



12 anbefalinger til at
**udtage mest
muligt kulstofrig
lavbundsjord
hurtigst muligt**

Afrapportering fra ekspertgruppen
for udtagning af lavbundsjord

Delrapport 1

Indhold

Forord.....	3
Ambitionen: Udtagning af 100.000 hektar kulstofrige landbrugsjorder.....	4
Nuværende indsats for udtagning af lavbundsjorder.....	6
Ekspertgruppens anbefalinger.....	8
Kategori 1:	
Anbefalinger til at forbedre incitament for lodsejeres deltagelse i lavbundsprojekter.....	10
Anbefaling 1 • En kommende CO ₂ -regulering bør ligestille eksisterende og fremtidige lavbundsprojekter.....	12
Anbefaling 2 • Faste og attraktive skatteforhold i forbindelse med udtagning af lavbundsjorder.....	14
Anbefaling 3 • Lodsejeres mulighed for at anvende udtagningskonsulenter styrkes.....	15
Effekter og implementerbarhed af anbefalinger i kategori 1.....	16
Kategori 2:	
Anbefalinger til at understøtte kommunernes og Naturstyrelsens udtagningsindsats.....	18
Anbefaling 4 • Indgåelse af aftale mellem Kommunernes Landsforening og regeringen om at udtage 60.000 hektar kulstofrige lavbundsjorder.....	19
Anbefaling 5 • Styrket projektfacilitering af udtagning af lavbundsjorder og øvrig myndighedsbehandling.....	20
Anbefaling 6 • Enklere sagsbehandling af VVM-krav hos myndighederne i forbindelse med lavbundsprojekter.....	22
Anbefaling 7 • Mulighederne for ekspropriation i "lavbundsprojekter med klimaformål" ligestilles med ekspropriationsmulighederne for "kvælstof- og fosforvådområdeprojekter".....	24
Effekter og implementerbarhed af anbefalinger i kategori 2.....	26
Kategori 3:	
Anbefalinger til justering af styrelsernes tilskudsordninger, så tempoet i udtagningsindsatsen øges.....	28
Anbefaling 8 • Etablering af en fælles ordning for tilskudsmuligheder i Landbrugs- og Miljøstyrelserne.....	30
Anbefaling 9 • Lodsejere, der beholder udtagne projektarealer, skal ved jordfordeling kunne ydes direkte kompensation for arealets tabte markedsværdi.....	32
Anbefaling 10 • Oprettelse af en statslig jordpulje til strategisk opkøb eller ekstensivering af jorder til udtagningsprojekter.....	34
Effekter og implementerbarhed af anbefalinger i kategori 3.....	35
Kategori 4:	
Anbefalinger om at undgå negativt samspil mellem tilskudsordninger.....	36
Anbefaling 11 • Ordningen "ekstensivering med slæt" justeres og suppleres af en ny ordning.....	38
Anbefaling 12 • Bedre sammenhæng mellem udtagning og opfyldelse af GLM 8-kravet.....	40
Effekter og implementerbarhed af anbefalinger i kategori 4.....	41
Noter.....	42

Forord

Udtagning af lavbundsjord er en vigtig og ambitiøs opgave, som udgør et væsentligt bidrag til den danske klimaindsats.

Der er med landbrugsaftalen fra 2021¹ fastsat en ambition om udtagning af 100.000 hektar (ha) lavbundsjord inkl. randarealer² i 2030. Hvis dette lykkes, vil det kunne reducere udledningen af drivhusgasser fra landbruget med op til 1,1 mio. tons CO₂e³ i 2030. Siden er der kommet ny regering, der i regeringsgrundlaget³ viderefører ambitionen.

Det går pænt med udtagningsindsatsen. Der er igangsat forundersøgelser og realisering af omkring 30.000 hektar lavbundsprojekter. Derudover forventes gennemført 7.300 hektar 1-årige ekstensiveringsprojekter i 2023. Der er dermed mange lodsejere, som ønsker at indgå i projekter. Det er imponerende og viser reel vilje til at tage medansvar for klima og natur. Samtidig har kommunerne vedtaget ambitiøse mål i deres klimahandlingsplaner om udtagning af cirka 60.000 hektar lavbundsjord⁵.

Viljen er der, men der mangler tempo i udtagningsindsatsen. Erfaringerne fra den hidtidige indsats om udtagning og vådgøring af landbrugsarealer viser, at udtagningsprojekter ofte kan tage flere år – typisk 4-7 år fra første indledende undersøgelse af projektmuligheder til endelig afslutning af et projekt. De største klimaeffekter opnås samtidig først, når lavbundsarealer vådgøres. Hvis lavbundsarealerne både skal udtages og vådgøres inden 2030, skal vi have gang i den fulde udtagningsindsats i løbet af de næste få år.

Siden 2021 er der iværksat nye udtagningstiltag i Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen med det formål at sikre hurtigere udtagning, men der er fortsat behov for øget fremdrift, hvis det ambitiøse mål skal nås.

Ekspertgruppen er derfor glade for at kunne præsentere en række anbefalinger, som kan bidrage til at realisere ambitionen i "Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug" om hurtigst muligt at udtage eller ekstensivere så meget som muligt af de 100.000 hektar lavbundsjord. Anbefalingerne i denne rapport fokuserer på mulighederne for at justere og understøtte den nuværende indsats gennem konkrete og implementerbare forslag.

Udgangspunktet for udtagningsindsatsen er, at lodsejernes deltagelse er frivillig. Derfor er en af de vigtigste forudsætninger for at øge tempoet at skabe mest muligt incitament for lodsejernes deltagelse samt at udvikle og forbedre de nuværende udtagningsordninger. Selvom de grundlæggende er velfungerende, kan de med fordel justeres, så valgmulighederne i højere grad bliver mere økonomisk interessante for flere og sikrer trykthed om økonomiske konsekvenser.

En central anbefaling er at indgå en bindende aftale mellem Kommunernes Landsforening og regeringen for at sikre, at vi i fællesskab kommer i mål med ambitionerne. Der er bl.a. behov for en smidig og fleksibel administration for alle aktører, som i højere grad underbygger den grønne omstilling og mere aktivt bidrager til at finde løsninger og gør det nemt at indgå i udtagningsindsatsen. Det er der anbefalinger til i rapporten.

Aktuelt pågår der et arbejde med en grøn skattereform, der bl.a. vedrører CO₂e-afgifter i forhold til landbruget. Ekspertgruppen har arbejdet uafhængigt af arbejdet med skattereformen, men kommer også med forslag til handlinger på skatteområdet vedrørende konkrete skatteforhold i forbindelse med udtagning af lavbundsjord. For at opnå ambitionen om udtagning af kulstofrig landbrugsjord anser ekspertgruppen, at der er behov for at se på tværs af ministerierne – både Fødevareministeriet, Miljøministeriet, Skatteministeriet, Klimaministeriet og Kirkeministeriet, som ansvarlig for planlægning.

Ekspertgruppen håber, at denne første delrapport kan bidrage til en både administrativ og politisk proces, der kan føre i retning af en styrket udtagningsindsats. Ekspertgruppen vil i slutningen af året udkomme med en delrapport 2 med anbefalinger til, hvordan udtagningen og reduktionen af CO₂e kan øges yderligere.



Johannes Lundsfryd Jensen

Formand for ekspertgruppe for udtagning af lavbundsjord, juni 2023



Ekspertgruppen er nedsat af ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri, under inddragelse af Miljøministeriet, og består af:

- Johannes Lundsfryd Jensen (Formand), Borgmester, Middelfart Kommune
- Mogens Humlekrog Greve, Professor og sektionsleder, Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet
- Jakob Vesterlund Olsen, Seniorrådgiver, Institut for Fødevarer og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet
- Jørgen Primdahl, Professor, Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet
- Anne Kristine Munk Mouritsen, Landinspektør
- Karen Poulsen, Specialkonsulent, Naturstyrelsen
- Rikke Thome-Andersen, AC-tekniker, Miljøstyrelsen
- Jesper Graversen, Teamleder, Landbrugsstyrelsen
- Jytte Gad Lauridsen, Direktør, Rebild Kommune
- Jesper Hansen, Sekretariatsleder, Limfjordsrådet
- Irene Asta Wiborg, Miljøchef, SEGES Innovation
- Søren Hermansen, Direktør, Energiakademiet

Ambitionen

Udtagning af 100.000 hektar kulstofrige landbrugsjorder

I oktober 2021 blev "Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug" (også kendt som "Landbrugsaftalen") vedtaget af et bredt, politisk flertal. I aftalen indgår bl.a. et mål om, at dansk landbrug⁶ skal nedbringe udledningen af drivhusgasser med 55-65 pct. frem mod 2030. Med aftalen er der sat midler af til og igangsat flere forskellige tiltag, der skal hjælpe med at gøre den grønne omstilling af landbruget til en realitet. Det er aftaleparternes ambitionen, at der skal udtages 100.000 ha lavbundsjorder, inkl. randarealer, inden 2030.

Aarhus Universitet vurderer, at der er ca. 171.000 ha kulstofrige lavbundsjorder på landbrugsarealer i Danmark, og det står, ifølge forskere på Aarhus Universitet, for ca. 40 pct. af landbrugets samlede CO₂e-udledning.⁷ Udtagning af kulstofrige lavbundsjorder bidrager til at mindske landbrugets udledning af drivhusgasser. Derudover kan der være positive, afledte effekter såsom reduktion af udledningen af kvælstof, fremme af visse naturtyper og disses tilknyttede biodiversitet, og i en del tilfælde kan mulighederne for friluftsliv i området øges. Udledningen af drivhusgasser fra lavbundsjorder reduceres, når landbrugsdriften stoppes, og arealerne vådgøres. Ved vådlægning reduceres ilttilgangen og dermed nedbrydningen af organisk kulstof. Drivhusgasudledningen reduceres altså ved, at det lagrede kulstof i jorden bevares.

Med landbrugsaftalen er der sikret finansiering til udtagning og ekstensivering af i alt 88.500 ha, svarende til 0,9 mio. tons CO₂e. Disse hektarer fordeler sig på udtagning og vådgøring af 50.500 ha lavbundsjorder inkl. randarealer og ekstensivering af 38.000 ha.

