan sammenhængende system med en konkret infrastruktur til åben innovation på jordbrugs-, fødevare- og biomasseområdet findes ikke. Potentialet er formentligt stort og kunne være starten på et dansk 'Food Valley', der bygger på fødevaresektorens position som en af verdens stærkeste fødevareklynger. Et sådan nyt, nationalt innovationssystem bør være forankret stærkt hos erhverv og virksomheder og eventuelt fremmes via offentlige innovationsmidler og midler fra regionale vækstfora.

HANDLING:

- Der bør på baggrund af hidtidige erfaringer udvikles en eller flere innovationsplatforme inden for fødevareområdet, som er drevet af veldefinerede erhvervsbehov.







BEDRE MULIGHED FOR ERHVERVELSE OG FINANSIERING



Udviklingen i landbruget har gennem mange årtier medført stadig større og mere kapitalintensive landbrug. Kapitalkravet til erhvervelse og drift af en moderne landbrugsbedrift er derfor stort og en barriere for personligt ejerskab. Særlig er det vanskeligt for unge førstegangskøbere at rejse den nødvendige kapital til at erhverve et moderne landbrug.

Dårlige investeringer, høj gæld, konkurser i landbruget, bankkrak og medieomtale har sat fokus på udlån til landbruget både i den brede offentlighed og i finanssektoren. Det har aktuelt medført et dårligt investeringsklima for landbrugserhvervet. Hertil kommer, at den finansielle krise har medført yderligere krav til udlån og solvens i finanssektoren.

Sammenlagt er erhvervelse og finansiering af landbrug i en situation, der forhindrer omsætning af landbrug, og hvor selv profitable investeringer kan have svært ved at opnå finansiering.

I lyset af landbrugets vanskelige finansieringssituation er der allerede iværksat en række tiltag. Landbrugets Finansieringsbank blev etableret for at hjælpe effektive, men gældsplagede landmænd. Også Vækstfonden har etableret nye muligheder for kautions- og låneprodukter.

De iværksatte initiativer er ikke tilstrækkelige til at sikre den nødvendige omsætning af ejendomme og skabe tilstrækkelige muligheder for at foretage de nødvendige investeringer, der



skal sikre et fremtidigt økonomisk bæredygtigt landbrugserhverv. Derfor er der behov for yderligere initiativer, der forbedrer rammevilkårene for omsætning af landbrugsejendomme og understøtter tilførslen af investeringsvillig kapital – særlig for yngre landmænd.

For at understøtte kapitaltilførsel er det også naturligt at udvikle nye og mere robuste ejerformer. En forbedret mulighed for selskabsdannelse kan medvirke til, at landbruget som helhed professionaliseres, ejes og drives som andre erhverv.



ANBEFALING 29: FJERNELSE AF LANDBRUGSLOVENS BARRIERER FOR SELSKABSDANNELSE

Landbrugsloven har eksisteret siden 1925. Historisk har landbrugsloven fastholdt landbruget som et selvejende erhverv og har også haft et selvstændigt formål at beskytte små landbrug. En del af lovens formål i dag er fortsat at bevare selvejet i landbruget.

Landbrugsloven indeholder barrierer for selskabers erhvervelse af landbrugsejendomme og dermed også for kapitaltilførsel til erhvervet. Det skyldes krav i landbrugsloven om, at et selskab kun kan erhverve en landbrugsejendom, hvis selskabet har tilknyttet en landmand, der har bestemmende indflydelse. For eksterne investorer står deres indflydelse dermed normalt ikke mål med deres investering i landbrug. Endvidere vil fortrinsstillingen indtræde og vil give nærtliggende mindre landbrugsejendomme mulighed for køb, såfremt landmanden udtæder og erstattes af en anden person. Det skaber usikkerhed for investorerne.

HANDLINGER:

- Landbrugslovens barrierer for selskabsdannelse skal fjernes for at tilvejebringe ny kapital. Det indebærer, at regler om landmandens bestemmende indflydelse i selskaber og om fortrinsstilling bortfalder.
- Resterende elementer i landbrugsloven gennemgås med henblik på forenkling og fjernelse af resterende barrierer for en dynamisk udvikling af erhvervet (se også anbefaling 7 og 22).



ANBEFALING 30: NYE MULIGHEDER FOR INVESTERINGER



Landbrugets gældssituation er alvorlig og medfører, at selv en række effektive landmænd ikke kan foretage de nødvendige investeringer for at opretholde et moderne produktionsapparat. Gennem flere år har der været en nedslidning, hvilket på sigt kan være en trussel mod erhvervet på grund af øgede vedligeholdelsesomkostninger og lavere produktivitet. Det bliver også sværere at få finansieret investeringer, der kan imødekomme nye krav til miljø og dyrevelfærd mv.

Nødlidende landmænd håndteres delvist internt i den finansielle sektor, men situationens alvor kræver opmærksomhed og i en række konkrete tilfælde umiddelbar handling. Etableringen af Landbrugets Finansieringsbank skulle netop løsne op for gældssatte, effektive landmænd. Situationen har dog krævet, at Landbrugets Finansieringsbank indtil videre har brugt de fleste ressourcer på overtagelse af kunder fra Finansiell Stabilitet.

Kapitalgrundlaget i Landbrugets Finansieringsbank er i øvrigt spinkelt sammenlignet med den nuværende gældsbyrde. Sammenholdt med de mulige konsekvenser af en rentestigning er det relevant at kunne sikre det nødvendige kapitalgrundlag.

Det er ikke alene gældsbyrden, der fastlåser landbruget i den nuværende situation. Det er generelt vanskeligt at fremskaffe den nødvendige kapital til finansiering af rentable investeringer og projekter.

Landbrugets lånemuligheder til ejerskifter, anlægsinvesteringer og udvikling af nye og forbedrede produkter samt iværksætteri havde tidligere stor nytte af de muligheder, der var i Vækstfonden. Mulighederne er blevet ændret, og der kan kun gives begrænsede 'vækstkautioner', der bl.a. er for små i forbindelse med ejerskifter i landbruget. Der bør derfor etableres en bedre kautionsmulighed til dækning af lån i pengeinstitutter, der gennem samme principper, som gælder i Landbrugets Finansieringsbank, kan sikre, at de mest effektive landmænd kan opnå kaution og dermed løsne kreditklemmen.



Det vil også lette landmænds muligheder for at erhverve landbrugsejendomme, hvis der kunne udvikles et marked for køb og salg af sælgerpantebreve. Der kan i den sammenhæng tænkes initiativer for at fremme en standardisering af de udstedte sælgerpantebreve samt initiativer for at sikre handel med sælgerpantebreve, evt. gennem handelsplatforme og/eller etablering af 'market makere'.

Udover bedre kautionmuligheder kan erhvervsobligationer skabe bedre investeringsmuligheder i landbruget. Der arbejdes aktuelt på, at små og mellemstore virksomheder får mulighed for at udstede erhvervsobligationer, der kan tilføre erhvervet kapital. Før ordningen kan tages i brug, kræves en lovændring. Situationen fordrer, at den lovgivningsmæssige proces prioriteres højt.

For yderligere at understøtte miljøvenlige investeringer kan der også tænkes i helt nye muligheder for at private investorer kan bidrage. Med forbillede i den hollandske 'Green Fund Scheme' kan det derfor overvejes at etablere en ny form for særlige indskud i pengeinstitutter ('grønne konti'), hvor der gives et skattemæssigt fradrag ved indbetaling, og der foretages beskatning ved udbetaling. Afkast kan beskattes med en afgiftssats svarende til afgiftssatsen for pensionsordninger. Midler indsat på 'grønne konti' skal kunne anvendes til udlån på markedsvilkår til godkendte projekter, der bidrager til grøn omstilling. Det er dermed hensigten med de 'grønne konti' at fremme samfundets opbakning til den grønne omstilling samtidig med, at man mindsker kreditklemmen i landbruget.

HANDLINGER:

- Der bør snarest muligt tages initiativ til at imødegå de potentielt alvorlige negative konsekvenser af landbrugets gældsproblemer. I den forbindelse er en mulighed at give gældslettelse til effektive landmænd, som har pådraget sig en uholdbar høj gæld på grund af udviklingen i jordpriserne, og som ville kunne overleve med en mindre gæld.
- En mulighed for gældslettelse er at forbedre de eksisterende ordninger, der er iværksat gennem Landbrugets Finansieringsbank. Medfører dette et behov for et større kapitalgrundlag i Landbrugets Finansieringsbank, bør især den finansielle sektor bidrage.
- Vækstfondens muligheder for at fremme investeringer i landbruget skal forbedres, så der kan opnås bedre statsgaranterede kautionmuligheder for den del af lånet, som ligger ud over realkreditbelåningen.
- Der skal tages initiativer til at udvikle et marked for sælgerpantebreve udstedt med sikkerhed i landbrugsejendomme.
- Der skal tages initiativ til at udvikle et marked for erhvervsobligationer udstedt af finansielle virksomheder med sikkerhed udover sikkerhed for realkreditlån.
- Med forbillede i den hollandske 'Green Fund Scheme' bør det undersøges, om der kan etableres en låneordning, der forbedrer mulighederne for grønne og miljøvenlige investeringer i bl.a. landbruget.



ANBEFALING 31: SKATTELETTELSER TIL SMÅ LANDBRUG OG TIL FORNYELSE AF DRIFTSBYGNINGER

Beskatning ved handel med landbrugsejendomme kan modvirke omsætning og ejerskifter og dermed være hæmmende for vækst og beskæftigelse. Især kan ejendomsavancen være en stor økonomisk udfordring, der medvirker til at øge kapitalbehovet for køberen.

Er køberen en del af nærmeste familie eller, under visse betingelser om anciennitet, en nær medarbejder, kan der opnås en skattemæssig begunstigelse (regler om succession). Især for små landbrug og enkelmandsbedrifter er der problemer med anciennitetskravet for nære medarbejdere, da små ejendomme har vanskeligt ved at aflønne to driftsledere. Anciennitetskravet kan derfor med fordel erstattes af et kvalifikationskrav, der sikrer, at personen, som succederer, besidder de nødvendige kompetencer.

Efter et ejerskifte kan der være behov for at få ryddet op i en forældet bygningsmasse, der ofte skæmmes af landdistrikterne, og som ofte hindrer investeringer i en moderne landbrugsproduktion. Der er derfor behov for tilskyndelse til at fjerne udtjente bygninger. Et incitament kan skabes ved at give mulighed for at fradrage omkostninger til nedrivning straks efter overtagelse af en ny driftsbygning, frem for at landmanden skal vente 5 år, som reglerne er i dag. For at undgå eventuel spekulation bør det dog sikres, at bygningerne er anvendt erhvervsmæssigt i mindst 5 år, og at sælger afstår bygningen til den nedskrevne værdi.

HANDLINGER:

- Muligheden for succession skal ændres så mindre landbrug ligestilles med de større. Det betyder, at der ved succession skal stilles krav til kompetencer i stedet for krav til anciennitet.
- Udgifter til nedrivning af landbrugsbygninger skal kunne fradrages umiddelbart efter overtagelse.

Udskydelse eller lempelse af skattebetalinger i forbindelse med ejerskifter vil afbøde kapitalbehovet og kunne øge omsætningen af landbrugsejendomme. I dag er det muligt at genanbringe ejendomsavance i en anden landbrugsejendom og derved udskyde beskatningen. Det er derimod ikke muligt for sælger at lade en del af avancen 'blive i ejendommen' som et sælgerpantebrev til senere udbetaling og deraf følgende senere beskatning. Der er således ikke en sidestilling af aktiver i den nuværende skattelovgivning. Natur- og Landbrugskommissionen har derfor haft overvejelser om muligheden for at udskyde beskatning ved salg af landbrugsejendomme. Men en ordning, der kun omfatter landbrug, er juridisk vurderet til at være i strid med statsstøttere reglerne. En generel ordning om mulighed for udskudt beskatning ved salg af alle typer erhvervsejendomme og ikke kun landbruget, ligger uden for Natur- og Landbrugskommissionens kommissorium.

ANBEFALING 32: REKONSTRUKTION AF INSOLVENTE LANDBRUG



Landbrugets nuværende og fremtidige gældssituation vil kunne medføre et stigende behov for rekonstruktion af insolvente landmænd. Klare juridiske rammer for rekonstruktion er derfor nødvendige.

Med en ændring i konkursloven i 2011 blev der åbnet mulighed for en procedure med rekonstruktion for debitorer, der er ude af stand til at betale deres fordringer. Proceduren åbner mulighed for, at debitor kan få en nedsættelse af gælden gennem tvangsakkord.

Muligheden for rekonstruktion kan blive af stor betydning for landmænd, der har en stor gæld. Anvendelsen af reglerne om rekonstruktion på debitorer, der har en stor gæld med sikkerhed i fast ejendom, kan dog være forbundet med visse retlige hindringer. Blandt andet har skifteretten ikke hjemmel til at foretage en bindende vurdering af debtors faste ejendom. Dette betyder, at det først ved et salg af ejendommen kan afgøres, hvilken del af den pantsikrede gæld i ejendommen, der reelt er usikret og omfattet af en eventuel tvangsakkord, der besluttet under rekonstruktionen. Da en stor del af landbrugets gæld er sikret gennem pant i fast ejendom, og da ejendommene ofte er overbelånte, kan det dermed være vanskeligt for landbruget at anvende konkurslovens regler om rekonstruktionsbehandling.



HANDLING:

- Justitsministeriet bør afklare, i hvilket omfang konkurslovens regler om rekonstruktionsbehandling kan anvendes på landbrugsejendomme og i givet fald tage initiativ til lovændringer, der kan fjerne eventuelle hindringer.

ANBEFALING 33: FORBEDRING AF VILKÅRENE FOR UNGE LANDMÆND



Kapitalkravet ved erhvervelse af en landbrugsejendom er stort. Derfor er det ofte meget vanskeligt for en ung landmand at erhverve en moderne, effektiv ejendom. Den unge førstegangskøber er også i konkurrence med etablerede landmænd, der har bedre muligheder for at stille sikkerhed i fast ejendom mv. Muligheden for at hjælpe unge landmænd med finansieringen er særlig aktuell nu, hvor omsætningen af ejendomme er gået i stå.

Indtil 2012 var det muligt for unge landmænd at få en statsgaranti i forbindelse med lån til køb af en landbrugsejendom. Denne mulighed bortfaldt, da den såkaldte Yngre Jordbrugerordning blev nedlagt. Årsagen var især, at nye, der trådte ind i ordningen, skulle betale en præmie til finansiering af tidligere tab i ordningen. Det resulterede i, at præmien steg til et niveau, hvor ordningen ikke længere var attraktiv. En ny ordning, hvor der gennem en variabel præmie sikres, at ordningen er selvfinansierende, skal hindre den tidligere ordnings barriere.

En ny ordning bør også ligestille enkeltpersoners etablering med situationen, hvor en yngre landmand køber betydelige kapitalandele i et selskab for at indgå i driften. En ny ordning bør også, i højere grad end den tidligere ordning, kunne stille krav til, at de nødvendige drifts- og kapitalforvaltningskompetencer er til stede.

Endelig bør en ny ordning være selvfinansierende, således at ordningen efter en kort indkørselsperiode kan hvile i sig selv.

HANDLING:

- Der bør etableres en ordning for yngre jordbrugere, der sikrer en statslig lånegaranti. Ordningen skal være selvfinansierende og være tilgængelig for effektive, yngre jordbrugere.



ANBEFALING 34: BEDRE JORDFORDELING

På en del landbrugsejendomme ligger jorden spredt og usammenhængende. Dette mindsker landbrugets effektivitet bl.a. ved at øge omkostningerne til transport. En bedre jordfordeling vil også kunne hjælpe økologiske husdyrbrug, hvor kravene til udegående dyr er strammere, og hvor spredte driftsarealer derfor kan være en særlig udfordring.

Der kan i dag rejses jordfordelingssager, men det sker ikke på grund af for høje transaktionsomkostninger. Reduceres omkostningerne, f.eks. ved fritagelse for tinglysningsafgifter, vil det hjælpe landmændene og især de økologiske kvægbrug. En sådan afgiftsfritagelse skal indføres i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler, hvilket indebærer, at der skal indbygges et økonomisk loft for afgiftsfritagelsen (de minimis-støtte).

Da der i dag ikke sker en erhvervsmæssig betinget jordfordeling for at forbedre arronderingen, vil en fritagelse for tinglysningsafgift ikke have en provenumæssig effekt for staten.

HANDLING:

- Landbrug skal inden for rammerne af statsstøttereglerne fritages for tinglysningsafgifter ved erhvervsmæssig betinget jordfordeling.



ANBEFALING 35: ETABLERING AF ET 'LANDBRUGSBAROMETER'

Gælden i dansk landbrug er ekstraordinær stor. Landbrugets gæld har medført ustabilitet i den finansielle sektor og også af denne grund påvirket resten af samfundet.

Et betydeligt antal landmænd har forgældet sig ud over ejendommens reelle værdi og er dermed teknisk insolvente. Gældsopbygningen skyldes investeringer i etablering og udvidelser, men også urealistiske jordpriser, ejendomsværdier og forventninger til fremtiden samt spekulation og alternative investeringer uden for landbruget. Hertil kommer mangelfuld rådgivning og dermed manglende evne til at gennemskue konsekvenserne forbundet med lånene og de finansielle aftaler.

Resultatet af de massive udlån er, at landbruget har en meget stor gældsbyrde, hvor konsekvenserne indtil videre begrænses af en historisk lav rente kombineret med afdragsfrie lån.

For en stor andel af de afdragsfrie lån vil den afdragsfrie periode snart udløbe, hvilket kan medføre meget alvorlige, negative konsekvenser for landbruget. Tilsvarende kan konsekvenserne af en rentestigning blive dramatiske.



Finanstilsynet har iværksat en række indgreb, der generelt begrænser mulighederne for udlån, herunder udlån til landbruget. Finanstilsynets 'tilsynsdiamant' og fastsatte værdier af landbrugsjord har i særlig grad medført stramninger af udlånspolitikken. Dertil kommer allerede indførte og kommende generelle krav til udlånspolitikken, som medfører stramninger. Situationen skal i øvrigt ses i sammenhæng med Det Systemiske Risikoråd, som regeringen har taget initiativ til for at kunne forudse fremtidige kriser.

De gennemførte tiltag er kun i begrænset omfang målrettet landbruget, og der skal gøres mere for at undgå, at de nuværende problemer for landbruget udvikler sig yderligere og gentager sig. Der skal derfor en gang om året tages en pejling på udviklingen i udlån til landbruget. Pejlingen skal afspejles i et 'landbrugsbarometer', der indeholder en analyse af forholdet mellem landbrugets værdier og udlån til landbruget. Indsatsen bør afspejle udviklingstendenser fordelt på bedriftstyper, jordens dyrkningsværdi og forskelle i landmændenes evner til at skabe resultater. Også fremtidige forpligtigelser bør indgå som f.eks. udskudt skat og kendte fremtidige begrænsninger som følge af ny lovgivning og regulering mv.

Ud over landbrugets gæld er der en lang række andre vilkår, der påvirker erhvervets konkurrenceevne. Konkurrenceevnen er afgørende for et eksportorienteret erhverv, og det er derfor relevant at følge og sammenligne konkurrenceevnen med øvrige lande gennem en grundig analyse, der jævnligt opdateres.

Opgørelserne skal foretages af uvildige institutioner og resultere i en direkte påvirkning af både de finansielle institutioners beslutninger vedrørende udlån og den førte politik på landbrugsområdet. Relevante myndigheder og institutioner skal derfor påtage sig forpligtelsen til at følge op på udviklingen og agere aktivt.

HANDLINGER:

- Der skal udarbejdes en årlig analyse af landbrugsjordens værdi på baggrund af indtjeningsevne sammenholdt med belåning og aktuelle markedspriser.
- Landbrugets rammevilkår skal hvert tredje år analyseres af en uvildig institution. I analysen vurderes landbrugets konkurrenceevne i forhold til relevante konkurrerende lande.





INTELLIGENT UDNYTTELSE AF BIOMASSENS MULIGHEDER



Der forventes stigende efterspørgsel og stigende priser på fødevarer, foder og biomasse til energi. De primære drivkræfter er en stigende global befolkning, øget velstand og flere landes mål om at reducere brugen af fossile ressourcer. Danmarks styrkepositioner indenfor fødevareproduktion, energi og bioteknologi giver et godt udgangspunkt for at udnytte de nye vækstmuligheder. Men der er også et behov for et større markedstræk efter bæredygtige biobaserede produkter, som kan fremme udviklingen.

En ambitiøs satsning på nye markedspotentialer inden for anvendelse af biomasse kan gøre danske virksomheder og dansk landbrug til frontløbere, når det gælder udvikling af nye biobaserede løsninger. Det forudsætter dog politisk prioritering og koordinering i samspil med private investorer og videninstitutioner, hvor der gives incitamenter til at udvikle og anvende bæredygtige og ressourceeffektive biobaserede teknologier og produkter. Udviklingen skal fremmes gennem nationale politikker og ved beslutninger på EU-niveau, f.eks. ved iblandingskrav for bæredygtige biobrændstoffer.

Udover konvertering af biomasse til kendte og nyttige produkter som fødevarer, foder og bioenergi, giver nye bioraffineringssteknologier mulighed for at udnytte biomassen smartere og mere effektivt. Bioraffinering muliggør en flersidig biomasseanvendelse, hvor sukker, olier, fibre, gasser og andre komponenter adskilles og anvendes som input til produktion af fødevarer, foder, kemikalier, enzymer, materialer og brændstoffer.

Landbruget kan levere en stor del af den biomasse, som kan anvendes til bioraffinering, og der vil være helt nye vækspotentialer for primærlandbruget ved etablering af anlæg til fuldskala bioraffinering i Danmark. Samtidig vil det give mulighed for udvikling af nye plante-produktionssystemer baseret på flerårige afgrøder, der giver øget produktion og mindre miljø- og klimabelastning end de nuværende afgrødesystemer (se anbefaling 21). Flerårige biomasseafgrøder kan også indgå som virkemiddel i tilknytning til gennemførelse af en ny målrettet og differentieret kvælstofregulering (se anbefaling 11).

Også når det gælder udbygningen med biogas, giver det afsætningsmuligheder for landbruget og kan samtidig levere ydelser til resten af samfundet. Biogasbehandling af husdyrgødning giver mulighed for omfordeling af næringsstoffer i landbruget, reducerer udledningen af drivhusgasser og bidrager til produktionen af fleksibel vedvarende energi. Der er fortsat et væsentligt potentiale for at anvende rest-biomasser til bl.a. biogas i f.eks. husdyrgødning, halm, græs fra naturpleje, spildevandsslam og organisk affald.

Samlet set kan en intelligent udnyttelse af biomassen understøtte den grønne omstilling og nye indtjeningsmuligheder i land- og skovbruget samt skabe innovation, vækst og arbejdspladser i hele værdikæden. Det er dog samtidigt vigtigt at sikre bæredygtigheden, og at der tages hensyn til både klima, miljø, natur og forsyningen med fødevarer.

ANBEFALING 36: OFFENSIV SATSNING PÅ BÆREDYGTIG BIOMASSE



Regeringens vækstplan for vand, bio og miljøløsninger fra marts 2013 peger på behovet for, at der skabes bedre rammer for produktion og anvendelse af bæredygtig biomasse. Natur- og Landbrugskommissionens anbefalinger peger i samme retning.

Der er behov for ambitiøse mål og konkrete initiativer, hvis Danmark skal indfri vækstpoterentialerne inden for biomasseanvendelse og -produktion. Der er behov for nye samarbejdsformer mellem offentlige og private aktører, som kan accelerere udviklingen mod mere bæredygtige og ressourceeffektive anvendelser af biomassen. Og det er især vigtigt at stimulere efterspørgslen efter biomasse, for at de nødvendige omlægninger i produktions- og logistiksystemer kan finde sted.

På kort sigt skal der også være fokus på nyttiggørelse af restprodukter, f.eks. husdyrgødning, halm og slæt til biogas. Udbygningen med biogas skal understøttes gennem planlægning, som sikrer, at kommende anlæg lokaliseres hensigtsmæssigt i forhold til de tilgængelige biomasseressourcer og i forhold til afsætning af biogassen.

Samtidigt skal høst af biomasse på ekstensive landbrugs- og naturarealer have et løft. Med biomassen fjernes næringsstoffer, og derved gavn timer naturen og biodiversiteten. Der skal derfor udvikles effektive metoder til høst og forarbejdning af biomasse fra naturarealer og ekstensive landbrugsarealer – både for at understøtte naturpleje som driftsgren og for at medvirke til grøn omstilling af energisystemet.



Internationalt bør Danmark arbejde for ambitiøse EU-regler, der skaber legitimitet omkring anvendelsen af biomasse, og som sikrer hensynet til både klima, miljø, natur og fødevarerproduktion. Det gælder også tiltag, som kan fremme brugen af 2. generations biomasse, med det formål at skabe det nødvendige markedstræk og fremme udviklingen inden for produktion og anvendelse af drivmidler baseret på bæredygtig biomasse.