Med Landbrugsaftalen blev det endvidere besluttet, at der skulle nedsættes en ekspertgruppe for udtagning af lavbundsjorder, der kan bidrage til at øge det tekniske reduktionspotentiale for udtagning af lavbundsjorder.

Ekspertgruppen skal bl.a. komme med anbefalinger til, hvordan der udtages eller ekstensiveres yderligere 11.500 ha og dermed nå de 100.000 ha lavbundsjorder inkl. randarealer. Ekspertgruppens formål og virkemåde er fastlagt i et kommissorium⁸, godkendt af aftaleparterne for landbrugsaftalen. Det fremgår af kommissoriet, at ekspertgruppen skal udarbejde to delrapporter.

Delrapport 1 fokuserer på at udtage så meget som muligt, herunder sikre afløb for de afsatte midler til lavbundsindsatsen. Dermed vil anbefalingerne så tidligt som muligt kunne danne grundlag for justering af tilskudsmuligheder mv. Delrapport 1 skal, jf. kommissoriet, indeholde følgende emner:



- Forslag til løsninger på faglige udfordringer ved udtagning af lavbund, herunder problemstillinger vedrørende fragmenterede arealer og oversvømmelse af randarealer.
- Identifikation af barrierer, herunder reguleringsmæssige hindringer, for incitamentet til at indgå i udtagningsindsatsen og anbefalinger til forbedring af incitamentsstrukturen for lodsejere og kommuner.
- Vurdering af samspillet mellem de kendte muligheder for udtagning og forslag til justeringer af disse med henblik på at opnå bedre synergi mellem de forskellige lavbundsindsatser.
- Evt. vurdering af betydningen af landbrugeres mulighed for frasalg af frivillige klimakreditter for udtagningsindsatsen og forslag til løsninger i det omfang, der identificeres udfordringer. Vurderingen og løsningsforslag sker under hensyntagen til, at EU-Kommissionen har varslet indførelse af et certificeringssystem for kulstoffjernelse.

Ekspertgruppen har i delrapport 1 fokuseret på de forhold, der, efter drøftelser i ekspertgruppen, ser ud til at give mest i effekt for i forhold til at udtage mest muligt hurtigst muligt, jf.

kommissoriet. Det er ekspertgruppens vurdering, at i og med der er identificeret et stort antal hektar kulstofrige lavbundsgrunde, som kan udtages, vil der i delrapport 1 blive fokuseret på, hvordan disse arealer udtages. I denne delrapport 1 fokuseres der derfor især på incitament og reguleringsmæssige forudsætninger for lodsejerne og kommunerne. Anbefaling af, at en kommende CO₂e-regulering bør ligestille eksisterende og fremtidige lavbundsprojekter, er også en del af delrapport 1. Det samme er rammer for salg af klimakreditter og eventuel fremtidigt EU-certificeringssystem for kulstoffjernelse. Der er også anbefaling til synergi mellem de eksisterende tilskudsordninger.

Ekspertgruppen vil i delrapport 2 komme med anbefalinger til, hvordan udtagningen kan udvides med ca. 11.500 hektar. Delrapport 2 vil eksempelvis fokusere på, hvordan man prioriterer, at de mest kulstofrige jorder udtages, for at sikre den største mulige reduktion af CO₂e-udledning. Det indebærer bl.a. en større grad af helhedstænkning og et større fokus på prioritering af arealanvendelsen i Danmark, herunder også i forhold til planlægning af vedvarende energi på lavbundsgrunde. I delrapport 2 vil der, som en naturlig forlængelse heraf, blive fokuseret på, hvordan der kan identificeres yderligere arealer. Derfor vil randarealer og fragmenterede arealer blive behandlet i delrapport 2.

Nuværende indsats for udtagning af lavbundsjord

Som en del af udtagningsindsatsen forvalter Landbrugsstyrelsen primært EU-finansierede tilskud til kommuner og Naturstyrelsens lokalafdelinger. Miljøstyrelsen forvalter primært nationalt finansierede tilskud til kommuner og lodsejere.

Naturstyrelsen gør primært brug af en anlægsbevilling af statslige midler. Derudover forvalter Landbrugsstyrelsen tilskud til landbrugere, der ekstensiverer egne arealer.

Udtagningsindsatsen gennemføres i praksis af kommuner og Naturstyrelsen som projektere og i samarbejde med private lodsejere, der stiller deres arealer til rådighed.

Når et lavbundsprojekt er gennemført, tinglyses der en servitut på arealer omfattet af projektet. Servitutten indeholder begrænsninger i anvendelsen af arealer, herunder at arealerne permanent skal henligge som vådområde, der ikke må drænes, med fastholdt anvendelse som græs- eller naturarealer. Der må heller ikke sprøjtes eller gødskes eller ske nogen form for jordbearbejdning.

Måltrettet udtagning af lavbundsjord har været benyttet som virkemiddel siden 2015 med fokus på forskellige formål (natur, kvælstof, klima). Et lavbundsprojekt kan tage lang tid at gennemføre, og derfor er endog nogle af de første lavbundsprojekter endnu ikke realiseret.

I forbindelse med landbrugsaftalen i 2021 blev der taget udgangspunkt i, at eksisterende indsatser havde udtaget omkring 11.600 hektar lavbundsjord, mens en række andre lavbundsjord var omfattet af vedtagne politiske tiltag.⁹

Når der opgøres status på udtagningsindsatsen i forhold til klima og lavbund, tages der derfor udgangspunkt i projekter, der er påbegyndt siden 2021, hvor den styrkede udtagningsindsats blev besluttet gennem "Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug".

Som det fremgår af Tabel 1 var status for udtagningsindsatsen i april 2023, at der var igangsat forundersøgelse og udtagning med vådlægning af ca. 30.400 ha kulstofrige lavbundsarealer inkl. randarealer. De igangsatte projekter er i forskellige stadier. I forundersøgelserfasen undersøges et areal for, om det er egnet til et udtagningsprojekt. I realiseringsfasen forventes projektet at kunne gennemføres.

Hertil kommer den etårige bio-ordning, Ekstensivering med slæt, som i 2023 bidrog med ca. 7.300 ha ekstensive arealer.

Tabel 1

Status på udtagning og ekstensivering af kulstofrige landbrugsjord og randarealer siden 2021.

	Under forundersøgelse (ha)	Under realisering (ha)	Total (ha)
Udtagning (April 2023)	26.318	4.063	30.381
Ekstensivering med slæt (2023-tilsagn)	-	-	7.300
Vådområder*	3.136	4.600	7.736

* For kvælstof- og vådområdeprojekter gælder det, at en vis andel af disse vil blive etableret på lavbundsjord og dermed tælle med i indsatsen for udtagning af lavbundsjord grundet klimaeffekt. Landbrugsstyrelsen arbejder for nuværende på at udarbejde en opgørelsesmetode for andelen af vådområdeprojekterne, der indeholder kulstofrige lavbundsarealer.



Ekspertgruppens anbefalinger

Ekspertgruppen har 12 anbefalinger
fordelt på 4 kategorier:

Kategori 1: Anbefalinger til at forbedre incitament for lodsejeres deltagelse i lavbundsprojekter

1. En kommende CO₂e-regulering bør ligestille eksisterende og fremtidige lavbundsprojekter
2. Faste og attraktive skatteforhold i forbindelse med udtagning af lavbundsjord
3. Lodsejeres mulighed for at anvende udtagningskonsulenter styrkes

Kategori 2: Anbefalinger til at understøtte kommunernes og Naturstyrelsens udtagningsindsats

4. Indgåelse af aftale mellem Kommunernes Landsforening og regeringen om at udtage 60.000 hektar kulstofrige lavbundsjord
5. Styrket projektfacilitering af udtagning af lavbundsjord og øvrig myndighedsbehandling
6. Enklere sagsbehandling af VVM-krav hos myndighederne i forbindelse med lavbundsprojekter
7. Mulighederne for ekspropriation i "lavbundsprojekter med klimaformål" ligestilles med ekspropriationsmulighederne for "kvælstof- og fosforvådområdeprojekter"

Kategori 3: Anbefalinger til justering af styrelsernes tilskudsordninger, så tempoet i udtagningsindsatsen øges

8. Etablering af en fælles ordning for tilskudsmuligheder i Landbrugs- og Miljøstyrelserne
9. Lodsejere, der beholder udtagne projektarealer, skal ved jordfordeling kunne ydes direkte kompensation for arealets tabte markedsværdi
10. Oprettelse af en statslig jordpulje til strategisk opkøb eller ekstensivering af jorder til udtagningsprojekter

Kategori 4: Anbefalinger om at undgå negativt samspil mellem tilskudsordninger

11. Ordningen "ekstensivering med slæt" justeres og suppleres af en ny ordning
12. Bedre sammenhæng mellem udtagning og opfyldelse af GLM 8-kravet

Kategori 1:

Anbefalinger til at forbedre incitament for lodsejeres deltagelse i lavbundsprojekter

Udtagningsindsatsen gennemføres primært på områder ejet af private lodsejere. Jf. den politiske aftale for grøn omstilling af dansk landbrug er udtagningsindsatsen baseret på frivillighed. Lodsejere kan altså frit vælge, om de vil deltage i et projekt eller ej. Derfor er det relevant at se på, hvilke væsentlige incitamenter og barrierer lodsejerne oplever i forbindelse med deltagelse i projekter.

Frivilligheden betyder, at rammer og vilkår for lodsejere og projektejere vedrørende udtagningsprojekter, og særligt de økonomiske incitamenter for at deltage, har væsentlig indflydelse for udtagningsprojekternes tempo.

Men også almenyttige og socioøkonomiske incitamenter kan være afgørende for, at lodsejere indgår i udtagningsprojekter. F.eks. at bidrage til en løsning på klimaudfordringen, mere natur, eller at projektet bidrager til lokalsamfundets ønsker til brug af arealerne.

Dertil kommer, at der kan være interesse for at bruge lavbunds-jorder til at skabe indtægter fra f.eks. vedvarende energi. Ekspertgruppen ønsker ikke, at udtagningsindsatsen i sig selv skal være en hindring for vedvarende energi, forudsat at dette kan ske med hensyntagen til øvrige samfundshensyn som

naturbeskyttelsesregler og planlægning. Dette emne vil blive behandlet nærmere i delrapport 2.