HANDLINGER:

- Der skal udarbejdes en offensiv, national strategi og handlingsplan med konkrete politiske mål og virkemidler for bæredygtig biomasseproduktion og -anvendelse, som understøtter nye erhvervsmuligheder.
- Der bør, med udgangspunkt i de politiske mål, udvikles et samfinansieret innovationspartnerskab mellem erhverv, forskningsinstitutioner og myndigheder med henblik på at udnytte erhvervspotentialer inden for biomasseområdet.
- Den offentlige støtte til udbygning af biogas bør fortsætte i en begrænset periode, indtil udvikling i teknologi og produktionssystemer sikrer en stabil og rentabel udbygning.
- Der bør udarbejdes en national kortlægning og analyse af den mest hensigtsmæssige lokalisering af nye biogasanlæg. Analysen skal bl.a. tage højde for tilgængelige biomasseressourcer, transportforhold og afsætningsmuligheder for biogassen.
- Der skal udvikles modeller og metoder til effektiv produktion, høst, transport og afsætning af grøn biomasse fra vedvarende græs- og naturarealer, f.eks. til biogasproduktion.
- Danmark skal arbejde for, at der skabes et markedstræk for bæredygtige biobrændstoffer, f.eks. ved ambitiøse iblandingskrav for 2. generations biobrændstoffer både på EU-niveau og i Danmark.
- Danmark bør på EU-niveau arbejde aktivt for, at der etableres operationelle bæredygtighedskriterier for alle typer biomasse.





En af de helt afgørende faktorer for landbrugets udvikling har været erhvervets evne til at tage nye teknologier til sig og bringe dem i anvendelse på bedrifterne. Teknologiudviklingen vil også i fremtiden være afgørende for at sikre et grønt, bæredygtigt og konkurrencestærkt landbrug.

Behovet for teknologier og teknologiudvikling er komplekst og spænder vidt. Det dækker både 'hårde' mekaniske teknologier og 'bløde' bioteknologier. Tilsvarende spændvidde gælder for teknologiernes anvendelsesformål, der dels omfatter teknologier, som skal sikre natur-, miljø- og klimavenlig produktion og dels produktions- og procesteknologier, der mere målrettet skal forbedre produktivitet og produktionsøkonomi og dermed konkurrenceevne.

Også for teknologier, der skal styrke en natur-, miljø- og klimavenlig produktion, er der ofte tale om betydelige udviklingsomkostninger med stor usikkerhed og risiko for teknologiproducenten og frontløberne i landbruget. Der er derfor behov for at støtte udvikling og demonstration af teknologiske løsninger både via offentlige midler og EU-støtte. Støtten skal integreres i et samarbejde og en arbejdsdeling med teknologi- og landbrugserhvervet samt landbrugsfondene.

Kommissionen har derfor også i en række anbefalinger peget på specifikke teknologibehov. Der drejer sig bl.a. om teknologibehov knyttet til målrettet miljøregulering (anbefaling 11, 14 og 15), mindre belastning med sprøjtemidler (anbefaling 17) og klimainsatsen (anbefaling 19), som således skal ses i sammenhæng med nedstående, bredere dækkende anbefaling om udvidelse og styrkelse af teknologiudviklingen.

ANBEFALING 37: UDVIDELSE OG STYRKELSE AF TEKNOLOGIUDVIKLINGEN



Der findes en række puljer og ordninger mv., som kan anvendes til at fremme udviklingen og anvendelsen af nye teknologier. Det gælder især landdistriktsprogrammet, GUDP, MUDP, EUDP, Fornyelsesfonden/Markedsmodningsfonden samt midler under videninstitutionerne. Det er kendetegnende for puljerne og ordningerne, at de overlapper hinanden i et forsøg på at rette sig mod de forskellige trin i teknologiudviklingsprocessen – fra de mere forskningsrelaterede ordninger til ordninger i landdistriktsprogrammet, som direkte retter sig mod jordbrugs- og fødevarerhvervet.

For at få det fulde udbytte af indsatsen og udnytte synergier mellem de forskellige puljer er der brug for en yderligere koordination, samordning og samarbejde for at sikre, at lovende resultater af udviklingsarbejdet følges helt til dørs via fokus på kommerialisering, demonstration og markedsføring.

Det er også væsentligt, at den viden, der skabes i de danske videninstitutioner, modnes og kommercialiseres og dermed får samfundsmæssig effekt via formidling til eksisterende eller nye virksomheder. Hidtil er en vigtig del af denne modnings- og kommercialiseringsproces gennemført via bl.a. den såkaldte *Proof-of-concept* finansiering fra Rådet for Teknologi og Innovation. Midlerne herfra har bidraget til at afdække en del af risikoen i den første vanskelige fase og dermed lukket et finansieringshul mellem forskningsbevillingerne og innovationsmiljøerne på den ene side og investorer på den anden side. Ordningen er ophørt, men det er vigtigt, at videninstitutionerne igen får mulighed for at prioritere denne indsats inden for Rådet for Teknologi og Innovation's eksisterende rammer.





Inden for landdistriktsprogrammet er der dels mulighed for at fremme teknologiudviklingen gennem tilskud til udviklings- og demonstrationsprojekter og dels mulighed for tilskud til investeringer i ny miljøteknologi. Disse muligheder bør fortsætte under et nyt landdistriktsprogram.

Særligt fordi landbrugsfondene ikke kan støtte udviklings- og demonstrationsprojekter, der gennemføres af enkeltvirksomheder, bør der afsættes statslige midler til udviklings- og demonstrationsprojekter rettet mod små og mellemstore virksomheder, der har egnede ideer og projekter til en teknologiudviklingsindsats svarende til de muligheder, der tilbydes på økologiområdet.

Når det gælder investeringer i miljøteknologi i jordbrugssektoren, så retter landdistriktsprogrammet sig i dag alene mod en del af de aktuelle miljøudfordringer. En udvidelse af teknologibegrebet til også at omfatte f.eks. natur, drivhusgasser og klimatilpasningsløsninger er derfor oplagt.

Også inden for EU's regelsæt for støtte til teknologi er der brug for ændringer. Landdistriktsprogrammets regler tillader således ikke støtte til f.eks. maskinstationers investeringer i landbrugsteknologi (f.eks. sprøjte- og gødningsteknologier). Sådanne barrierer bør fjernes.



HANDLINGER:

- Koordinationen mellem de forskellige puljer og ordninger til udvikling, afprøvning og markedsmodning af teknologier styrkes gennem større samordning og koordination af strategier og prioriteringer.
- *Proof-of-concept* ordningen bør videreføres, enten i sin hidtidige form eller på anden vis, med henblik på effektivt at fremme innovation i fødevarerektoren.
- I det kommende danske landdistriktsprogram skal udviklingsordningerne tilføres midler, så innovative små og mellemstore virksomheder får mulighed for at indgå i teknologiske udviklings- og demonstrationsprojekter.
- I det kommende danske landdistriktsprogram skal miljøteknologiordningen tilføres flere midler og udvides, så hele bredden i natur-, miljø- og klimarelaterede teknologier er omfattet.
- Der bør i EU arbejdes for ændringer i landdistriktsforordningens støttekriterier for teknologiudvikling. Kriterier bør rettes mod at løse konkrete teknologiudfordringer frem for at fokusere på, hvem der kan få støtte.





NYE PERSPEKTIVER FOR EU'S LANDBRUGSPOLITIK



EU's fælles landbrugspolitik er et meget væsentligt element i landbrugets rammevilkår. Den direkte landbrugsstøtte (enkeltbetalingsordningen) udgør en betydelig andel af landbrugets indkomstgrundlag, og landdistriktsprogrammet bidrager centralt til landbrugets tilpasninger til en konkurrencedygtig og bæredygtig produktion. Men EU's landbrugsstøtte betyder også højere jordpriser og dermed større udfordringer ved ejerskifte, køb og finansiering af landbrugsejendomme.

Betydningen af EU's landbrugspolitik afspejles i støttebeløbet. I programperioden 2007–2013 har det været på knap 9 mia. kr. årligt. Hovedparten – ca. 7,2 mia. kr. i 2012 – er givet i direkte støtte.

Landbrugspolitikken er aktuelt under forhandling. For perioden 2014 – 2020 har EU's regeringsledere i februar 2013 besluttet at reducere den direkte støtte. I Danmark betyder det en reduktion på ca. 8,5 pct. fra 2013 til 2020 målt i løbende priser – eller fra 7,2 mia. kr. i 2013 til 6,6 mia. kr. i 2020. Hertil kommer muligheden for at overføre op til 15 pct. af den direkte støtte til landdistriktsprogrammet (fleksibilitet, tidligere betegnet modulation) til bl.a. innovation, erhvervsudvikling, miljø- og naturformål. Den økonomiske EU-ramme for det danske landdistriktsprogram er endnu ikke endelig fastlagt, men skønnes at lande på et lidt lavere niveau end programmet for indeværende periode.



I tilknytning til den direkte støtte forventes der at blive indført krav til 'greening' for den enkelte bedrift og landmand. Kravene er endnu ikke fastlagt, men et centralt element kan blive, at der på hver bedrift – eller grupper af bedrifter – skal afsættes en mindre andel af landbrugsarealet (ekskl. permanente græsarealer) til miljømæssigt fokusområde som f.eks. brakarealer, småbiotoper og bræmmer.



Samlet set lægger EU's fælles landbrugspolitik op til en fortsat drejning fra afkoblet indkomststøtte uden nævneværdige betingelser til mere forpligtende krav om godt landmandskab, der bidrager til at understøtte samfundsgoder. Det er en positiv udvikling, som har præget EU's landbrugspolitik siden starten af 00'erne, og som bør fortsættes og udbygges.

Det er imidlertid afgørende, at landbrugsstøttens tilpasning og afvikling sker gradvist og forudsigeligt for at undgå unødigt at forringe den økonomiske situation for de landmænd, som særligt i øjeblikket er belastet af meget høj gæld og finansieringsproblemer mv. Det samme gælder i forhold til at anvende fleksibilitet (modulation), dvs. overførsel af midler fra søjle 1 til 2. Af hensyn til erhvervets fremtidige udvikling og villighed til at gennemføre de nødvendige investeringer i bl.a. produkt- og procesudvikling samt miljø- og naturvenlig teknologi er det nødvendigt, at ændringer i væsentlige vilkår for landbruget annonceres i god tid og gradvist tilpasses, så der skabes stabile og forudsigelige rammer for produktionen.

For at bidrage til den grønne omstilling vil der med Natur- og Landbrugskommissionens samlede anbefalinger være behov for at anvende muligheden for fleksibilitet ved udformningen af et nyt landdistriktsprogram for perioden 2014-2020. Det drejer sig bl.a. om anbefaling 5, 6, 8, 19, 26 og 27. Indfasning og omfanget af overførslerne fra søjle 1 til søjle 2 skal på den ene side nøje vurderes i lyset af de erhvervsøkonomiske konsekvenser heraf og på den anden side de samfunds-, erhvervs- og natur- og miljømæssige gevinster af de aktiviteter, som gennemføres i regi af søjle 2 og landdistriktsprogrammet.



Kommissionen lægger i øvrigt til grund for sine anbefalinger, at det statslige bevillingsniveau i den kommende programperiode har et årligt omfang svarende til det statslige bevillingsniveau ved udgangen af indeværende programperiode.



De konkrete prioriteringer og indholdet i de enkelte ordninger i et nyt landdistriktsprogram er naturligvis væsentligt, men det er også den grundlæggende organisering og strukturering af landdistriktsprogrammet. Under den nuværende programperiode har der flere gange været behov for at ændre programmet for at give plads til nye tiltag og prioriteringer. Og for at flytte rundt på midler i programmet, når det viser sig, at der er større eller mindre træk på de forskellige ordninger, end man havde forestillet. Erfaringerne har vist, at det både nationalt og i EU er en meget omfattende, tung og langvarig proces, fordi programmet har været for ufleksibelt med for mange enkeltstående, selvstændige ordninger. Det betyder også, at det ofte er svært for konsulenter, rådgivere og landmænd at orientere sig i de mange forskellige ordninger.

Det kommende landdistriktsprogram bør, i det omfang EU-reglerne giver mulighed for det, formuleres robust og fleksibelt for at forebygge sådanne situationer. Bevillingerne til aktiviteter i landdistriktsprogrammet kan med fordel samles i nogle indsatsområder, der er kendetegnet ved en fælles udfordring eller opgave, som skal håndteres. Det kan f.eks. være udtagning af landbrugsarealer, naturforvaltning og -pleje, fremme af natur og biodiversitet på dyrkningsfladerne, økologi, erhvervsudvikling og -investeringer, forædling og produktudvikling, teknologifremme samt vidensudvikling.

HANDLINGER:

- Danmark skal fortsat arbejde for, at reformsporet i den fælles EU-landbrugspolitik fastholdes, herunder at den afkoblede støtte forbliver afkoblet, og at der gradvist sker en overflytning af flere midler fra den direkte støtte til indsatser, der understøtter en grøn omstilling og samfundshensyn som innovation, konkurrenceevne, natur, miljø og klima.
- Danmark skal arbejde for at afskaffe EU's direkte landbrugsstøtte inden for en veldefineret periode, og arbejde for at Danmark får flere EU-midler i landdistriktsprogrammet, så den danske andel bedre matcher landets andel af EU's landbrug og landbrugsproduktion.
- Der skal via statslige bevillinger og anden national medfinansiering sikres fuld hjemtagning af EU-midler under det kommende landdistriktsprogram. Det statslige bevillingsniveau bør i øvrigt som minimum have et omfang svarende til niveauet ved udgangen af indeværende programperiode.
- Mulighederne for fleksibilitet bør udnyttes til at medfinansiere en øget indsats for grøn omstilling i form af en fælles erhvervmæssig udvikling og innovation samt skabelse af flere samfundsmæssige goder i tilknytning til landbrugsproduktionen. Det er vurderingen, at kommissionens samlede anbefalinger kan rummes inden for en fleksibilitet på 5 – 6 pct. En øget fleksibilitet – op til 15 pct. – bør kobles til og indføres i takt med behovet for udtagning og ændret arealanvendelse på sårbare jorde ved indførelse af ny målrettet og differentieret regulering af kvælstof (se anbefaling 11).
- Det kommende landdistriktsprogram for perioden 2014 – 2020 bør formuleres robust, fleksibelt og overskueligt både for at reducere bureaukrati og administration og for at skabe et mere gennemsigtigt system for ansøgere med flere valgmuligheder inden for på forhånd fastlagte indsatsområder.





FORSKNING – UDVIKLING – INNOVATION – KOMPETENCER



Udviklingen af ny viden, nye ideer og bedre forståelse for de komplekse sammenhænge mellem natur, miljø, klima og landbrugets muligheder og udfordringer er afgørende for at realisere en vision, hvor landbruget kan være i vækst og med sund økonomi samtidig med, at naturen og miljøet får det bedre. Det er særlig vigtigt, når lovgivning, regulering og øvrige rammer for produktion og natur- og miljøbeskyttelse er i dynamisk forandring, som det har været tilfældet de seneste mange år.

Mange forskellige organisationer og institutioner er engageret i forskning, uddannelse, rådgivning og anden kompetenceudvikling inden for jordbrugs- og fødevarersektoren. Det gælder både i offentligt og privat regi.

Staten er overordnet set involveret igennem universiteter, offentlige uddannelsesinstitutioner, forskningsrådene samt en række puljer. Det gælder særligt det strategiske forskningsråd og større teknologipuljer som f.eks. GUDP, MUDP og EUDP. Hertil kommer de aktiviteter, som ressortministerierne styrer gennem aftaler og samarbejder med universiteterne. Endelig er der de aktiviteter, som fremmes via landbrugsfondene og en række private aktører, som f.eks. Videncentret for Landbrug og private virksomheder og rådgivningsinstitutioner mv.

Tiltrækning af EU-midler og internationale forskningssamarbejder har parallelt hermed en stor og fremover en stadig stigende betydning, og det er derfor vigtigt, at danske videninstitutioner drager stadig større nytte heraf. I den sammenhæng spiller den forskningsbaserede myndighedsbetjening en væsentlig rolle for hjemtagning af EU-midler, så der samlet set er en væsentlig større dansk aktivitet på områder af relevans for såvel miljø og natur som jordbrugs- og fødevarersektorens udvikling.

Tilsvarende er det afgørende, at ny viden formidles effektivt, så den er til stede hos myndigheder, rådgivere, landmænd og øvrige forvaltere af landbrug, natur og miljø.

ANBEFALING 39: FOKUSERET FORSKNING OG UDVIKLING



Danmark har en betydelig forskningsmæssig styrkeposition på fødevareområdet og står stærkt i EU-samarbejdet, hvor der hidtil er opnået en relativ stor andel af EU's forskningsmidler. Fremover forventes midlerne til det nye forskningsprogram i EU (Horizon 2020) at blive fordoblet, og de strategiske instrumenter og initiativer (f.eks. EU's ERA-net og KIC) forventes at blive prioriteret højt og vil dække såvel jordbrug som miljø og klima. Det er samtidig forventningen, at jordbrugsforskningen og i særlig grad forskning relateret til det bio-baserede samfund får større vægt end tidligere.

En styrket og fokuseret indsats for dansk deltagelse i EU-samarbejdet om forskning og innovation fremmer dansk indflydelse, ikke blot på udviklingen i forsknings- og innovationspolitikken, men også på de konkurrencevilkår dansk landbrug og virksomheder møder på det europæiske marked. Udarbejdelsen af en national strategi for dansk deltagelse i EU's programmer, som regeringens innovationsstrategi også lægger op til, skal derfor prioriteres højt. Formålet skal være at prioritere en tidlig dansk indsats for at præge udviklingen, sætte fokus på de centrale miljø- og vækstrelaterede udfordringer og sikre sammenhæng mellem EU-arbejdet og den nationale udmøntning af landbrugs- og landdistriktspolitikken.

Inden for fødevareområdet er der behov for at sikre fortsat vidensopbygning vedrørende udvikling og afsætning af kvalitetsfødevarer. Hvis Danmark skal bevare sin styrkeposition inden for fødevareområdet, er der til stadighed behov for udvikling af ny teknologi og metoder samt for viden om bl.a. forbrugermønstre og nye kvalitetsparametre.

Parallelt hermed er der behov for at oparbejde ny viden, som kan understøtte en omlægning af den eksisterende miljøregulering, så den i langt højere grad forfølger opfyldelse af miljø-, klima- og naturmål frem for at sætte begrænsninger for produktionen, og på natur- og biodiversitetsområdet er der brug for mere evidensbaseret viden om, hvilken effekt forskellige former for naturforvaltning reelt har samt viden om integration af natur- og biodiversitets-hensyn i driftsteknikker og produktionssystemer. Internationalt er der også fokus på kortlægning af økosystemydelser, hvilket også bør være prioriteret i Danmark.



Økosystemforståelsen er central. Den afspejler et helhedssyn, som er nødvendig for bl.a. at kunne udvikle bæredygtige produktionssystemer. Det er derfor også vigtigt, at de forsknings- og udviklingspuljer, som er til rådighed til udvikling af landbrugets produktionssystemer, har integreret dette helhedssyn og kommer hele vejen rundt om bæredygtighedsbegrebet i bred forstand, herunder også den samfundsvidenskabelige dimension.

Endelig er det væsentligt at både administrative og reguleringsmæssige aspekter er en integreret del af og inkluderet fra starten i forskningsprogrammer, -projekter og -strategier. Som et led heri kan samarbejdet og koordinationen på tværs af ministerier og forskningsinstitutioner med fordel styrkes. Der skal bl.a. ske en fortsat udvikling af den forskningsbaserede myndighedsbetjening som virkemiddel til fremme af erhvervets udvikling, understøttelse af myndighedsudøvelsen samt international hjemtagning af viden og midler. Der er behov for en langsigtet stabil finansiering og en robust model for det forskningsbaserede myndighedsarbejde på universiteterne, der sikrer, at myndighedsopgaverne er stærkt forankret og meriterende.

HANDLINGER:

- Der skal udarbejdes en national strategi for dansk deltagelse i EU-samarbejdet om forskning og innovation inden for jordbrugs- og fødevarerområdet, der bl.a. skal lede frem til en bevidst økonomisk og faglig prioritering for at udnytte de internationale muligheder for finansiering af dansk forskning og innovation.
- Der skal ske en opprioritering af forskning, der understøtter udviklingen af det bio-baserede samfund samt nye produkter og produktionsformer i landbruget. Udviklingen skal dels bidrage til vækst i jordbrugets økonomi og beskæftigelse, men også bidrage til løsning af udfordringer for klima, klimatilpasning, miljø og natur samt sikre bæredygtige fødevarer af høj kvalitet.
- Der skal ske en opprioritering af forskning i udvikling af en mere målrettet og differentieret miljøregulering – særligt i forhold til regulering af næringsstofudledninger til naturen og vandmiljøet.
- Der skal ske en opprioritering af forskning, der kan dokumentere effekterne og værdien af forskellige former for naturforvaltning, naturgenopretning og naturpleje, herunder også mere viden om økosystemydelser og integration af natur- og biodiversitetshensyn i driftsteknikker og produktionssystemer.
- Der skal ske en opprioritering af den samfundsvidenskabelige forskning inden for natur-, jordbrugs- og fødevarerområdet ikke mindst for at sikre, at både administrative og reguleringsmæssige aspekter står stærkt og integreret i den samlede forskning på området.
- Hele landbrugets værdikæde og et bredt bæredygtighedsbegreb, der både dækker vandmiljø, natur, klima, pesticider og ressourceeffektivitet mv., bør være udgangspunktet for formulering af en ny strategi for forskning, udvikling og demonstration inden for rammerne af Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram (GUDP).
- Den forskningsbaserede myndighedsbetjening skal, udover at understøtte kortsigtede rådgivningsbehov, også fokusere langsigtet. Midlerne skal udnyttes offensivt og resultatorienteret, men også mere strategisk og i et tættere samarbejde mellem Fødevarerministeriet, Miljøministeriet og universiteterne.

ANBEFALING 40: NYE MULIGHEDER FOR LANDBRUGSFONDENE

Landbrugsfondene – de to promilleafgiftsfonde, Fonden for økologisk landbrug og de tolv sektorspecifikke produktionsafgiftsfonde – administrerer et årligt beløb på ca. 450 mio. kr. til projekter, der skal medvirke til at forbedre landbrugs- og fødevarersektorens vækst og konkurrenceevne.

Promilleafgiftsfondene og Fonden for økologisk landbrug finansieres via en politisk fastsat andel af provenuet fra pesticidafgiften (250 mio. kr. om året), og de 12 produktionsafgiftsfonde finansieres via en fondsspecifik produktionsafgift opkrævet hos primærproducenterne (ca. 200 mio. kr. om året).

Fondene ledes af uafhængige bestyrelser, hvor medlemmer udpeges af henholdsvis erhvervet og organisationer med offentlige interesser. Alle fonde har flertal af erhvervsrepræsentanter.

Landbrugsfondene bør i højere grad være med til at løse samfundsmæssige udfordringer. Det kan både ske gennem en justering og udvidelse af fondenes fokus og fondsbestyrelsernes sammensætning og organisering.

HANDLINGER:

- Landbrugsstøtteleven, som regulerer landbrugsfondene, ændres, så der bliver mulighed for at støtte projekter, der fokuserer på bredere, samfundsmæssige udfordringer knyttet til jordbrugsproduktionen, f.eks. natur-, miljø- og klimarelaterede projekter.
- Promilleafgiftsfondene skal i højere grad koncentrere midler og aktiviteter om tværgående og udviklingsorienterede udfordringer. Det kan bl.a. ske ved, at de to fonde opprioriterer støtte til disse aktiviteter frem for produktions- og afsætningsnære aktiviteter.
- De offentlige og samfundsmæssige interesser i fondsbestyrelserne bør styrkes. Det kan ske ved, at offentlige interesser sikres en ekstra plads i bestyrelserne for produktionsafgiftsfondene og Fonden for økologisk landbrug. Formanden for promilleafgiftsfondene bør personligt udpeges af fødevareministeren.





ANBEFALING 41: SAMMENHÆNGENDE OG UDBYGGEDE KOMPETENCER

Jordbrugs- og fødevarersektorens produktions- og afsætningsforhold bliver til stadighed mere komplekst og internationalt fokuseret. Udvikling og forandringer sker i et stadig større tempo, og kravene til den enkelte landbrugsbedrifts professionelle håndtering af biologiske, agrotekniske, teknologiske, juridiske, administrative, økonomiske og ledelsesmæssige problemstillinger vil fortsat stige.

Det samme gælder kravene til øvrige faguddannede inden for jordbrugs- og fødevarersektoren. Det kræver, at de beskæftigede på alle niveauer i landbrugserhvervet, fødevarersektoren og inden for naturressourceforvaltning har veludviklede, opdaterede kompetencer og målrettede uddannelser, der kan honorere de nye, komplekse udfordringer.

Sådan er situationen ikke i dag. Der er behov for et uddannelses- og kompetenceløft. Det indebærer bl.a., at uddannelser, der retter sig mod beskæftigelse i primærerhvervet, også har fokus på nye og kommende produktionsformer og -betingelser, nye indtjeningsmuligheder, naturpleje, herunder også sideeffekter ved produktionen og dermed samspillet med natur og miljø. Der er også behov for et kompetenceløft i driftledelse, der i højere grad skal have fokus på virksomhedsledelse og organisering.

Et kompetenceløft skal også bidrage til at styrke innovations- og iværksætterlysten, så der skabes et bedre grundlag og fokus på nye indtjeningsmuligheder og aktiviteter. Der skal også udvikles en større tværgående forståelse og sammenhængskraft mellem de forskellige uddannelser. Centrale begreber som bæredygtighed, ressourceeffektivitet, fødevarer sikkerhed og fødevarer kvalitet skal være solidt og fælles forankret på tværs af jordbrugs- og fødevareruddannelserne. På den måde kan landbrugets produkter mest overbevisende udvikles, produceres, markedsføres og afsættes over for forbrugerne. Og på den måde kan landbrugsjorden og naturressourcerne forvaltes mest bæredygtigt på lang sigt.