Omvendt kan usikkerhed om de langsigtede, økonomiske konsekvenser ved deltagelsen i et lavbundsprojekt sænke tempoet i udtagningsindsatsen.

Regeringen arbejder sideløbende med ekspertgruppens arbejde på en grøn skattereform, som forventes at få betydning for landbrugets rammevilkår, blandt andet i forbindelse med udtagning af lavbunds-jorder.

Derudover er spørgsmålet om CO₂e-regulering for landbruget under afklaring. Det er således på nuværende tidspunkt uafklaret, om landbruget bliver omfattet af en generel CO₂e-afgift, og om denne vil berøre den enkelte bedrift. Herunder hvordan tidligere initiativer til reduktion af CO₂e indregnes, og hvordan en eventuel kompensation påvirkes af udtagning.

Parallelt med disse initiativer er der igennem de seneste år pågået en væsentlig udvikling i forhold til klimakreditter, herunder udvikling af klimacertifikater etc. Betydningen af disse i forhold til eventuelle fremtidige krav til udledning af CO₂ fra bedrifter er uafklarede.



Anbefaling 1. En kommende CO₂e-regulering bør ligestille eksisterende og fremtidige lavbundsprojekter

Ekspertgruppen vurderer, at det er en væsentlig barriere for udtagningsindsatsen, at der pt. er uklarhed om udformningen af en kommende CO₂e-regulering for landbruget. Mange lodsejere er afventende ift. at indgå i lavbundsprojekter, og derved fastholdes lavbundsarealer i omdrift. Dertil kommer, at der kan være usikkerhed i forhold til, hvordan klimakreditter vil spille med den fremtidige regulering. Dermed kan en afklaring af en kommende klimaregulering model potentielt blive en motor for udtagningsindsatsen.

For ekspertgruppen for udtagning af lavbundsgrunde er det dog centralt, at lodsejere, der allerede har udtaget deres grunde, ikke stilles ringere i en kommende regulering, end lodsejere der afventer udmelding om klimaregulering for landbrugssektoren. Folketingets stillingtagen dertil afventer, at ekspertgruppen for en grøn skattereform kommer med anbefalinger til regeringen vedr. en klimaregulering for landbrugssektoren.

Denne anbefaling er et input til ekspertgruppen for Grøn skattereform.

Klimakreditter

En klimakredit er et løfte om en reduktion af udledning af drivhusgasser et sted i verden. Hver kredit repræsenterer 1 ton CO₂e, som ikke er udledt til atmosfæren. Landbrugere kan eksempelvis sælge klimakreditter, når de laver tiltag, som lagrer kulstof i jorden, udtager lavbundsgrunde eller rejser skov. Der vil typisk være en flerårig, kontraktlig forpligtelse på et bestemt initiativ knyttet til salget af en klimakredit.

I Danmark er der flere virksomheder, som udfører projekter for lodsejere og landmænd, så de kan sælge en del af kulstofoptaget på deres bedrift.

Ved salg af en klimakredit sælges populært sagt den opnåede klimaeffekt til en anden. Derfor kan reduktionen af drivhusgasser for et tiltag ikke deklareres på landbrugerens egne produkter, hvis effekten er solgt som en klimakredit.

Reduktioner tæller stadig med i den nationale opfølgelse af Danmarks klimaaftale og kan bruges til at opnå overordnede nationale målsætninger om reduktion af CO₂e-udledninger i 2030.

Salg af klimakreditter bør kun ske for tiltag, som ligger udover den nuværende praksis og lovgivning. Dette for at undgå, at der opnås klimakreditter for et tiltag, som alligevel ville være gennemført på den enkelte bedrift. Det udstår at afklare, hvorvidt tiltag, der er opnået tilskud til nationalt eller via EU-midler, herunder lavbundsprojekter, kan sælges som klimakreditter.

Eventuelt fremtidig EU-certificeringssystem for kulstoffjernelse

EU-Kommissionen udgav i november 2022 en hvidbog om certificering af kulstoffjernelse "A Guide to Certifying Carbon Removal", som blev fulgt op af et forordningsforslag til en fælles EU-certificeringsramme for kulstoffjernelse i november 2022, hvori det fremgår, at en "kulstoffjernelsesaktivitet" blandt andet kan være, at "en operatør udfører en eller flere praksisser eller processer, der nedbringer frigivelsen af kulstof fra en biogen kulstofpulje til atmosfæren". For at kunne måle kulstoffjernelsen bliver man nødt til at kende før-tilstanden. Det indikerer, at der skal etableres en baseline, og at en reduktion i kulstoffet fra denne baseline er en fjernelse. Etablering af fælles EU-certificeringssystem for kulstoffjernelse er dog endnu ikke implementeret.

På nuværende tidspunkt er det uafklaret, om og i så fald under hvilke betingelser man vil kunne certificere kulstoffjernelse, der sker ved statslig finansiering af klimaprojekter. Det gælder både et eventuelt EU-certificeringssystem for kulstoffjernelse og som beskrevet ovenfor ved salg af klimakreditter.

Ekspertgruppen for en grøn skattereform

Af den politiske aftale om Grøn skattereform fremgår det, at en CO₂e-regulering bør være et afgørende instrument til at indfri 70 pct.-målsætningen.

Der er nedsat en ekspertgruppe for grøn skattereform, der i efteråret 2023 skal komme med anbefalinger, der skal belyse mulighederne for en CO₂e-regulering af landbruget.

Ekspertgruppen for grøn skattereform skal belyse modeller for en mere ensartet CO₂e-regulering af alle omfattede udledninger. Rapporten skal desuden indeholde en vurdering af fordele og ulemper ved henholdsvis en reguleringsløsning for landbrugssektoren, en tilskudsløsning inden for EU's landbrugsstøtte og en CO₂e-afgift for denne sektor eller en kombination af disse. Derudover skal den indeholde mulige tiltag for omkostningseffektiv regulering af landbruget, som adresserer CO₂e-udledninger og øvrige eksternaliteter, herunder f.eks. miljø og sundhed.

Ekspertgruppens forslag til handlinger

Disse forslag til handlinger er input til ekspertgruppen for Grøn skattereform

- Det bør sikres, at lodsejerne ikke påvirkes negativt af en kommende klimaregulering på udledninger fra lavbundsjordene, hvis de allerede har udtaget deres lavbundsarealer.
- Det bør sikres, at der med en aftale om en CO₂e-regulering tilskyndes til handling, og at lodsejere ikke får incitament til at vente med at udtage deres jorder.
- Det bør sikres, at naturligt forekommende metanudledninger fra vådlagte lavbundsjordder ikke pålægges en kommende CO₂e-regulering.

Ekspertgruppens vurdering af effekt af indsatsen, og hvor kompliceret den er at implementere:

Effekt for udtagningsindsatsen. 1 lille – 3 stor: 3.
Det vurderes, at det er en relativt stor barriere for lodsejere. Hvis barrieren fjernes, vil en stor betænkning ved at deltage i udtagningsprojekter være fjernet.

Implementerbarhed. 1 svært – 3 let: 2.
Det kræver en politisk beslutning. Fra et teknisk, juridisk og administrativt udgangspunkt, er det umiddelbart ikke kompliceret.



Anbefaling 2. Faste og attraktive skatteforhold i forbindelse med udtagning af lavbundsjorder

Udtagning af lavbundsjorder vil altid i større eller mindre omfang påvirke den enkelte ejendom – enten fordi arealer udtages af drift eller gennem frasalg af dele af ejendommen. I visse situationer kan udtagningen føre til ændringer af beskatningen af den enkelte ejendom, herunder en risiko for højere beskatning.

Det kan derfor være usikkert for lodsejeren, om en ændret status for lavbundsjorder på ejendommen kan få indflydelse på beskatningen i fremtiden. Usikkerhed om disse forhold kan afholde lodsejere fra at indgå i lavbundsprojekter.

Et eksempel er de lavbundsarealer, som i dag er beliggende på mindre landbrugsejendomme. Disse ejendomme er i skattemæssig forstand som udgangspunkt landbrugsejendomme, men udtagning af lavbundsarealer kan i visse tilfælde medføre, at ejendommen i stedet betragtes som ejerbolig.

Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvis frasalg af produktionsjorden i forbindelse med et lavbundsprojekt betyder, at ejendommens beskatningsmæssige status ændres fra landbrugs- eller skovejendom til ejerbolig. Dette vil i praksis betyde en højere beskatning af ejendommen.

Endelig er der også skattemæssige spørgsmål i forbindelse med jordfordeling, samt køb og salg af landbrugsejendomme. Efter ejendomsavancebeskatningslovens regler er fortjeneste ved helsalg og delsalg af landbrugsejendomme som udgangspunkt skattepligtigt, dog er stuehuset på en landbrugsejendom undtaget, når det har tjent til bolig for ejeren. Det betyder, at gevinster på salg af hele eller dele af landbrugsejendomme kan udløse ejendomsavancebeskatning. Beregningen af størrelsen på en eventuel ejendomsavancebeskatning kan være relativt kompliceret, og omkostningen af beregningen kan være stor i forhold til den kompensation, der ydes.

Til forskel fra situationer med fortjeneste ved køb og salg af ejendommen, så er erstatning for arealer, der udtages gennem ekspropriation skattefri.

Denne forskel kan i nogle tilfælde medføre en risiko for, at potentielle deltagere i et lavbundsprojekt ikke ønsker at deltage frivilligt i projekterne, da man skattemæssigt er bedre stillet, hvis arealet udtages gennem ekspropriation.

Disse skattemæssige forhold medfører en række usikkerheder for den enkelte lodsejer i forbindelse med beslutning om deltagelse i lavbundsprojekter. Usikkerheden om de skattemæssige konsekvenser vurderes generelt at reducere interessen for deltagelse i lavbundsprojekter. Usikkerheden om, hvorvidt udtagning af lavbundsjord fører til en ændring af beskatningen, kan dog imødegås ved at bede Skatteforvaltningen om et bindende svar. Ved et bindende svar træffer Skatteforvaltningen afgørelse om skattevirkningerne af en kommende disposition. De skattevirkninger, der er truffet afgørelse om i et bindende svar, er bindende for Skatteforvaltningen i fem år.