Et attraktivt og sammenhængende uddannelsessystem skal samtidigt være med til at sikre tilgang af nye og velkvalificerede medarbejdere i jordbrugs- og fødevarerhvervet. Dermed reduceres også risikoen for mangel på dansk arbejdskraft og udfordringerne med ikke-registreret udenlandsk arbejdskraft.

HANDLING:

- Der bør gennemføres en kortlægning og evaluering af det jordbrugs- og fødevarerrelaterede uddannelses- og rådgivningssystem for at sikre, at uddannelser og rådgivning kan leve op til de fremtidige kompetencebehov i jordbruget.

500

FEM HUND
KRONER

500

FEM HUND
KRONER

082421F

FEM HUND
KRONER

500

956565N

FEM HUND
KRONER

500

655678C

FEM HUND
KRONER

500



Den danske lovgivning på miljø-, natur- og landbrugsområdet er fordelt på stat, regioner og kommuner. Med gennemførelse af kommunalreformen i 2007 skal borgernære opgaver så vidt muligt løses af kommunerne. Derfor har kommunerne en stor del af myndighedsansvaret for det enkelte landbrug og for natur- og miljøbeskyttelsen.

Det samlede lov- og regelkompleks er meget omfattende og kompliceres yderligere af, at en række direktiver, regler og kontrolforanstaltninger med ophæng i EU er integreret i den danske forvaltning og administration. For den enkelte er det umuligt at gennemskue regler og regulering i deres helhed.

Derfor er der til stadighed behov for at arbejde med afbureaukratisering og gennemsommelighed i regler og regulering. Klare og entydige regler, en forståelig myndighedsstruktur og en klar sammenhæng mellem regler, tilsyn, kontrol og sanktioner er i alles interesse.

ANBEFALING 42: MERE EFFEKTIV FORVALTNING OG ADMINISTRATION

Lovgivningen, der samlet set regulerer anvendelsen af det åbne land og landbruget, fordeler sig på et tocifret antal love samt et stort antal bekendtgørelser og tilsvarende vejledninger. Meget lovgivning har udviklet sig ved knopskydning, fordi lovændringer ofte har fokus på at løse konkrete, afgrænsede problemstillinger, som opstår ad hoc. Der er i nyere tid ikke gennemført en egentlig, gennemgribende analyse af potentialet i en lovreform for det åbne lands samlede lovgivning med henblik på forenkling og gennemsommelighed. En sådan analyse bør gennemføres.



Som en del af analysen bør der være fokus på mulighederne for at udforme standardiserede vilkår og betingelser for overholdelse af miljøkrav frem for individuelle vurderinger baseret på en udpræget grad af konkrete skøn. Regler bør også gennemgås med henblik på mulighed for øget digital understøttelse. Det samme gælder muligheden for et større datafællesskab og integrerede IT-løsninger på tværs af myndigheder til brug for ansøgninger, sagsbehandling, indberetning og kontrol. Formålet er at skabe en mere effektiv myndighedsvaretagelse og reducere den administrative byrde hos både myndigheder og borgere.

Et servicetjek af regler og regulering samt øget digitalisering er langt fra den eneste mulighed for effektivisering og større ensartethed i administration og forvaltning. I en række kommuner kan størrelsen af de faglige miljøer være begrænsede og dermed sårbare i forhold til at have tilstrækkelige kompetencer på alle sagsområder og til at håndtere spidsbelastningssituationer og sagspukler mv. Der kan derfor være behov for, at særligt komplicerede myndighedsopgaver kan løses i tværgående, større enheder og strukturer.

Muligheden for en mere effektiv organisering og administration gælder også fredningsinstituttet, som i dag er organiseret i 13 fredningsnævn fordelt over hele landet, hvor Miljøministeriet samtidigt leverer teknisk bistand til nævnene, og hvor landets kommuner fører tilsyn med fredningerne. Fredninger er et væsentligt virkemiddel i naturpolitikken, og det er derfor vigtigt, at fredningssager og tilsyn med fredninger mv. administreres effektivt for at optimere udbyttet af fredningsindsatsen.

HANDLINGER:

- Der bør gennemføres en analyse af behovet for en lovreform af det åbne lands samlede lovgivning med henblik på forenkling og sikring af en sammenhængende og gennemskuelig lovgivning.
- Der bør sikres større enkelthed i regeludformningen ved i højere grad at udforme standardiserede vilkår og betingelser for overholdelse af miljøkrav, ligesom regler i videst muligt omfang skal udformes på en måde, der egner sig til digital understøttelse.
- Der skal sikres en mere integreret IT-understøttelse af forvaltning og administration på tværs af kommunerne, Miljøministeriet og Fødevarerministeriet.
- Kommunerne skal have bedre mulighed for at løse komplekse opgaver i tværkommunale forvaltningsenheder eller andre former for tværgående strukturer. Det nødvendige hjemmelsgrundlag skal sikres.
- Der bør gennemføres en analyse af mulighederne for effektivisering og modernisering af strukturen og organiseringen af fredningsinstituttet i Danmark.



ANBEFALING 43: KONTROL BASERET PÅ DIALOG, ANSVAR OG TILLID

Fødevareministeriet fører i dag kontrol med landmandens gødningsregnskab, sprøjtemidler, EU-ordninger, dyrevelfærd, veterinære forhold og økologisk drift mv. Kommunerne fører kontrol med forskellige bestemmelser på natur- og miljøområdet, herunder de miljømæssige forhold på husdyrbrug og regler om beskyttet natur. Fødevareministeriet tager udgangspunkt i stikprøvekontroller, hvorimod kommunernes tilsyn med landbrug er baseret på en politisk aftale om tilsynsfrekvenser.

For den enkelte landmand bør kontrolsituationen bidrage til et forbedret beslutningsværktøj og bør derfor, udover at udgøre en klar myndighedsbehandling, også baseres på dialog og vejledning fra myndighedernes side.

For at optimere ressourceanvendelsen på kontrolområdet for såvel landmænd som myndigheder bør der arbejdes på at samle og samordne kontrolindsatsen på tværs af myndighederne og de enkelte kontrolområder, så der opnås en klar og én-strengt kontrolstruktur. Som led heri vil kontrollen med landbrugets arealregulering med fordel kunne samles i staten, og miljøkontrollen med anlæg til husdyrproduktion i kommunerne.

Kontrolindsatsen bør i højere grad tilrettelægges med udgangspunkt i en risikovurdering og være mere kampagneorienteret. Samtidigt vil det være muligt at udvikle egenkontrolprogrammer, der opfylder nærmere fastlagte krav for dokumentation og indberetninger. Egenkontrol forudsætter dog udvikling af IT-løsninger, der stiller de nødvendige faciliteter til rådighed for den enkelte landmand til brug for registreringer og indberetninger mv.

Samlet set vil landmanden opleve en forenkling af kontrolsituationen, hvis kontrollen bliver én-strengt, helhedsorienteret og risikobaseret. Samtidig skal der være mulighed for i højere grad at basere kontrollen på egenkontrolprogrammer.

Som en del af en ny, samlet kontrolstrategi bør ensartede principper for betalings- og gebyrbestemmelser også fastlægges. Hensigten bør være at harmonisere principperne for betaling for kontrol- og tilsynsindsatsen på tværs af kontrolområder baseret på omkostningsdækning af det faktiske ressourceforbrug anvendt på gennemførelsen af den enkelte kontrol.

HANDLINGER:

- Der skal udvikles en samlet kontrolstrategi på landbrugsområdet, der omfatter hele kontrol- og tilsynsindsatsen rettet mod primærerhvervet.
- Der skal sikres en én-strengt kontrolindsats, hvor bl.a. kontrol af landbrugets arealanvendelse med fordel kan samles i staten og kontrol af miljøforhold på husdyrbrugenes produktionsanlæg samles i kommunerne.
- Der skal udvikles nye kontrolmodeller, så kontrolindsatsen i højere grad baseres på en risikovurdering frem for tilfældig udvælgelse.
- Med krav til dokumentation af kvalitet og sikkerhed skal der udvikles egenkontrolprogrammer, herunder kriterier for eventuelle dokumentationsordninger, som giver landmanden mulighed for selv at dokumentere relevante miljøforhold.
- Som en del af en ny, samlet kontrolstrategi bør betalingsprincipper for kontrol og tilsyn harmoniseres.



ANBEFALING 44: BEDRE SAMMENHÆNG MELLEM EU-ORDNINGER OG KONTROL

Den støtte, som danske landmænd får fra EU, forudsætter overholdelse af EU's regler for produktion, natur, miljø, sundhed og dyrevelfærd mv. Reglerne kaldes under et krydsoverensstemmelse og er et omfattende kompleks af ca. 120 forhold og forpligtelser, som skal overholdes og kan kontrolleres.

Krydsoverensstemmelse er et vigtigt instrument til at sikre overholdelse af en række natur- og miljøregler. Men det er også vigtigt, at de positive effekter står mål med den kontrolmæssige og administrative indsats, som er forbundet med krydsoverensstemmelse, samt at der er en rimelig balance mellem overtrædelsens karakter og de økonomiske konsekvenser for den enkelte landmand af eventuelle sanktioner. Det bør derfor være et løbende fokus for Danmark at sikre, at EU-reglerne om krydsoverensstemmelse er relevante og balancerede i forhold til effekt og konsekvens.

Det gælder således, at en fejl eller forseelse på et begrænset areal med støtte fra land-distriktsprogrammet til natur- og miljøvenlige tiltag kan udløse sanktioner på hele landbrugsarealet. Konsekvensen kan være, at landmænd fravælger en natur- og miljøindsats. Det er u hensigtsmæssigt og bør ændres, så sanktionerne alene kobles til de tilskud, som ydes til det berørte areal.

HANDLINGER:

- Danmark bør i EU arbejde for, at der i EU-reglerne om krydsoverensstemmelse alene indgår relevante krav, herunder medvirke til at sikre, at der er en bedre sammenhæng mellem kravet og sanktionen ved en eventuel overtrædelse.
- Danmark bør i EU arbejde for, at der ikke sker træk i hele landbrugsstøtten, når der sker overtrædelser og skal udmåles sanktioner for frivillige og særlige målrettede natur-, klima- og miljørettede aktiviteter.
- Der bør skabes mulighed for, at bedrifter under 5 ha – eller en produktion svarende hertil – kan slippe for tilsyn og kontrol med krydsoverensstemmelse.







EFFEKTER AF KOMMISSIONENS ANBEFALINGER



I dette kapitel præsenteres konsekvensvurderinger af Natur- og Landbrugskommissionens samlede anbefalinger.

Anbefalingerne vil samlet set, såfremt de gennemføres i deres helhed, føre til øget indtjening i landbruget, samtidig med der skabes væsentlige samfundsmæssige gevinster for natur, miljø og klima. Der er mange årsager og bidrag til denne samlede, positive effekt. Blandt de væsentligste er de foreslåede ændringer af miljøreguleringen og udmøntningen af den fælles EU-landbrugspolitik samt tiltag, der forbedrer muligheder for kapitalfremskaffelse og investeringer.

Kommissionens anbefalinger vil forbedre landbrugets fremtidige produktions- og rammevilkår og dermed vækst og beskæftigelse. Der vil samlet set være direkte, positive effekter for primærlandbrugets indtjening. Derudover er der en række positive effekter, som alene kan vurderes kvalitativt. Den samlede beskæftigelseseffekt vil være af begrænset positivt omfang.



Baggrunden for de positive erhvervsøkonomiske effekter er især en ny regulering af kvælstof, en ny regulering af husdyrproduktionen, erhvervsfremmeaktiviteter, fokus på øget højbærdiproduktion og bedre finansieringsmuligheder. Kommissionens anbefalinger vurderes også at skabe bedre forudsætninger for et professionaliseret og mere konkurrencedygtigt erhverv, der er bedre forberedt på udfordringerne på miljø- og klimaområdet.

Kommissionens anbefalinger vil både give mere natur og en forbedring af den eksisterende natur. Der anbefales også et mere langsigtet og strategisk sigte med et forbedret grundlag af planlægning og prioritering af de kommende års naturindsats.

Tilsvarende vil kommissionens anbefalinger skabe forudsætningerne for en markant forbedring af vandmiljøet. Det gælder særligt i forhold til anbefalinger om en ny miljøregulering, som skaber forudsætninger for, at indsatsbehovet kan fastlægges mere præcist, og at indsatsen kan ske mere omkostningseffektivt.

Samlet set vil anbefalingerne også medvirke til at nedbringe landbrugerhervets årlige udledning af drivhusgasser og øge kulstoflagringen med samlet set ca. 0,2 mio. tons CO₂-ækvivalenter. De primære årsager hertil er anbefalingerne om udtagning og ændret arealanvendelse, tilskud til biogas og klimaprojekter.

Vurderingerne i dette kapitel, tager udgangspunkt i, at der for de fleste af anbefalingerne vil være mulighed for at skalere indsatsen og dermed effekterne, da de afhænger af såvel den konkrete udmøntning som ambitionsniveauet for implementering. Til grund for vurderingen af effekter har kommissionen lagt et niveau for en samlet indsats, som vurderes realistisk inden for den økonomiske og budgetmæssige ramme, som kommissionen – via sit kommissorium – har haft for sit arbejde.

Nedenstående vurderinger af kommissionens anbefalinger baserer sig i øvrigt på analyser fra Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi ved Københavns Universitet (IFRO) vedr. økonomiske konsekvenser og Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) vedr. natur, biologisk mangfoldighed og vandmiljø samt Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug (DCA) vedr. klimaeffekter – begge ved Aarhus Universitet (AU). Endvidere er der foretaget juridiske vurderinger af Kammeradvokaten, som også er resumeret i dette kapitel. Universiteternes og Kammeradvokatens analyser og vurderinger kan findes på kommissionens hjemmeside www.naturoglandbrug.dk

15.1. KONSEKVENSER FOR NATUR, MILJØ OG KLIMA

Konsekvenserne for natur, miljø og klima er primært vurderet kvalitativt. Der er dog foretaget en modelberegning af økonomiske konsekvenser ved at gennemføre en ny, miljøøkonomisk fastsættelse af kvælstofnormer (IFRO). Tilsvarende er der foretaget en kvantitativ beregning af effekterne af kommissionens anbefalinger i forhold til landbrugets udledning af drivhusgasser for de af kommissionens anbefalinger, hvor dette er skønnet muligt (DCA).

NATUR OG BIOLOGISK MANGFOLDIGHED

Natur- og Landbrugskommissionens anbefalinger indebærer en større indsats for at skabe nye naturarealer og forbedre naturværdierne i det åbne land og i skovene.

Kommissionen anbefaler, at der ligesom på vand- og klimaområdet bliver fastlagt klare, politiske mål for dansk natur, og der skabes en samlet planlægningsmæssig ramme for prioritering og lokalisering af indsatsen. En klar målsætning gælder både i forhold til en indsats, som skal forøge arealet med natur, og en indsats, som skal rettes mod sikringen af de eksisterende naturværdier.



Et nationalt naturnetværk vil udgøre den nødvendige planlægningsmæssige ramme for en styrket naturindsats og medvirke til at sikre, at de vigtigste naturområder prioriteres og at naturprojekter, hvor det er muligt, også kan opfylde mål i forhold til forbedringer af vandmiljøet, reduktion i udledning af drivhusgasser og klimatilpasning. Endelig vil det nationale naturnetværk være afgørende i forhold til at styrke sammenhængene i den danske natur.

For at forbedre naturkvaliteten og skabe nye natur- og skovarealer anbefaler kommissionen, at der etableres en ny naturfond. Fondens aktiviteter foreslås finansieret af en række nye finansieringskilder og bidrag, der som udgangspunkt svarer til minimum 300 mio. kr. om året. Det vil indebære, at der – forudsat fastholdelse af eksisterende offentlige bevillinger og niveau for etablering af ny natur – hvert år samlet set kan etableres minimum ca. 5.000 ha ny natur og skov. Det svarer til en forøgelse på ca. 50 pct. i forhold til den gennemsnitlige årlige indsats de seneste 5 år. Indsatsen for ny natur vil blive målrettet det nationale naturnetværk, og der vil være plads til at skabe både ny natur med en høj kvalitet og forbedrede levevilkår for truede arter og almindelig natur. Indsatsen forventes gennemført efter principper om lodsejerinddragelse, frivillighed og fuld kompensation.

Kommissionens anbefalinger indebærer en bedre sikring af eksisterende naturarealer både i form af en forbedret lovgivningsmæssig beskyttelse og bedre muligheder for tilskud til naturpleje og for at skabe erhvervsmæssig indtjening på naturarealer og græsarealer. Samlet set vil det sikre en bedre beskyttelse af værdifulde naturarealer og forbedre deres kvalitet og værdi som levesteder. Anbefalingerne indebærer også, at der skabes mere vild natur i fri udvikling. Mulighederne for pleje af naturarealer forbedres markant, og der gives mulighed for, at plejen bedre kan tilpasses de enkelte arealer og levesteder. Det vil gøre det muligt at opretholde flere værdifulde naturtyper og levesteder for sjældne og truede arter.

Anbefalinger om bedre sikring og en indsats for flere småbiotoper i landbrugslandet vil gavne de arter, som f.eks. hare, agerhøne og lærke, der tidligere var almindelige, men som nu er mere sjældne.

I skovene anbefaler kommissionen, at arealet med urørt skov forøges, at der skabes flere områder med naturlige vandforhold, og at der tages flere naturhensyn. Dette vil give bedre forhold for noget af den mest sårbare og truede danske natur og biodiversitet.

Samlet vurderes anbefalingerne at indebære en markant styrkelse af indsatsen for den danske natur og biodiversitet, både ved at arealet med natur forøges og ved en bedre beskyttelse og pleje af eksisterende naturarealer og af sårbare og truede dyre- og plantearter.

VANDMILJØ

Natur- og Landbrugskommissionen tager med sine anbefalinger udgangspunkt i, at Danmark skal leve op til målsætningen i EU's vandrammedirektiv om opnåelse af god økologisk tilstand for alle vandområder. Indsatsbehovet for de enkelte vandområder skal fastsættes med baggrund i vandområdets konkrete tilstand, og indsatsen skal differentieres efter forholdene lokalt. Kommissionen har fokus på, at det udover en yderligere reduktion af kvælstofudledningen er afgørende, at også påvirk-



ninger fra fosfor, fysiske påvirkninger af bundforhold, som f.eks. fiskeri og råstofindvinding samt klimatiske forhold indgår i en målrettet tilrettelæggelse af indsatsbehovet.

For de ferske vandområder har kommissionens anbefalinger fokus på en forbedret kortlægning af vandløbenes naturpotentiale, og mere viden om sammenhængen mellem vandløbenes tilstand, funktion i ådalene og de faktorer, som påvirker sammenhængen. Dette skal sikre en mere målrettet og omkostningseffektiv indsats. Endvidere er anbefalinger om reduktion af fosfortabet samt forbedrede fysiske forhold i vandløbene væsentlige forudsætninger for, at ferske vandområder kan opnå en forbedret tilstand.

Kommissionen fastsætter ikke med sine anbefalinger et nyt, eksakt mål for størrelsen på den fremtidige reduktion af næringsstofudledningen, men forudsætter, at der er et reduktionsbehov, som skal opfyldes for at kunne overholde vandrammedirektivets krav om god økologisk tilstand. Kommissionen lægger i den sammenhæng vægt på konklusionerne fra kommissionens kvælstofarbejdsgruppe, der i foråret 2012 analyserede og konstaterede et yderligere behov for en reduktion af udledning af både kvælstof og fosfor til vandmiljøet.

Natur- og Landbrugskommissionen retter derfor sine anbefalinger mod udviklingen af en ny, målrettet og differentieret regulering, en fortsat reduktion af næringsstofpåvirkningen, en ny tilgang til tilrettelæggelsen af vandmiljøindsatsen og udvikling, herunder dokumentation af nye omkostningseffektive virkemidler som vejen til at opnå en god økologisk tilstand.

Kommissionens anbefalinger er også vigtige som pejlemærker for den nødvendige understøttende indsats i form af metode- og modeludvikling, indsamling og bearbejdning af data og lovændringer osv., som bør finde sted frem mod kommende vandplaner.

Kommissionens anbefalinger om en ny miljøregulering mv. skaber forudsætninger for, at indsatsbehovet kan fastlægges mere præcist, og at indsatsen kan ske mere omkostningseffektivt end med den nuværende hovedsagelig generelle regulering. Ifølge IFRO vil de erhvervs- og samfundsøkonomiske effekter ved ny miljøøkonomisk regulering være positive sammenlignet med den nuværende regulering med samme miljøeffekt (se også nedenfor vedr. miljøøkonomiske kvælstofnormer).

Udover kommissionens konkrete anbefalinger om vandmiljø og regulering af vandmiljøindsatsen vil kommissionens anbefalinger om ændret arealanvendelse, herunder øget udtagning af landbrugsarealer til natur- og klimaformål, også have en positiv effekt på vandmiljøet, primært i form af reduceret næringsstofudledning.

Økonomiske konsekvenser ved miljøøkonomisk fastsatte kvælstofnormer

For at kvalificere kommissionens anbefalinger om kvælstofregulering har IFRO gennemført en række omfattende modelberegninger for oplandet til Limfjorden. Analyserne viser, at en yderligere kvælstofreduktion i forhold til i dag – svarende til 10.000 tons kvælstof på landsplan – er forbundet med væsentlige omkostninger for erhvervet, men at der med en regulering efter miljøøkonomiske normer sammenlignet med den nuværende regulering vil kunne opnås en samlet fordel for oplandet til Limfjorden på 140 mio. kr. årligt. På landsplan vurderes den samlede fordel for erhvervet at kunne være op til to-tre gange større.



Det er væsentligt at være opmærksom på, at fordelene ved en ændret regulering vil øges med reduktionskravet. Fastholdes det nuværende reduktionskrav på 9.000 tons er der en begrænset effekt af en ændret regulering med de givne forudsætninger. Beregningerne for Limfjordens opland viser således, at den økonomiske gevinst for landbruget ved en ny, målrettet og differentieret regulering udgør 6-7 mio. kr. årligt, svarende skønsmæssigt til 12-25 mio. kr. årligt på landsplan.

Forudsat det nuværende niveau for kvælstofudledning til vandmiljøet, vil der både være bedrifter, som 'vinder', og bedrifter som 'taber' på omlægningen til miljøøkonomisk fastsatte kvælstofnormer. Nogle taber op imod 200 kr. pr. ha, mens andre vil vinde op imod 200 kr. pr. ha. Ifølge IFRO's beregninger vil ca. 70 pct. af bedrifterne i oplandet til Limfjorden være 'vindere' og ca. 30 pct. 'tabere' ved omlægning til en miljøøkonomisk regulering.

Gevinsterne kan forøges ved at fjerne de gældende krav om generelle randzoner og målrettede efterafgrøder. Beregningerne viser i øvrigt, at den samlede gevinst dermed stiger til ca. 20 mio. kr. for oplandet til Limfjorden.

Samlet set er det væsentligt at være opmærksom på, at selv om IFRO's analyser og beregninger bygger på et meget omfattende datagrundlag og er de hidtil mest omfattende modelleringer af kvælstofregulering, er der flere forhold, som ikke er inddraget i modelberegningerne. Det gælder f.eks. reduceret proteinværdi ved ikke at kunne anvende driftsøkonomisk optimale normer samt muligheden for fuld anvendelse af frivillige, fleksible virkemidler, der kan øge normen for den enkelte landmand (f.eks. frivillige efterafgrøder eller energiafgrøder). Effekterne heraf er, at gevinsterne ved de miljøøkonomiske normer vil være større end beregnet.

I IFRO's analyse indgår det endvidere som forudsætning, at kvælstof – som det også er tilfældet i dag – kan fordeles 'frit' inden for bedriften, dog med den begrænsning i modelberegningerne, at det ikke finder sted, såfremt jorderne på den enkelte bedrift er placeret i forskellige retentionsklasser. Da disse forudsætninger er vanskelige at håndtere i praksis, vil det betyde, at der – som det også er tilfældet i dag – vil kunne foregå en anden fordeling inden for bedriften end forudsat i beregningerne. Effekten heraf vil være, at gevinsten ved de miljøøkonomiske normer reelt vil være mindre end beregnet. Jo større reduktionskravet er på det enkelte areal, desto større er incitamentet til en sådan intern omfordeling. Efterhånden som det i stigende omfang bliver muligt at måle kvælstofudledningen for den enkelte bedrift, vil disse miljømæssigt uhensigtsmæssige omfordelinger dog kunne reduceres.

Samlet set er der brug for at arbejde videre med at begrænse usikkerheder og optimere udformningen af en ny, målrettet og differentieret regulering med henblik på at opnå den bedst mulige effekt for såvel miljø som erhverv. Den endelige effekt af en ny regulering vil i øvrigt afhænge af en kortlægning af jordernes retention, mulighederne for driftsteknisk at optimere produktionen under de nye betingelser, anvendelse og placering af virkemidler samt tilskudsordninger m.m.



KLIMAEFFEKTER

En række af kommissionens anbefalinger medvirker til at nedbringe landbrugerhervets drivhusgasudledninger og øge kulstoflagringen. Det gælder bl.a. anbefalinger, som indebærer ændret landbrugsmæssig arealanvendelse og udtagning af landbrugsarealer samt anbefalinger, der fremmer anvendelse af biogas og andre klimateknologier. Der er dog også anbefalinger, der fører til øget udslip af drivhusgasser, herunder en ændret kvælstofregulering og øget støtte til naturpleje. Den samlede effekt af Natur- og Landbrugskommissionens anbefalinger er, jf. beregninger og vurderinger fra DCA, en årlig reduktion på ca. 208.000 ton CO₂-ækvivalenter i 2020, inkl. effekter på kulstoflagring.