Ekspertgruppen anser derfor, at beskatningsreglerne for ejendomme, hvor der udtages lavbundsjorder, kan have betydning for incitamentet til deltagelse i projekter.

I foråret 2023 er det politisk besluttet, at der skal arbejdes med at finde en kategori for naturejendomme, så boligbeskatningen ikke står i vejen for dem, der gerne vil omlægge jord fra produktion til eksempelvis natur. Ekspertgruppen noterer sig med tilfredshed arbejdet med en naturkategori.

Ekspertgruppen anbefaler i den forbindelse at afskaffe ejendomsavancebeskatning for de matrikler, som sælges eller ekstensiveres i forbindelse med et lavbundsprojekt. Alternativt kan der indføres et forhøjet bundfradrag for betaling af ejendomsavance, f.eks. ved at der i forbindelse med udtagning ekstraordinært indføres en forhøjelse af bundfradrag på f.eks. 100.000 kr. eller mindre, hvis det udbetalte beløb er mindre. Derudover bør mulighederne for genplacering af ejendomsavance udvides til minimum et år efter udbetaling af kompensation.

Ekspertgruppens forslag til handlinger

- Ejendomme, der indgår i lavbundsprojekter skal have mulighed for at fastholde en lav ejendomsbeskatning, f.eks. ved at indgå i en ny naturkategori eller indgå i en overgangsordning.
- Ejendomsavancebeskatningen afskaffes for matrikler, som sælges eller ekstensiveres i forbindelse med et lavbundsprojekt.
- Hvis ikke ejendomsavancebeskatningen kan afskaffes, indføres der alternativt forhøjet bundfradrag på betaling af ejendomsavance ved indgåelse i lavbundsprojekter.
- Der udarbejdes en vejledning, som beskriver de skattemæssige forhold ved udtagning af lavbundsjorder.

Ekspertgruppens vurdering af effekt af indsatsen, og hvor kompliceret den er at implementere:

Effekt for udtagningsindsatsen. 1 lille – 3 stor: 3. Det vurderes, at det er en relativt stor barriere for lodsejere. Hvis barrieren fjernes, vil en stor betænkning ved at deltage i udtagningsprojekter være fjernet.

Implementerbarhed. 1 svært – 3 let: 2. Det kræver en politisk beslutning. Fra et teknisk, juridisk og administrativt udgangspunkt, er det umiddelbart ikke kompliceret.

Anbefaling 3. Lodsejeres mulighed for at anvende udtagningskonsulenter styrkes

Et projekt til udtagning af lavbundsjorder vil ofte berøre en række lodsejere, samtidig med at projekterne af den enkelte deltager kan opleves som komplekst i forhold til vurdering af muligheder og konsekvenser.

Et forskningsprojekt¹⁰ har desuden vist, at lodsejere generelt har begrænsede muligheder for at tilgå viden om præmisser for og effekten af udtagning af lavbundsjorder og om beliggenheden af lavbundsjorder på bedriften. Den enkelte lodsejer vil derfor kunne have gavn af rådgivning og vejledning i forhold til sine muligheder ved deltagelse i udtagningsprojekter.

For at hjælpe lodsejerne og kommuner med udtagningsindsatsen, blev der i landbrugsaftalen afsat 10 mio. kr. årligt til et korps af udtagningskonsulenter. Udtagningskonsulenterne tilbyder gratis vejledning for lodsejeren og kan være lodsejerens kontaktperson i udtagningsprojekter. Udtagningskonsulenter medvirker også til at skabe øget interesse for at indgå i udtagningsprojekter og samtidig agere bindeled til kommuner, Naturstyrelsen og andre aktører, som er centrale for indsatsen. Udtagningskonsulenternes arbejde skal bidrage til den samlede målopfyldelse i forhold til klima og kvælstof. SEGES har vundet opgaven med udtagningskonsulenterne.

Udtagningskonsulenterne kan i dag alene deltage i den tidlige opøgende fase for mindre projekter, men ikke under selve projekt gennemførelsen. Hvis den lokale kommune eller Naturstyrelsen anmoder om det, kan udtagningskonsulenterne også, mod betaling, understøtte den indledende dialog med lodsejere i større projekter

Udtagningskonsulenter kan ikke rådgive om skattemæssige forhold, men her vil Skatteforvaltningen kunne anmodes om et bindende svar om skattevirkningerne ved deltagelse i et lavbundsprojekt. Se også anbefaling 2.

Det er ekspertgruppens opfattelse, at en fremdrift i udtagningsindsatsen blandt andet kan sikres gennem et konsistent, langsigtet samarbejde allerede fra den tidlige projektfase mellem kommuner, Naturstyrelsen og udtagningskonsulenterne.

Ekspertgruppen foreslår derfor, at udtagningskonsulenternes indledende indsats udvides til at kunne fortsætte ind i et konkret projektforløb, f.eks. i form af assistance til lodsejerdialog eller projektledelse i den indledende fase. Anvendelsen af udtagningskonsulenter i denne rolle bør finde sted i den udstrækning, som kommunerne og Naturstyrelsen finder samarbejdet relevant. Samtidig er det vigtigt, at anvendelsen af konsulenter er finansieret, også ved større projekter.

En styrkelse og udvidelse af anvendelsen af udtagningskonsulenter vil forudsætte afsættelse af yderligere midler til

finansiering af indsatsen og midler til at sikre, at indsatsen er koordineret med den statslige og kommunale udtagningsindsats, herunder arbejdet i de eksisterende vandoplandsstyregrupper (VOS).

Ekspertgruppens forslag til handlinger

- Udvidelse af udtagningskonsulenternes rolle, herunder afsættelse af yderligere midler.
- Sikre, at lodsejere kan anvende udtagningskonsulenter gennem hele projektet.
- Indsatsen skal understøtte udtagningsindsatsen gennem aktiv informations- og rådgivningsindsats, f.eks. med bedriftsrådgivning, faglige nyheder og ERFA-grupper.
- Indsatsen kan prioriteres i forhold til særlige lodsejergupper og områder med særlige udtagningspotentialer.

Ekspertgruppens vurdering af effekt af indsatsen, og hvor kompliceret den er at implementere:

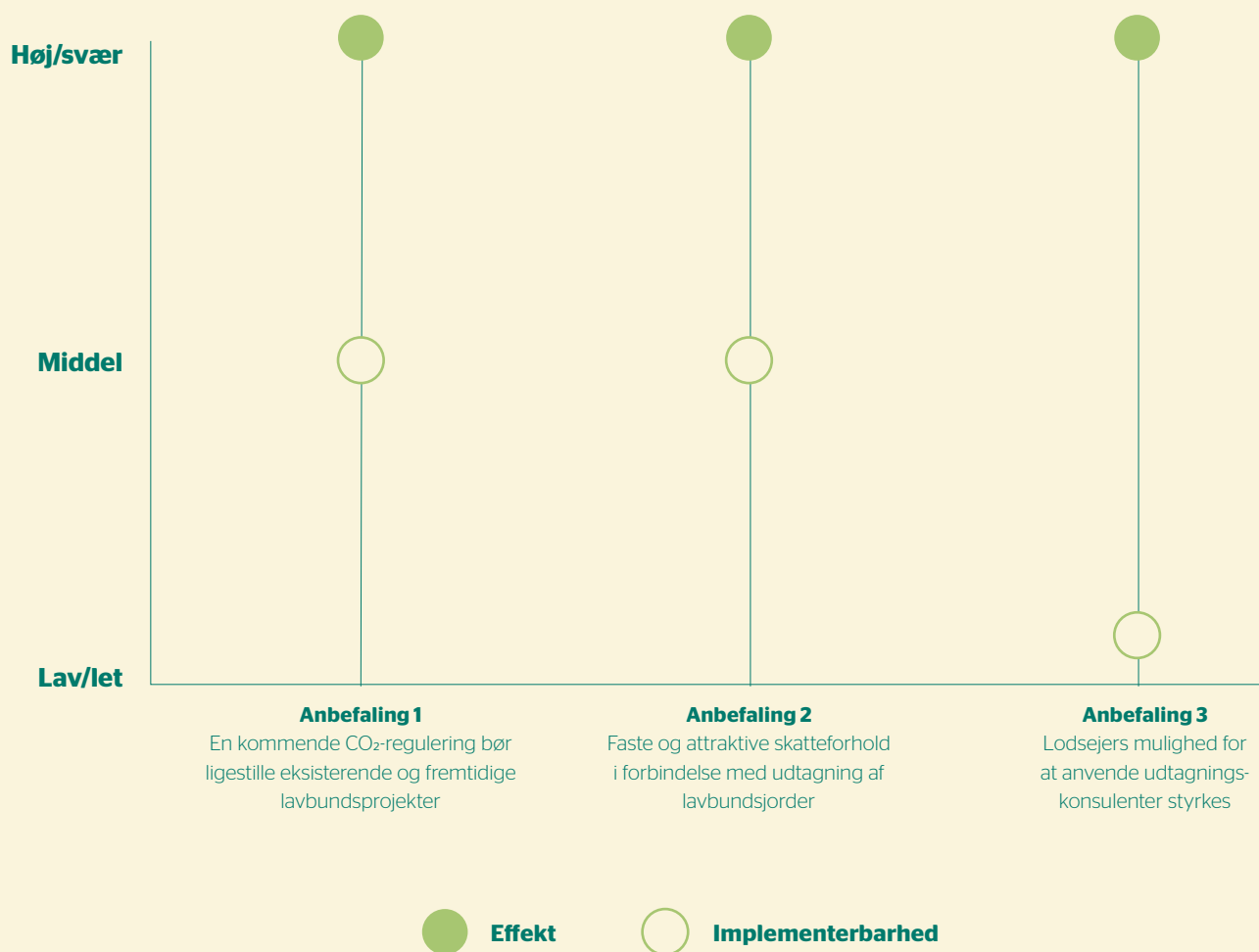
Effekt for udtagningsindsatsen. 1 lille – 3 stor: 3. Det ville kunne få flere lodsejere til at deltage og sætte tempoet op i udtagningsindsatsen, hvis ordningen om private udtagningskonsulenter prioriteres.

Implementerbarhed. 1 svært – 3 let: 3. Det vil kræve en mindre justering af den administrative opsætning.