Kommissionen vurderer, at anbefalingerne kan medvirke til udtagning af yderligere ca. 1.800 ha om året i forhold til det nuværende niveau på ca. 3.200 ha (se også ovenfor under natur-afsnittet), hvilket vil reducere de årlige udledninger af drivhusgasser med ca. 70.000 ton CO₂-ækv. i 2020. Udtagning af kulstofholdige lavbundsjord vil i denne sammenhæng have den største klimaeffekt sammenlignet med udtagning af andre jordtyper.

Kommissionens anbefaling om en ny beregningsmodel for udledningen af drivhusgasser på bedriftsniveau, kan i sig selv øge opmærksomheden omkring emissionerne fra staldanlæg og landbrugsarealer, men det er tvivlsomt, om nye bedriftsregnskaber i sig selv vil lede til reduktioner. Bedriftsregnskaberne vil dog være et vigtigt grundlag for de test- og demonstrationsprojekter, som også anbefales gennemført. Der forventes reduktioner svarende til ca. 125.000 ton CO₂-ækv. pr. år, såfremt der afsættes 25 mio. kr. årligt til denne indsats. Bedriftsregnskaberne vil samtidigt understøtte, at drivhusgasudledninger fra husdyrbrug kan indarbejdes i den emissionsbaserede regulering for husdyrbrug, som kommissionen også foreslår. Her vil klimaeffekterne naturligvis afhænge af de krav, der stilles til emissionsgrænser for drivhusgasser.

Anbefalingen om fortsat anlægsstøtte til biogas forventes at fremme anvendelsen af husdyrgødning til biogas. Hvis den årlige tilskudspulje på 50 mio. kr. til nye biogasanlæg øger anvendelsen af husdyrgødning med 2 pct.-point, vil der ske en reduktion i drivhusgasudledninger med ca. 16.000 ton CO₂-ækv. årligt, hvilket svarer til en årlig reduktion på ca. 112.000 ton CO₂-ækv. i 2020.

Udvidede og forbedrede muligheder for støtte mv. til naturpleje forventes at forøge antallet af græssende dyr og dermed forøge udledningen af drivhusgasser. Effekterne afhænger imidlertid i høj grad af, hvordan naturplejeindsatsen målrettes og prioriteres. Kommissionens samlede forslag om at forbedre naturplejen forventes skønsmæssigt at øge de årlige udledninger af drivhusgasser med ca. 48.000 ton CO₂-ækv.

En ny målrettet og differentieret kvælstofregulering forventes med det nuværende niveau for kvælstofreduktion (9.000 tons) at øge udledningen af drivhusgasser med ca. 51.000 ton CO₂-ækv. pr. år. Det skyldes primært øget brug af kvælstof og ændret arealanvendelse. Omvendt vil en skærpet vandmiljøindsats med en yderligere reduktion af kvælstof til vandmiljøet medvirke til at reducere udledningen af drivhusgasser.



Tabel 15.1 viser de forventede klimaeffekter i 2020 som følge af Natur- og Landbrugskommissionens samlede anbefalinger. Som det fremgår vurderes det, at den samlede årlige reduktion opgøres til ca. 208.000 tons CO₂ ækv. inkl. effekter på kulstoflagring og ca. 190.000 CO₂-ækv. uden kulstoflagring.

TABEL 15.1:

Årlig reduktion af drivhusgasser i 2020 som følge af Natur- og Landbrugskommissionens anbefalinger.

KLIMAEFFEKT (ton CO ₂ -ækv.)	Uden kulstoflagring	Med kulstoflagring
Udtagning af landbrugsjord ¹	21.000	70.000
Tilskud til klimaprojekter ²	125.000	125.000
Anlægsstøtte til biogas ³	120.000	112.000
Øget støtte til naturpleje ⁴	-48.000	-48.000
Ny kvælstofregulering ⁵	-28.000	-51.000
Samlet reduktion i 2020	190.000	208.000

¹ Der udtages yderligere 1.800 ha årligt udover niveauet i dag og ligeligt fordelt på højbund og lavbund.

² Det antages at der afsættes 25 mio. kr./år, og at tilskudssatsen svarer til 200 kr. pr. ton CO₂-ækv.

³ Det forudsættes at anlægsstøtten er en nødvendig forudsætning for yderligere biogasudbygning frem til 2020.

⁴ Øget støtte på 110 mio. kr. årligt antages at forøge bestanden med 12.000 stk. naturkvæg.

⁵ Indsatsniveau svarer til det nuværende med reduktion af 9000 ton N til havmiljøet som vedtaget i Grøn Vækst.

Kilde: Jensen, P.N., Fredshavn, J. & Olesen, J.E. "Vurdering af konsekvenser for udledning af drivhusgasser samt for naturen, vandmiljøet og biodiversitet af Natur og Landbrugskommissionens samlede anbefalinger med handlinger", samt Jensen, P.N., Fredshavn, J. & Olesen, J.E. "Vurdering af konsekvenserne for udledning af drivhusgasser samt for naturen og biodiversiteten ved ændret kvælstofregulering."- se fulde notater fra AU på kommissionens hjemmeside.

15.2. KONSEKVENSER FOR LANDBRUGSERHVERVETS IND TJENING

Natur- og Landbrugskommissionens anbefalinger vil samlet set have en positiv effekt på landbrugets indtjening. De væsentligste initiativer, hvor effekten kan kvantificeres, fremgår af tabel 8.2.

TABEL 15.2:

Sektorøkonomiske konsekvenser for landbrugserhvervet, mio. kr. pr. år (2020).

ANBEFALING	Budget- konsekvens mio. kr/år	Sektorøkonomi ekskl. tilskud mio. kr/år	Sektorøkonomi inkl. tilskud mio. kr/år	Ændret besk. i primær jordbrug Fuldtidsstillinger
1: Klare mål og strategier for naturen i Danmark ¹ (5.000 ha/år)		180	-31	0-75
4: Bedre beskyttelse af naturarealer	-	-20	-20	-35
5: Naturpleje som driftsgren	100	>-100	>0	
6: Mere natur i landbrugslandet	10	-3	+7	
11: Ny regulering af landbrugets kvælstof	-90	+220	+130	+100
14: Ny regulering af husdyrproduktionen	..	+5	+5	
18: Bedre beskyttelse af vores drikkevand	25	-25	0	-45
25: Måltrettet fokus på nye markeder og markedsbehov ²	25	+0-200	+0-200	+0-200
26: Styrket kvalitets- og højværdiproduktion	25	+25-45	+50-70	+50-70
29-33: Bedre muligheder for erhvervelse og finansiering	0	+0-75	+0-75	
38: Nye perspektiver for EU's landbrugspolitik	-			

¹ Ændring i nettoindtjening - omfatter omkostninger mv. til bl.a. anbefaling 19.

² Medfører et finansieringsbehov, selv om det ikke er et tilskud til landbruget.

Kilde: Jensen J.D.: Vurdering af Natur- og Landbrugskommissionens anbefalingers sektorøkonomiske konsekvenser. IFRO Udredning 2013/8. - se fuldt notat fra IFRO på kommissionens hjemmeside.



Den samlede, kvantificerbare sektorøkonomiske vurdering viser, at der for landbrugssektoren som helhed vil være en samlet positiv virkning på indtjeningen, der frem mod 2020 kan beløbe sig til årligt ca. 70-365 mio. kr. før tilskud, og årligt ca. 170-465 mio. kr. inklusive tilskud til de aktiviteter, som forudsætter dette i medfør af kommissionens anbefalinger. Som følge af mulige samspilseffekter imellem initiativerne skal de summerede beløb tages med et vist forhold. De positive beskæftigelseseffekter i primærlandbruget vil være begrænset.

Som ved alle sådanne beregninger er resultaterne behæftet med en vis usikkerhed, og de er naturligvis betinget af de anvendte beregningsforudsætninger. De konkrete numeriske resultater vurderes ikke desto mindre at give en rimelig god indikation af de sektorøkonomiske konsekvenser.

De væsentligste positive sektorøkonomiske konsekvenser skyldes kommissionens anbefalinger om en ny, måltrettet miljøregulering, der vil kunne give landbrugssektoren en samlet merindtjening på over 200 mio. kr. i forhold til den nuværende regulering. Der vil dog være relativt store forskelle i betydningen for de enkelte landmænd. De fleste vil opnå positiv økonomisk effekt, men nogle vil også få forringede indtjeningsmuligheder (jf. afsnit 15.1 ovenfor).



Anbefalingerne om en række erhvervsfremmeindsatser viser generelt positiv effekt. Der er dog en væsentlig usikkerhed om størrelsen af den øgede afsætning og/eller højere priser. Positive indkomsteffekter forventes også, såfremt der tilvejebringes bedre muligheder for erhvervelse og finansiering af landbrugsbedrifter med vækstpotentiale. Effekten er antaget at give en reduktion i kapitalomkostningerne på 1 pct., hvilket samlet set vil resultere i en positiv indkomsteffekt på op imod 75 mio. kr.

Den største negative sektorøkonomiske konsekvens (ekskl. tilskud) af kommissionens anbefalinger er en forøget naturpleje (afgræsning og slæt), som vil reducere nettoindtjening med ca. 100 mio. kr. En sådan øget naturpleje og afgræsning af vedvarende græsarealer mv. forudsættes imidlertid kompenseret med tilskud via udvikling og udvidelse af de eksisterende ordninger i landdistriktsprogrammet. Derfor vil aktiviteten ikke reducere indtægterne hos den enkelte landmand, ud over den effekt, der følger af at udvide landdistriktsprogrammet med midler, der reducerer den direkte støtte (jf. også afsnit nedenfor om fleksibilitet/modulation). Det samme gælder i forhold til udtagning af landbrugsarealer til naturformål mv. Også her er der en umiddelbar negativ sektorøkonomisk effekt, som dog for den enkelte landmand forudsættes kompenseret i form af enten opkøb af jord, tilskud til udtagning eller tilskud til pleje.

Der er en række af kommissionens anbefalinger, som ikke indgår i de sektorøkonomiske beregninger og tabellen ovenfor. I disse tilfælde har IFRO foretaget en kvalitativ effektiv vurdering relateret til hvilke økonomiske mekanismer, som påvirkes. Det gælder f.eks. mekanismer, som øger dansk landbrugs afsætningsmuligheder, giver øget fleksibilitet på markederne for landbrugets produktionsfaktorer (arbejdskraft, kapital og jord) eller ændrer de transaktionsomkostninger, der er forbundet med landbrugsproduktion.

De kvalitative vurderinger viser, at flere af kommissionens anbefalinger vurderes at have en positiv sektorøkonomisk effekt. Det gælder bl.a. anbefalingerne vedrørende forsknings- og udviklingsindsatsen, teknologifremme, satsning på bæredygtig biomasse og i mindre grad også de anbefalinger, som medvirker til at styrke kompetencerne i landbruget.

Anbefalingerne vedrørende mere effektiv forvaltning og administration, kontrol baseret på tillid og ansvar, samt bedre sammenhæng mellem EU-ordninger og kontrol vurderes alle at sænke transaktionsomkostningerne for landmændene og dermed styrke driftsøkonomien.

Udover anbefalinger med positiv effekt har IFRO vurderet, at en række anbefalinger stort set ingen erhvervsøkonomisk effekt har. Endelig er der en række anbefalinger, hvor det på grund af anbefalingernes karakter ikke har været muligt at foretage hverken en kvantitativ eller kvalitativ sektorøkonomisk vurdering. Ingen anbefalinger indgår i den kvalitative analyse med selvstændig negativ effekt for sektoren.

I forhold til anvendelsen af fleksibilitet (modulation) i EU's landbrugsstøtte har Natur- og Landbrugskommissionen vurderet, at der er behov for fleksibilitet på 5-6 pct. af den direkte støtte til finansiering af kommissionens anbefalinger (jf. anbefaling 38). På den baggrund har IFRO vurderet, at en overførsel af midler på dette niveau for en gennemsnitlig heltidsbedrift (ca. 150 ha) vil betyde ca. 20.000 kr. om året i mindre enkeltbetalingstilskud. Det vurderes uklart i hvilket omfang en indtjeningsnedgang af den størrelsesorden vil have en reel betydning for bedriftens produktions- og udviklingsmuligheder. En reduktion i enkeltbetalings-tilskuddet må i øvrigt formodes at afspejle sig i lavere jordpriser, og dermed en økonomisk omfordeling fra nuværende til fremtidige ejere af landbrugsjord, og dermed alt andet lige føre til en lavere gældsætning på lang sigt.

15.3. STATSFINANSIELLE KONSEKVENSER

En række af kommissionens anbefalinger indebærer merudgifter, som forudsætter ny eller supplerende finansiering. Disse anbefalinger er samlet i tabel 15.3. Skønnet over merudgiften afhænger af antagelser om såvel den konkrete udmøntning og ambitionsniveauet for implementering. De foretagne skøn skal illustrere, at det er muligt at gennemføre kommissionens anbefalinger i deres væsentlighed uden samlede negative statsfinansielle konsekvenser.

TABEL 15.3:

Skønnede budgetmæssige konsekvenser kr. 2013-priser (mio. kr./år).

ANBEFALING		Finansieringskilde	Beløb
Natur, miljø og klima:			
1-3	Udtagning af arealer til natur	Naturfond	300
5	Naturpleje som driftsgren	LDP	110
6	Mere natur i landbrugslandet	LDP	10
8	Mere natur i skovene	FL*/LDP	20
11	Ny regulering af landbrugets anvendelse af kvælstof	LDP	-90
18	Bedre beskyttelse af drikkevand	FL* + vandtakst	20 +(45)
20	Bedre rammer for klimatilpasning i det åbne land	Takst/gebyr	70
Mere og bedre natur mv. i alt			485
Erhvervs- og vækstinitiativer:			
25	Målrettet indsats på nye markeder og markedsbehov	LDP	25
26	Styrket kvalitet- og højværdiproduktion	LDP	25
29-32	Bedre muligheder for erhvervelse og finansiering	LDP *	40
36	Satsning på bæredygtig biomasse (anlægsstøtte til biogas)	LDP	50
19,37	Fremme af teknologier (demonstrations og udviklingsprojekter)	LDP	50
37	Fremme af teknologi (investeringsstøtte)	LDP	70
39	Fokuseret forskning og udvikling	Forskningsreserve	50
Vækstinitiativer – i alt			310
UDGIFTER I ALT			795

* Finansiering af bl.a. kortlægning af de boringsnære beskyttelsesområde og tidligere nedrivningsfradrag sker gennem statslige midler, der kan frigøres ved fleksibilitet i EU's landbrugsstøtte, hvor der ikke kræves statslig medfinansiering.

Kilde: Egne skøn og beregninger

Det forudsatte niveau for implementering vil betyde, at udgifterne til natur, miljø, klima, udvikling og vækst øges med omkring 800 mio. kr. om året.

For enkelte af anbefalingerne er der tale om relativt kortvarige, tidsbegrænsede udgifter. Det gælder f.eks. kortlægning af de boringsnære beskyttelsesområder (anbefaling 18) og investeringsstøtten til udbygning af biogas (anbefaling 36).



Merudgifterne til etablering af flere, nye naturarealer forudsættes først og fremmest dækket gennem oprettelse af en national naturfond med et basisbudget på 300 mio. kr. om året (anbefaling 3), mens de øvrige merudgifter til natur-, miljø- og klimaindsatser forudsættes finansieret inden for en øget ramme i landdistriktsprogrammet (LDP) samt takst- og gebyrfinansiering. Merudgifterne til initiativer, som skal sikre vækst i erhvervet gennem erhvervsfremme, styrket højværdiproduktion og teknologiudvikling vil helt overvejende blive finansieret gennem landdistriktsprogrammet. Samlet set forudsættes forøgede årlige nettoudgifter i landdistriktsprogrammet til natur, miljø og klima på ca. 50 mio. kr. og forøgede nettoudgifter til erhvervs- og vækstinitiativer på ca. 260 mio. kr.

Muligheden for øget finansiering gennem landdistriktsprogrammet sikres gennem kommissionens anbefaling om at anvende muligheden for at overføre penge fra søjle 1 til søjle 2 i EU's landbrugspolitik som beskrevet i anbefaling 38. Det angivne niveau for indsatser indebærer, at kommissionens samlede anbefalinger kan rummes inden for en overførsel på 5-6 pct. af midlerne til enkeltbetaling i 2020 forudsat eksisterende indsatser i det nuværende landdistriktsprogram ikke nedprioriteres, hvilket kommissionen har lagt til grund for sine anbefalinger.

En del af de modulerede midler går til at frigøre statslige midler i landdistriktsprogrammet, som skal finansiere de initiativer, der vil bidrage til at øge omsætningen af landbrugsejendomme og fremme investeringer i landbruget (anbefaling 29-32). Disse initiativer er skønsmæssigt sat til en samlet udgift på 40 mio. kr. om året. Dertil kommer evt. øgede offentlige udgifter til urørt skov (jf. anbefaling 8) samt tilskud til kortlægning af boringsnære beskyttelsesområder, som er vurderet til en samlet engangsudgift på 40 mio. kr. (fordelt over 2 år).

Endelig anbefales en del af udviklingsindsatsen gennemført ved en øget bevilling til 'Grøn Udviklings- og DemonstrationsProgram' (GUDP), som forudsættes finansieret ved udmøntning af de generelle reserver til forskning og udvikling (anbefaling 39). Øvrige forsknings- og udviklingsindsatser og -prioriteringer forudsættes i øvrigt at kunne rummes inden for eksisterende rammer og puljer til forskning og udvikling.

Samlet set er Natur- og Landbrugskommissionens anbefalinger udtryk for en statsfinansiell balance, og gennemførelse af kommissionens anbefalinger på det beskrevne niveau vil ikke medføre behov for yderligere statslige bevillinger.

Den samlede finansiering af kommissionens anbefalinger fremgår af tabel 15.4

TABEL 15.4:

Finansiering, mio. kr./år, 2013-priser.

	Mio. kr.
Forøgelse af landdistriktsprogram (ved fleksibilitet i EU's landbrugsstøtte)	300
Naturfond via diverse finansiering (afgift/gebyr, tips og lotto, eksterne bidrag mv.)	≥300
Anden finansiering (takst/gebyrfinansiering, forskningsreserve...)	200
I alt	800

Kilde: Egne beregninger og skøn.

15.4. ADMINISTRATIVE OMKOSTNINGER



Kommissionen anerkender, at det med 144 forslag til handlinger er en betydelig administrativ opgave for specielt myndighederne, når der skal følges op på kommissionens anbefalinger.

For de største administrative enkeltopgaver har kommissionen fået foretaget budgetoverslag over udgifterne. Fødevareministeriet vurderer, at det vil koste ca. 25 mio. kr. at etablere kortgrundlag og IT-systemer til ny kvælstofregulering og ca. 10-35 mio. kr. at inddrage natur- og landskabselementer i enkeltbetalingsordningen. De årlige driftsudgifter skønnes tilsvarende at blive forøget med ca. 13 mio. kr. til ny regulering og omkring 10 mio. kr. inkl. den forøgede kontrolindsats.

Kommissionen forudsætter i øvrigt, at de administrative omkostninger ved implementering af kommissionens anbefalinger samlet set kan finansieres inden for ministeriernes eksisterende rammer. Det har ikke været muligt for kommissionen at opgøre den samlede effekt af en efterfølgende drifts- og administrationsfase. Der vil på nogle områder være tale om øgede driftsmæssige omkostninger, mens der på andre områder vil være reducerede omkostninger.

15.5. JURIDISKE VURDERINGER



Kammeradvokaten har gennemgået kommissionens rapport og foretaget en forhåndsvurdering af kommissionens anbefalinger for at kunne pege på anbefalinger, som ud fra denne vurdering ikke vil kunne realiseres på grund af juridiske blokeringer, herunder f.eks. statsstøtteretlige eller andre EU-regler. Der har endvidere været foretaget en foreløbig vurdering af visse anbefalinger i forhold til grundlovens § 73 om ejendomsretten og ekspropriation.

Kammeradvokaten har på baggrund af sin gennemgang vurderet, at kommissionens anbefalinger vil kunne realiseres inden for de ovennævnte retlige rammer.

Anbefalingerne vil endvidere, som udgangspunkt, kunne gennemføres som erstatningsfri regulering. Hvorvidt der ved en efterfølgende udmøntning kan blive tale om tiltag, der for den enkelte kan have ekspropriativ karakter, beror dog på den nærmere udformning af reguleringen, og det kan næppe udelukkes, at udmøntningen af visse af anbefalingerne indeholder risiko for, at enkelte rammes uforholdsmæssigt hårdt, således at reguleringen udgør et ekspropriativt indgreb over for disse. Omfanget vurderes imidlertid at kunne begrænses ved den lovgivningsmæssige udformning af ordningen, herunder f.eks. ved at der inddrages mulighed for at anvende rimelige og hensigtsmæssige overgangs- og dispensationsregler.

I forhold til EU-reglerne om statsstøtte har Kammeradvokaten fremhævet for kommissionen, at det – uden for landdistriktsprogrammet – vil være vanskeligt at støtte landbrugserhvervet særskilt med direkte økonomiske tiltag. Det skyldes, at den fælles EU landbrugspolitik tilstræber balancerede og fælles vilkår for landbrugserhvervet på tværs af medlemsstaterne.

Mulighederne for at yde statsstøtte uden for landdistriktsprogrammet er derfor begrænsede, og vil under alle omstændigheder kræve en forudgående godkendelse af Europa-Kommissionen. Kammeradvokaten har vurderet, at en udmøntning af visse af kommissionens udkast til anbefalinger vil kunne indebære statsstøtte til landbrugserhvervet.

På baggrund af de statsstøtteretlige overvejelser har kommissionen udeladt anbefalinger om mulighed for at udskyde ejendomsavancebeskatningen for landbrugsejendomme og fritagelse for tinglysningsafgift for unge landmænd mv.

For så vidt angår de EU-retlige rammer for adskilt arealregulering af husdyrbrug henvises til tidligere analyse udarbejdet i forbindelse med Husdyrreguleringsudvalgets arbejde.

15.6. SAMFUNDSØKONOMISKE KONSEKVENSER



De samfundsøkonomiske konsekvenser af anbefalingerne er foretaget af IFRO på baggrund af IFRO's egne vurderinger af sektorøkonomiske konsekvenser samt DCA/DCE's vurdering af effekterne for natur, miljø og klima.

Det vurderes at anbefalingerne samlet vil føre til en begrænset øget beskæftigelse i landbruget.

På baggrund af de kvantitative beregninger af konsekvenserne for landbrugerhvervets indtjening, jf. afsnit 15.5, vurderes det, at kommissionens anbefalinger samlet set giver bedre muligheder for indtjening i landbrugserhvervet. En stor del af den forventede gevinst skyldes en ændret miljøregulering, men også anbefalinger om markedsudviklingsordninger og forbedringer af ejendoms- og kapitalmarkedernes funktion bidrager væsentligt.

EKSTERNALITETER

En række anbefalinger vedr. forbedring af natur, miljø og klima vil indebære et fald i indtjeningen for landbruget. Udtagningen af landbrugsjord vil f.eks. medføre en nedgang i produktionsarealet.

De positive eksternaliteter mht. natur, miljø og klima indgår ikke direkte i de samfundsøkonomiske vurderinger. Det er dog IFRO's vurdering, at natur, miljø og biodiversitetsbeskyttelse har en ikke ubetydelig samfundsmæssig værdi.

JORDPRISER

Generelt vil tiltag, som ændrer udbuddet af jord, f.eks. udtagning, ikke i sig selv påvirke udviklingen i jordpriserne, da jordprisudviklingen på længere sigt afhænger af det forventede fremtidige nettoafkast til jorden (jordrenten), som man kan få ved at dyrke jorden. Anbefalingen om udtagning af landbrugsjord forventes derfor ikke at have nogen betydende påvirkning af jordpriserne som helhed.

Til gengæld vil tiltag, som direkte påvirker afkastet ved dyrkning af jorden, påvirke jordpriserne. F.eks. kan en mere målrettet, differentieret og fleksibel miljøregulering, der samlet set medfører en gevinst for landbruget, medføre en stigning i jordpriserne. Modsat vil mindre



enkeltbetalingsstøtte medføre et fald i jordpriserne. Omfanget af disse effekter skal vurderes i forhold til den samlede lønsomhed ved at dyrke jorden. Således vil en fleksibilitet på 5-6 pct. (se anbefaling 38) have en mindre negativ betydning for jordpriserne.

En mere målrettet kvælstofregulering, vil for den mest sårbare jord alt-andet-lige betyde lavere jordpriser på grund af reduceret økonomisk afkast. Til gengæld vil der på jord, hvor der bliver mulighed for at tilføre mere kvælstof end i dag, være en positiv effekt. Da kommissionens samlede anbefalinger muliggør en større indtjening ved at dyrke jord, vil det kunne påvirke jordpriserne positivt.

Samlet set kan det ikke forventes, at kommissionens anbefalinger vil have en væsentlig påvirkning af jordprisen.

STRUKTURELLE EFFEKTER OG PRODUKTIVITET

Anbefalingerne indeholder en række effekter, som potentielt kan påvirke landbrugets produktivitet. Det gælder f.eks. en øget professionalisering og styrkede kompetencer i primærlandbruget samt bedre muligheder for stordrift og teknologiudvikling.

Samlet set vurderes kommissionens anbefalinger at indebære en samfundsøkonomisk gevinst af en vis størrelse for både landbrug, natur, miljø og klima.





Natur- og Landbrugs-
kommissionen



Natur- og
Landbrugskommissionen

www.naturoglandbrug.dk