Effekter og implementerbarhed af anbefalinger i kategori 1

Sammenligning af effekter

Kategori 1: Anbefalinger til at forbedre incitament for lodsejerdeltagelse i lavbundsprojekter





Kategori 2:

Anbefalinger til at understøtte kommunernes og Naturstyrelsens udtagnings- indsats

Kommunerne spiller en vigtig rolle i forhold til iværksættelse af udtagningsprojekter og har allerede bidraget med en række konkrete projekter. Derudover gør kommunerne en stor indsats gennem blandt andet klimahandlingsplaner og andre lokale tiltag. Endvidere spiller Naturstyrelsen en vigtig rolle som statslig projektejer, der ligesom kommunerne gennemfører udtagningsprojekter.

Med Landbrugsaftalen fra 2021 er der opsat en målsætning om udtagning af op imod 100.000 hektar lavbundsjord inden 2030.

Selvom kommunerne og Naturstyrelsen allerede i dag leverer et væsentligt bidrag, så forudsætter ambitionerne i landbrugsaftalen, at tempoet i udtagningsindsatsen skal sættes op.

Ekspertgruppen har derfor set på, hvilke forudsætninger og muligheder der er for at understøtte kommunernes arbejde og derigennem styrke tempoet i udtagningsindsatsen.

Der er i den forbindelse blevet set på mulighederne for at skabe forpligtende samarbejder om udtagningsindsatsen, og hvordan man kan forbedre forvaltning og administration i forbindelse med lavbundsprojekter.

Derudover er der blevet set på mulighederne for at styrke koordinationen mellem kommunerne og styrke kommunernes faciliterende rolle i forbindelse med udtagningsindsatsen.

Endelig er der blevet set på mulighederne for inddragelse af nødvendige arealer i konkrete projekter.

Anbefaling 4. Indgåelse af aftale mellem Kommunernes Landsforening og regeringen om at udtage 60.000 hektar kulstofrige lavbundsjorder

Kommunerne har i årevis taget lokalt klimalederskab ved at arbejde målrettet på at fremme den grønne omstilling og reducere CO₂e-aftrykket. Som en del af klimapartnerskabet "DK2020 - Klimaplaner for hele Danmark" skal hver deltagende kommune udvikle en ambitiøs, lokal klimahandleplan. Klimahandleplanen skal både vise, hvordan kommunen som geografisk område senest i 2050 vil opnå netto nul-udledning af CO₂e, og hvilke tiltag kommunen vil tage for at tilpasse sig klimaforandringerne, så kommunen er robust.

Som led i disse klimahandlingsplaner har mange kommuner vedtaget ambitiøse mål for udtagning af lavbundsgrunde i deres kommune.

Ea Energianalyse har for CONCITO analyseret vedtagne klimahandlingsplaner for 39 kommuner, der dækker knap 44 pct. af det danske landbrugsareal¹¹. Disse kommuner forventer i deres klimahandlingsplaner at udtage 24.469 ha lavbundsgrunde inden udgangen af 2030. I analysen vurderes det også, hvor stort et areal, der vil blive udtaget, hvis resultaterne skaleres til alle landets kommuner. I det tilfælde vil der blive udtaget 62.600 ha lavbundsgrunde inden udgangen af 2030.

Analysen understøtter, at kommunerne gennem deres lokale klimalederskab er forberedt på en stor indsats i forhold til udtagning, samtidig med at der er et potentiale for udtagning af op imod 60.000 hektar lavbundsgrunde.

For at forankre den kommunale indsats og understøtte kommunernes ambitiøse lokale målsætninger foreslår ekspertgruppen, at der indgås en aftale mellem Kommunernes Landsforening og regeringen med en målsætning om udtagning af 60.000 hektar kulstofrige lavbundsgrunde inden 2030.

Det er ekspertgruppens vurdering, at en sådan aftale vil sikre et løbende fokus på lavbundsindsatsen og medvirke til opnåelsen af de nationale ambitioner for udtagning af lavbundsgrunde og skabe en høj klimaeffekt gennem vådlægning af relevante arealer.

En række af anbefalingerne i denne rapport vil sikre smidig og fleksibel administration, som i højere grad underbygger den grønne omstilling og mere aktivt bidrager til at finde løsninger og gøre det nemt at indgå i udtagningsindsatsen. På den måde kan de understøtte kommunerne i at nå dette mål. I forbindelse med indgåelse af aftalen med Kommunernes Landsforening bør det endvidere afklares, om kom-

munerne har behov for yderligere administrative værktøjer, herunder f.eks. et samlet kortgrundlag over lavbundsgrunde til prioritering.

Indgåelse af en aftale mellem Kommunernes Landsforening og regeringen vil være et stærkt incitament for, at flere kommuner hurtigere får projektadministrationen på plads, hvilket ville kunne sætte tempoet i udtagningsindsatsen op.

Ekspertgruppens forslag til handlinger

- Der laves en aftale mellem Kommunernes Landsforening og regeringen om at udtage 60.000 hektar kulstofrige lavbundsgrunde inden 2030.

Ekspertgruppens vurdering af effekt af indsatsen, og hvor kompliceret den er at implementere:

Effekt for udtagningsindsatsen. 1 lille - 3 stor: 3. Det vil være et stærkt incitament for, at flere kommuner hurtigere får projektadministrationen på plads, hvilket ville kunne sætte tempoet i udtagningsindsatsen op.

Implementerbarhed. 1 svært - 3 let: 2. Det vil kræve en politisk aftale.

Anbefaling 5. Styrket projektfacilitering af udtagning af lavbundsjorder og øvrig myndighedsbehandling

Ekspertgruppen vurderer, at kommunerne er en central part i gennemførelse af udtagningsindsatsen. Der bør derfor sikres gode rammer for kommunernes arbejde med udtagningsprojekter.

Det kan f.eks. ske gennem en styrkelse af arbejdsopgaverne for de nuværende vandoplandsstyregrupper. Disse såkaldte VOS'er er et tværkommunalt samarbejde i forhold til den kommunale vandmiljøindsats og har siden 2010 været centrale for gennemførelsen af vådområdeindsatsen.

VOS'ernes hovedopgave er at udarbejde og koordinere en samlet vandoplandsplan (VOP) for vådområdeindsatsen på tværs af kommuner inden for et hovedvandopland. Nogle VOS'er gennemfører også de konkrete projekter for kommunerne. Deres opgave udvides nu til at skulle planlægge og koordinere den samlede udtagningsindsats på tværs af hovedaktørerne og virkemidler i det respektive hovedvandopland.

Forligskredsen bag landbrugsaftalen afsatte 20 mio. kr. i januar 2022 til understøttelse af kommunernes faciliterende indsats. Disse midler skal udmøntes i 2023-24. Ekspertgruppen vurderer samtidig, at det bør dokumenteres nærmere, hvilken finansiering, der er behov for frem til 2027. Ekspertgruppen vurderer ikke, at de afsatte midler dækker kommunernes udgifter til arbejdet i VOS'erne i hele perioden frem til 2027.

Ekspertgruppen noterer sig, at Kommunernes Landsforening, Landbrug & Fødevarer og Dansk Naturfredningsforening i deres fælles udspil fra 2021 om gennemførelse af udtagningsindsatsen estimerer finansieringsbehovet til ca. 15 mio. kr. om året i perioden. Det anbefales på den baggrund, at kommunernes faciliterende rolle i vandoplandsstyregrupperne, med planlægning og koordinering af indsatser på tværs af virkemidler og aktører, finansieres via en national pulje frem til 2030.

Det anbefales endvidere, at udgifter til kommunernes arbejde i udtagningsindsatsen som udgangspunkt er fuldt finansieret. Udover kommunernes faciliterende rolle i vandoplandsstyregrupperne (VOS'erne) har kommunerne også en opgave i at realisere egne projekter og foretage myndighedsarbejde på området, herunder også i forhold til de indsatser, som en række kommuner har besluttet i deres klimahandlingsplaner.

Selvom der gennemføres forundersøgelser, er der ikke garanti for, at et efterfølgende projekt gennemføres. Da der kun kan udbetales tilskud til gennemførte projekter, kan kommunen i dag ikke få dækket afholdte omkostninger af styrelserne, såfremt et projekt må opgives undervejs. Der kan dog udbetales tilskud til forundersøggelsesdelen. Dette

gælder i øvrigt også for Naturstyrelsen, som også er ansøger til udtagningsordningerne.

Det medfører en økonomisk risiko for kommunerne og Naturstyrelsen, som derfor kan være tilbageholdende med at sætte mange projekter i gang på én gang. Med reduktion af den økonomiske risiko ville flere projekter kunne sættes i gang, og tempoet for udtagning sættes op.

Ekspertgruppen estimerer på baggrund af dialog med kommunerne, at en nationalt finansieret pulje på 5-10 mio. kr. vil kunne sikre kommunerne mod denne økonomiske risiko.

Det anbefales, at kommunernes reelle lønomkostninger som projektejer, med forundersøgelse og realisering af projekter, så vidt muligt finansieres via tilskudsordningerne inden for rammerne af økonomisk forsvarlig forvaltning, og at der oprettes en national pulje til at dække projektejers økonomiske tab i de tilfælde, hvor EU-finansierede projekter må opgives i realiseringsfasen. Det anbefales tillige, at udgifter til opsøgende arbejde over for potentielt deltagende lodsejere, afholdt inden ansøgning om tilskud, finansieres, enten inden for rammerne af ordningerne eller via særskilte midler.

Hvis kommunerne får dækket udgifter, har de bedre vilkår til at bygge projektorganisering op og geare de dele af forvaltning, hvor der er øget sagsbehandling pga. lavbundsprojekter.

Eksperthjælpsgruppens forslag til handlinger

- Der oprettes en national pulje til at dække projekterjeres omkostninger i forbindelse med projekter, der opgives.
- Kommunernes reelle lønsatser dækkes via tilskudsordningerne inden for rammerne af økonomisk forsvarlig forvaltning.
- Finansiering til de udvidede VOS'er udmøntes så hurtigt som muligt, så det koordinerende arbejde kan sættes i gang.
- Det evalueres, om den allerede afsatte finansiering af VOS'ernes arbejde er tilstrækkelig, og yderligere midler afsættes, hvis nødvendigt.

Eksperthjælpsgruppens vurdering af effekt af indsatsen, og hvor kompliceret den er at implementere:

Effekt for udtagningsindsatsen. 1 lille - 3 stor: 3. Det kan have betydning for kommunernes vilighed og risikovilje, når de selv skal finansiere ressourceforbruget for annullerede projekter. Tempoet i kommunernes indsats kan sættes op, og flere projekter ville kunne sættes i gang, hvis denne usikkerhed fjernes.

Implementerbarhed. 1 svært - 3 let: 2. Det vil kræve bevilling til flere ressourcer.

Anbefaling 6. Enklere sagsbehandling af VVM-krav hos myndighederne i forbindelse med lavbundsprojekter

Der er behov for at understøtte enkel sagsgang i myndighedernes behandling af lavbundsprojekter samt sikre forenelighed mellem lavbundsprojekter og en række love, der regulerer arealanvendelse.

En lang række projekter og planer er omfattet af reglerne i lov om miljøvurdering af planer og programmer og konkrete projekter (VVM). Reglerne er en implementering af VVM-direktivet og dermed en del af Danmarks EU-retlige forpligtelser. Det vil afhænge af det enkelte projekt, om der skal foretages en vurdering efter miljøvurderingslovgivningen, men erfaringsvis vil det være tilfældet for de fleste lavbundsprojekter. Endvidere er mange projekter pga. lavbundsjordens geografiske lokalisering placeret i ådale, og mange ådale er udpeget som habitatområder, som er beskyttede jf. habitatdirektivet, hvilket stiller yderligere krav i forhold uønskede miljøeffekter.

Miljøvurdering af planer og programmer har til formål at sikre et højt beskyttelsesniveau og bidrage til integration af miljøhensyn under udarbejdelse af planer og programmer på et tidligt stadie i planlægningsprocessen. En miljøvurdering omfatter således en vurdering af sandsynlige, væsentlige miljøbelastninger ved gennemførelse af en plan eller et program. Kommunen er miljøvurderingsmyndighed for private og kommunale lavbundsprojekter. Miljøstyrelsen er myndighed for Naturstyrelsens lavbundsprojekter.

De fleste projekter er omfattet af krav om enten en screening af projektet eller en egentlig miljøvurdering. Hvis der skal foretages en egentlig miljøvurdering, dvs. udarbejdes en miljøkonsekvensrapport, vil der typisk gå mindst et år med at skrive rapporten samt de tilhørende høringsperioder, frem til afgørelse foreligger. Hvis afgørelse om miljøvurdering påkædes, vil der forløbe yderligere tid.

Er der kun tale om screening, som er det niveau, de fleste lavbundsprojekter omfattes af, kan processen ske hurtigere. Det kan dog fortsat være en tids- og ressourcekrævende opgave, og ansøgere kan opleve, at kravene til oplysninger til brug for screening kan være omfattende og nærme sig niveauet for en fuld miljøkonsekvensrapport.

Samtidig vil en styrket udtagningsindsats kunne medføre en risiko for flaskehalse hos de myndigheder, som skal foretage VVM-vurderingen.

Ud over tilladelse efter miljøvurderingsloven skal der normalt søges tilladelse efter vandløbsloven, naturbeskyttelseslov og planloven. Desuden kan skovloven, vejloven og råstofloven også komme i spil. Der kan være beskyttet natur i lavbundsområderne, som vil forsvinde ved vådgø-

ringen. Eksempelvis kan det dreje sig om naturtypen rigkær, der er beskyttet efter naturbeskyttelsesloven, eller det kan være grøfter, der skal lukkes, men som er beskyttede som vandløb. Det kan også være fredskov, der er beskyttet efter skovloven. Det kan afstedkomme, at projekter ikke kan gennemføres, dvs. forvaltningen af lovgivningen vedr. eksisterende natur blokerer for lavbundsindsatsen. Imidlertid vil det ofte være sådan, at der på lang sigt med lavbundsprojekter etableres mere beskyttet natur, men muligvis af en anden type.

Som det fremgår, vil der i forbindelse med lavbundsprojekter skulle inddrages en lang række regler med forskellige formål og beskyttelseshensyn. Afvejningen mellem disse hensyn og den præcise fortolkning af reglerne kan være tidskrævende og indebære en risiko for forsinkelser af lavbundsprojekter. Samtidig vil der være situationer, hvor et lavbundsprojekt, efter nærmere overvejelse, ikke vil være foreneligt med gældende lovgivning. Ændringer af gældende regler kan være tidskrævende og ikke i alle tilfælde muligt, særligt hvis der er tale om EU-lovgivning.

For at sikre hurtigere afklaring og sagsbehandling af lavbundsprojekter, er det derfor ekspertgruppens vurdering, at der bør udarbejdes administrative vejledninger målrettet lavbundsindsatsen.

Formålet med vejledningerne skal være at sikre en enkel og hurtig sagsbehandling inden for rammerne af gældende regler og derigennem understøtte mulighederne for etablering af lavbundsprojekter. Det vil være afgørende, at de administrative vejledninger udarbejdes med udgangspunkt i, at lavbundsprojekter har høj politisk prioritet, og så vidt muligt skal kunne realiseres.

Ekspertgruppens forslag til handlinger

- Der udarbejdes administrative vejledninger vedr. lavbundsprojekter til de relevante love, med fokus på enkel og hurtig sagsbehandling og at lette prioriteringen af lavbundsprojekterne i forvaltningerne.
- Der etableres et forum for erfaringsudveksling, efteruddannelse og vidensdeling til brug for sagsbehandlere med myndighedsrolle i forhold til lavbundsprojekter.

Ekspertgruppens vurdering af effekt af indsatsen, og hvor kompliceret den er at implementere:

Effekt for udtagningsindsatsen. 1 lille – 3 stor: 2.
Det ville kunne sætte tempoet op i udtagningsindsatsen, hvis sagsbehandlingen gøres så enkel som muligt.

Implementerbarhed. 1 svært – 3 let: 2.
Det vil kræve en justering af den administrative opsætning og eventuel juridisk afklaring.



Anbefaling 7. Mulighederne for ekspropriation i "lavbundsprojekter med klimaformål" ligestilles med ekspropriationsmulighederne for "kvælstof- og fosforvådområdeprojekter"

Mange lodsejere vil gerne være med til at udtage lavbundsprojekter, og allerede i dag udtages der lavbundsprojekter gennem frivillig deltagelse i lavbundsprojekter.

Udtagningsordningerne tager netop udgangspunkt i den frivillige deltagelse, som dermed bliver en vigtig forudsætning for, at lavbundsprojekter lykkes.

I sjældne tilfælde kan forudsætningen om frivillig deltagelse betyde, at en eller flere lodsejere kan forhindre gennemførelsen af et udtagningsprojekt, hvis de ikke ønsker at deltage. Dette gælder også, selvom der kan være tale om meget små arealer, f.eks. hvis disse er beliggende midt i det samlede projektareal.

Baggrunden for, at en lodsejer ikke ønsker at deltage kan være flere, f.eks. at der er tale om lodsejere, der ejer jord pga. jagt, heste eller herlighedsværdien. For disse lodsejere påvirker vådgøringen deres arealanvendelse, og muligheden for erstatningsjord er ikke relevant, da den ofte vil ligge længere væk.

Over for denne type lodsejer virker de økonomiske incitament-er til at deltage frivilligt formentlig ikke på samme måde, som over for andre landbrugere.

I situationer, hvor et projekt ikke kan realiseres som følge af enkelte lodsejeres modstand, kan ekspropriation være en mulighed for at sikre gennemførelsen af projektet.

Generelt vil anvendelsen af ekspropriation i konkrete projekter forudsætte politisk beslutning og iværksættelse af mere formelle procedurer for ekspropriation. Efter de gældende regler er det kommunalbestyrelserne, der skal tage endelig beslutning om ekspropriation.

Ekspropriation forstås i dansk ret som tvungen afståelse af ejendomsret eller andre formuerettigheder mod fuld erstatning og er blandt andet reguleret i Grundlovens § 73.

Ved ekspropriation gælder særlige krav, herunder at det alene kan anvendes "hvor almenvellet kræver det" og mod fuld erstatning.

I og med at ekspropriation er et indgreb i den private ejendomsret, vil den alene kunne anvendes, hvis en række betingelser er opfyldt, også selvom der findes hjemmel til ekspropriation i særlovgivning.

Et eksempel er naturbeskyttelseslovens regler¹² om ekspropriation med henblik på genopretning af vådområder og ådale, som skal medvirke til at forbedre vandmiljøet. Som udgangs-

punkt omhandler denne hjemmel vådområdeprojekter, der etableres for at reducere udledningen af næringsstoffer (kvælstof og fosfor) til vandmiljøet. Denne hjemmel er alene anvendt i sjældne tilfælde og administreres med hensyntagen til Grundlovens § 73 om den private boligs ukrænkelighed.

I hidtidige vådområde- og lavbundsprojekter med fokus på nedbringelse af udledning af næringsstoffer eksproprieres jorden kun undtagelsesvist og på meget små arealer. Der eksproprieres alene i en rådighedsindskrænkning i form af permanent vådområdetilstand med tinglyst deklaration, da der kun kan eksproprieres i nødvendigt omfang. I praksis eksproprieres dog ofte - efter ejerens ønske - ejendomsretten til arealet.

Der findes i dag ikke regler, som specifikt hjemler ekspropriation alene af hensyn til klima og reduktion af udledning af klimagasser.

Ekspertgruppen anser ekspropriation for et væsentligt indgreb i forhold til de enkelte lodsejeres ejendomsret, og at anvendelse af ekspropriation generelt bør anvendes med forsigtighed. På den anden side vurderes det u hensigtsmæssigt, hvis større lavbundsprojekter ikke kan gennemføres som følge af enkeltes modstand.

Det kan således i enkelte tilfælde være nødvendigt at sikre gennemførelsen af et klimalavbundsprojekt gennem anvendelse af ekspropriation.

Set i lyset af de store samfundsmæssige og klimamæssige effekter som gennemførelsen af lavbundsprojekter kan medføre, anser ekspertgruppen, at der bør være samme muligheder for at anvende ekspropriation i forbindelse med udtagning af klimalavbundsprojekter, som der er for kvælstof- og vådområdeprojekter.

Som udgangspunkt bør projektdeltagere med eksproprierede arealer ikke stilles bedre end frivillige deltagere. Ekspropriation bør derfor kun anvendes for arealer, hvor lodsejers tab, og dermed ekspropriationens størrelse, ikke ligger over de anvendte compensationssatser efter indregning af skat, for at undgå, at der skabes økonomisk incitament til at afvente ekspropriation.

Ekspropriation bør alene ske undtagelsesvist og mod udbetaling af fuld erstatning. Ekspertgruppen anbefaler på denne baggrund en styrkelse af mulighederne for ekspropriation af hensyn til udtagning af lavbundsprojekter med klimaformål gennem indførelse af ny lovgivning.

Ekspertgruppens forslag til handlinger

- Der indføres hjemmel til ekspropriation i forhold til udtagning af "lavbundsgrunde med klimamål", svarende til reglerne om "kvælstof og fosfor vådområdeprojekter".
- Der etableres en pulje til dækning af relevante udgifter til ekspropriation evt. via vådområdepuljen.
- Der udarbejdes en vejledning til kommunerne vedrørende, hvordan og i hvilket omfang ekspropriation bør anvendes, herunder særligt at ekspropriation kun kan anvendes undtagelsesvis.

Ekspertgruppens vurdering af effekt af indsatsen, og hvor kompliceret den er at implementere:

Effekt for udtagningsindsatsen. 1 lille – 3 stor: 2. Projekter, der ville være blevet droppet langt i processen, vil kunne realiseres og sikre flere realiserede processer.

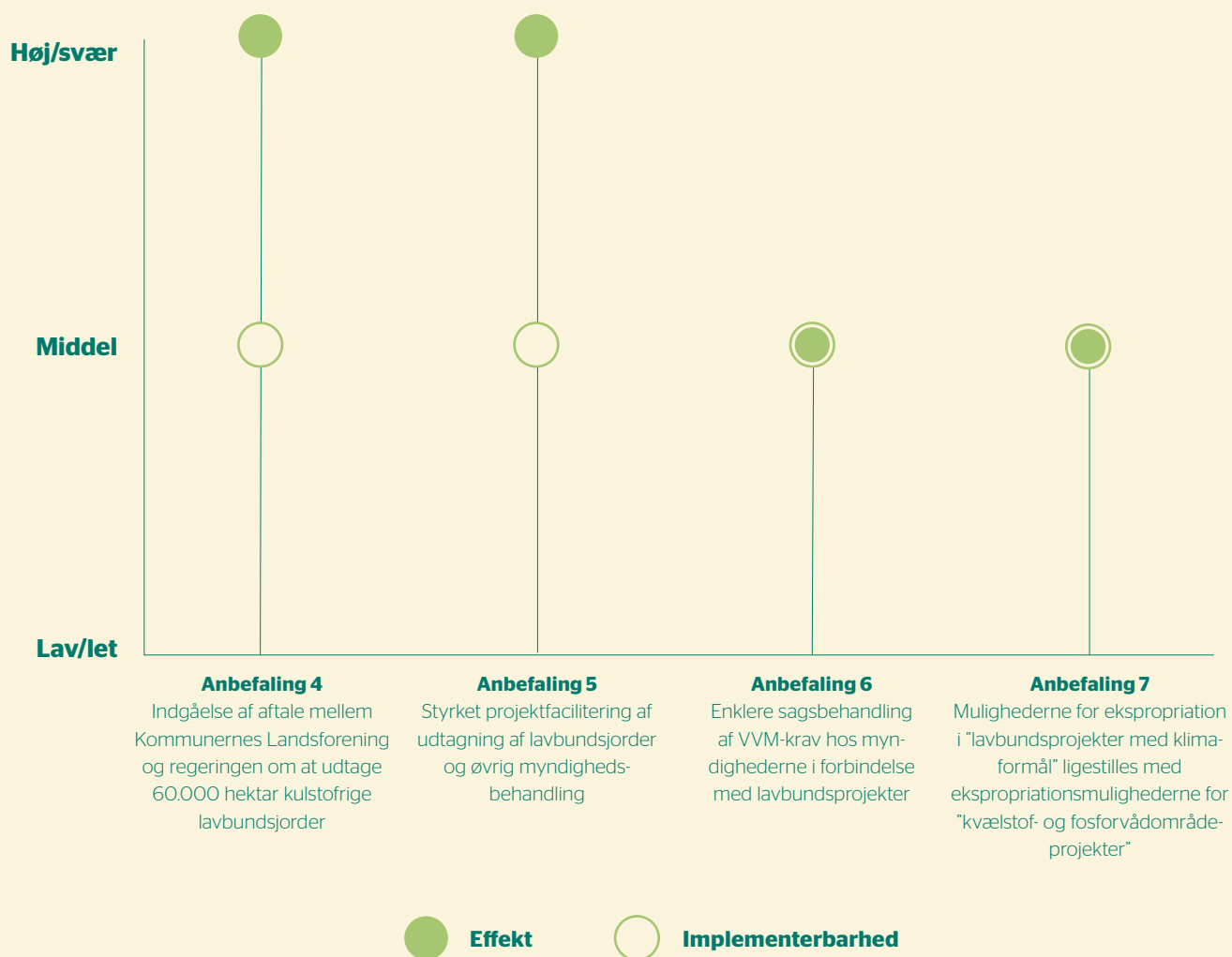
Implementerbarhed. 1 svært – 3 let: 2. Det vil kræve ny lovgivning, og det vil kræve bevilling til flere ressourcer.



Effekter og implementerbarhed af anbefalinger i kategori 2

Sammenligning af effekter

Kategori 2: Anbefalinger til at understøtte kommunernes og Naturstyrelsens udtagningsindsats





Kategori 3:

Anbefalinger til justering af styrelsernes tilskudsordninger, så tempoet i udtagningsindsatsen øges

Indsatsen til udtagning af lavbundsjord varetages i dag gennem forskellige ordninger i flere styrelser med forskelle i mulighederne for f.eks. jordfordeling, og hvem der kan ansøge.

Hensigten bag etableringen af flere ordninger har blandt andet været at give den enkelte lodsejer mulighed for at vælge den ordning, som vedkommende finder mest relevant.

Ordningerne retter sig dog generelt mod de samme arealer, hvorfor ekspertgruppen har set på mulighederne for at sam-tænke de eksisterende ordninger. Et andet vigtigt element i udtagningsindsatsen er karakteren af den kompensation, der

udbetales, og hvordan denne udbetales. Ekspertgruppen har derfor set på mulighederne for at justere på udbetalingen af kompensation.

Endeligt vurderer ekspertgruppen, at adgangen til jorder, herunder jorde til projektarealer og arealer til jordfordeling, kan have afgørende betydning for tempoet i udtagningsindsatsen.

Derfor har ekspertgruppen set på mulighederne for at sikre en bedre adgang til arealer. Det er ekspertgruppens vurdering, at de beskrevne anbefalinger til justering af ordninger vil kunne øge tempoet i udtagningsindsatsen.



Anbefaling 8. Etablering af en fælles ordning for tilskudsmuligheder i Landbrugs- og Miljøstyrelserne

I flere tilfælde er den nuværende fordeling af tilskudsmuligheder på tværs af Landbrugsstyrelsen og Miljøstyrelsen en udfordring for, at de bedst mulige projekter gennemføres. De nuværende tilskudsmuligheder for kommuner og lodsejere administreret af Landbrugsstyrelsen og Miljøstyrelsen er ikke sammensat på den mest effektive vis.

For eksempel er der forskellige krav og finansieringsmuligheder i de to styrelses tilskudsordninger, hvilket gør det svært for kommuner og lodsejere at gennemskue, hvordan de bedst får finansieret og gennemført de projekter, der er mulige og relevante på lokalt plan.

Ekspertgruppen vurderer, at tilskudsmulighederne hos de to styrelser bør samtænkes, så der i videst muligt omfang er én statslig indgang for tilskud til lodsejere og kommuner, og at tilskudsmulighederne finansierer alle nødvendige og relevante tiltag og værktøjer.

Ekspertgruppen vurderer, at der bør være følgende elementer og muligheder i en ny samlet tilskudsordning:

Der bør være tilskud til kommuner og Naturstyrelsen, der gennemfører større og/eller komplekse, omkostningseffektive vådgøringsprojekter med jordfordeling, med flere lodsejere, hvor der indgås aftaler om enten jordkøb eller kompensation for tabt indtjening. Dette udgør den centrale del af indsatsen for permanent udtagning og vådgøring.

Det bør tillige være muligt at tilbyde aftaler om permanent eller længerevarende ekstensivering af landbrugsarealer til lodsejere i projekter, hvor det, af forskellige grunde, ikke er muligt at tilbyde aftale om vådgøring for nuværende.

Som en del af ordningen bør det være muligt at tilbyde aftaler til lodsejerne om køb af arealer eller kompensation til lodsejere svarende til arealets markedsværdi. Købspris og kompensation bør kunne udbetales til lodsejeren i forbindelse med indgåelse af aftalen. Dette er også berørt i anbefaling 9.

Der bør desuden være mulighed for direkte tilskud til lodsejere, der gennemfører simple vådgøringsprojekter uden jordfordeling og uden nedre grænse for arealernes størrelse. Tilskuddet skal dække både etableringsomkostninger og arealernes konkrete værditab. Værditab skal vurderes efter en fast og egnet metode f.eks. i regi af jordfordelingen, der sikrer en fair og transparent vurdering af arealers værdi.

Der bør være fleksible rammer for tilskud til forundersøgelser, så tilsagnshaveren ikke skal foretage en detaljeret beskrivelse af et projekt for at opnå finansiering, før forundersøgelsen er påbegyndt.

Der bør samtidig være mulighed for at tildele kompensation direkte til lodsejere, der ønsker at indgå aftale med staten om permanent at ekstensivere landbrugsarealer, der er relevante for vådgøringsprojekter, men hvor vådgøringsprojekter pt. ikke er muligt at realisere.

I forvaltningen af tilskudsordningerne opfatter ekspertgruppen det som væsentligt, at EU-midler bør anvendes før nationale midler i det omfang, det er muligt. Dette gør sig dog ikke gældende i forhold til de anlægsmidler til udtagning af lavbundsgrunde, som Naturstyrelsen forvalter.

Ekspertgruppen noterer sig, at der er tale om omfattende ændringer af det nuværende setup for tilskudsordninger. De ansvarlige styrelser bør analysere nærmere, hvordan og i hvilket omfang det er muligt at indrette tilskudsmulighederne, så der i videst muligt omfang tages højde for ovenstående elementer.

Ekspertgruppen bemærker endvidere, at der for at sikre fortsat anvendelse af EU-midler vil være behov for at ændre den danske CAP-plan i forbindelse med justering af tilskudsmulighederne, hvilket kræver forelæggelse for og godkendelse af EU-Kommissionen. En sådan ændring vurderes tidligst at kunne foreligge fra 2025. Afhængig af justeringernes omfang vil der også være behov for en ny statsstøttegodkendelse, som vil skulle godkendes af Kommissionen og vurderes at tage omkring ½ til 1 år.

Sluttelig kan samtænkningen indebære øgede omkostninger for Landbrugs- og Miljøstyrelserne, der vil skulle tilvejebringes.

Ekspertgruppens forslag til handlinger

- De involverede styrelser udarbejder et samlet forslag til samtænkning af ordningerne med udgangspunkt i ovenstående anbefalinger inklusive en redegørelse for finansieringen af eventuelle øgede administrative omkostninger forbundet med implementering af mulige ændringer.

Ekspertgruppens vurdering af effekt af indsatsen, og hvor kompliceret den er at implementere:

Effekt for udtagningsindsatsen. 1 lille – 3 stor: 3.
Det ville kunne få flere lodsejere og kommuner til at deltage og sætte tempoet op og ville kunne betyde hurtigere projektgennemførelser, hvis ordningerne samtænkes.

Implementerbarhed. 1 svært – 3 let: 2.
Det vil kræve bevilling til flere ressourcer, ansættelser og oplæring af medarbejdere.



Anbefaling 9. Lodsejere, der beholder udtagne projektarealer, skal ved jordfordeling kunne ydes direkte kompensation for arealets tabte markedsværdi

I vådområde- og lavbundsprojekter er der i øjeblikket forskellige muligheder for at kompensere lodsejer for at tåle de restriktioner og den tilstandsændring med vådgøring, der er indeholdt i projekterne:

- Lodsejer kan beholde arealet og ansøge om tilsagn om kompensation mod at tåle projektets deklaration.
- Lodsejer kan sælge projektarealet til Landbrugsstyrelsen/Naturstyrelsen eventuelt med mulighed for tilbagekøb efter projekterialisering og med pålagt deklaration.
- Lodsejer kan indgå i jordfordeling i kombination med ovenstående muligheder og erhverve erstatningsarealer udenfor lavbundsområdet.

Erfaringsmæssigt finder mange lodsejere, der ønsker at fortsætte ejerskabet af projektarealet, ikke disse muligheder tilstrækkeligt attraktive.

Årsagerne er mange, men angives i hovedtræk til at være for lave og faste kompensationssatser, usikkerhed om tilbagekøbspris, manglende tidsmæssig sammenhæng mellem indgåelse af projektaftale og udbetaling, administrationsomkostninger, samt usikkerhed om økonomisk og skattemæssig håndtering af perioden, fra aftale til realisering og modtagelse af tilsagn om kompensation.

De aktuelle kompensationssatser er faste og afspejler et gennemsnitligt indkomsttab som følge af et udtagningsprojekt. Ekspertgruppen er opmærksom på, at med faste takster vil nogen blive overkompenseret, mens andre vil opfatte kompensationen som utilstrækkelig. Den sidste gruppe må så i udgangspunktet, og af økonomiske årsager, forventes at fravælge denne kompensationsløsning.

Tilstandsændringen på projektarealerne kan medføre ændringer i jordprisen knyttet til den dyrkningsmæssige indtjening, men dertil kommer også potentiel ændret værdi af jagtret, mistet potentiel værdi til anden fremtidig anvendelse (f.eks. byudvikling, VE-anlæg, anvendelse til opfyldelse af GLM 8-krav, ændrede adgangsforhold og ændret herlighedsværdi). Den aktuelle arealkompensation med faste takster tager ikke højde herfor.

På baggrund heraf anbefales en ændring af rammerne for kompensation til lodsejere, som beholder projektarealer, så de kan modtage en godtgørelse, der afspejler arealets tabte markedsværdi som følge af dyrkningsrestriktioner og vådgøring.

I tillæg hertil anbefales, at godtgørelsen udbetales på én gang og i forbindelse med indgåelse af forpligtende projektaftale, således at lodsejeren kan råde over midlerne hurtigere efter accept af ekstensivering.

I skatte- og pantmæssig sammenhæng er der i praksis tale om et delsalg, hvor der eventuelt skal betales skat af avance og tages stilling til eventuelle kreditorers pantsikkerhed.

Tidsmæssigt går der imidlertid ofte 2-3 år fra aftaleindgåelse til projekterialisering og efterfølgende ansøgning om tilsagn til arealstøtte, samt endnu senere udbetaling. Denne mangel på samtidighed udfordrer den økonomiske planlægning hos deltagende lodsejere både i forhold til skat, forpligtigelser overfor panthavere og i forbindelse med køb af jord til erstatning for de arealer med landbrugsdrift, som pålægges deklaration og vådgøres.

Med anbefalingen vil det administrativt være enklere, og dermed økonomisk være mere attraktivt, at deltage som lodsejer med et ønske om at beholde egne projektarealer. Anbefalingen muliggør, at både handler og projektaftaler vedrørende mange ejendomme kan håndteres samtidigt og i én samlet proces sammen med udbetaling af godtgørelse, panthaverhøring og nedskrivning af pant gennem en kendelse efter jordfordelingsloven.

Beskatningstidspunktet og udbetaling af godtgørelse kan dermed blive sammenfaldende, og der vil være mulighed for, at lodsejeren kan benytte godtgørelsen til køb af erstatningsjord og derved genplacering af avance.

Samlet set opnås enklere løsninger for lodsejere og en løsning, der vil reducere behovet for statsligt opkøb og administration af opkøbte arealer samt håndtering af forkøbsretter samt efterfølgende udbud af projektarealerne.

Implementering af denne anbefaling vil ved EU-finansierede tiltag kræve EU-Kommissionens godkendelse og indarbejdelse i CAP-planen og LDP.

Ekspertgruppens forslag til handlinger

- Udtagningsordninger med mulighed for jordfordeling tilpasses, så lodsejere, der beholder projektarealer, kan godtgøres individuelt og for projektarealets tabte markedsværdi opgjort som forskellen på arealets markedspris hhv. før og efter udtagning og vådgøring.
- Det sikres, at godtgørelse kan udbetales på én gang og i direkte forbindelse med indgåelse af forpligtende projektaftale. Det vil sikre, at lodsejeren kan anvende midlerne direkte til f.eks. jordkøb.

Ekspertgruppens vurdering af effekt af indsatsen, og hvor kompliceret den er at implementere:

Effekt for udtagningsindsatsen. 1 lille – 3 stor: 3. Godtgørelse for individuelt opgjort tab af markedsværdi og mulighed for direkte anvendelse af godtgørelsen til køb af erstatningsarealer vil forenkle mulighederne for projektdeltagelse og muliggøre anvendelse af godtgørelsen direkte til køb af erstatningsarealer. Samlet skabes større fleksibilitet og incitament til projektdeltagelse.

Implementerbarhed. 1 svært – 3 let: 2. For de EU-medfinansierede ordninger vil det kræve en accept fra EU-Kommissionen af, at jordkøbsrammen benyttes direkte til godtgørelse for udtagning og vådgøring. I forlængelse heraf udarbejdes tilpasset administrativ praksis omkring værdisætning af arealer.



Anbefaling 10. Oprettelse af en statslig jordpulje til strategisk opkøb eller ekstensivering af jorder til udtagningsprojekter

Ekspertgruppen anbefaler, at der etableres mulighed for strategisk opkøb af kulstofrige lavbundsgrunde og andre arealer med betydning for udtagningsindsatsen. Det vil sikre, at det i videst muligt omfang er muligt at igangsætte projekter, når villigheden og interessen er tilstede lokalt blandt relevante lodsejere. Dette kan eksempelvis ske via etablering af en pulje rettet mod jordkøb, men uden krav om tilknytning til et aktuelt og defineret lavbundsprojekt. Må etablering af et vådgjort lavbundsprojekt på arealerne opgives, kan købte arealer sælges til markedsprisen uden væsentlige tab forbundet hermed.

En mulighed for, at staten kan opkøbe potentiel projektjord og/eller erstatningsjord, når muligheden byder sig, og før der foreligger en samlet projektplan for udtagning og vådgøring, kan være attraktiv for mange lodsejere. Herved kan tidspunktet for indtægter fra salg/kompensation planlægges ind i den samlede drift af ejendommen, herunder f.eks. i forbindelse med større investeringer, salg eller generationsskifte. En sådan proces vil samtidig signalere handling og belønne velvillighed hos lokale lodsejere, hvilket også kan være gunstigt i forhold til fremtidig velvillighed hos andre lodsejere i lokalområdet.

Ved opkøb af hele ejendomme vil den jord, som ikke er egnet som projektjord, kunne indgå som erstatningsjord til det pågældende eller andre vådområder eller klima-lavbundsprojekter, eller alternativt kunne sælges i efterfølgende udbud.

Endvidere vil en ekstensivering af potentielle projektarealer (ved opkøb eller ved tinglyst rådighedsindskrænkning ved lodsejers fastholdelse af ejerskabet) med det samme have en positiv effekt på kvælstofudvaskningen til vandmiljøet og en mulig positiv effekt på klima og biodiversitet.

Dette vil kræve drøftelser med og godkendelse af EU-Kommissionen, i forhold til at anvende EU-midler til at opkøbe jord.

Ekspertgruppens forslag til handlinger

- Der etableres en pulje rettet mod jordkøb eller permanent ekstensivering mod kompensation, men uden krav om etablering af et vådgjort lavbundsprojekt.

Ekspertgruppens vurdering af effekt af indsatsen, og hvor kompliceret den er at implementere:

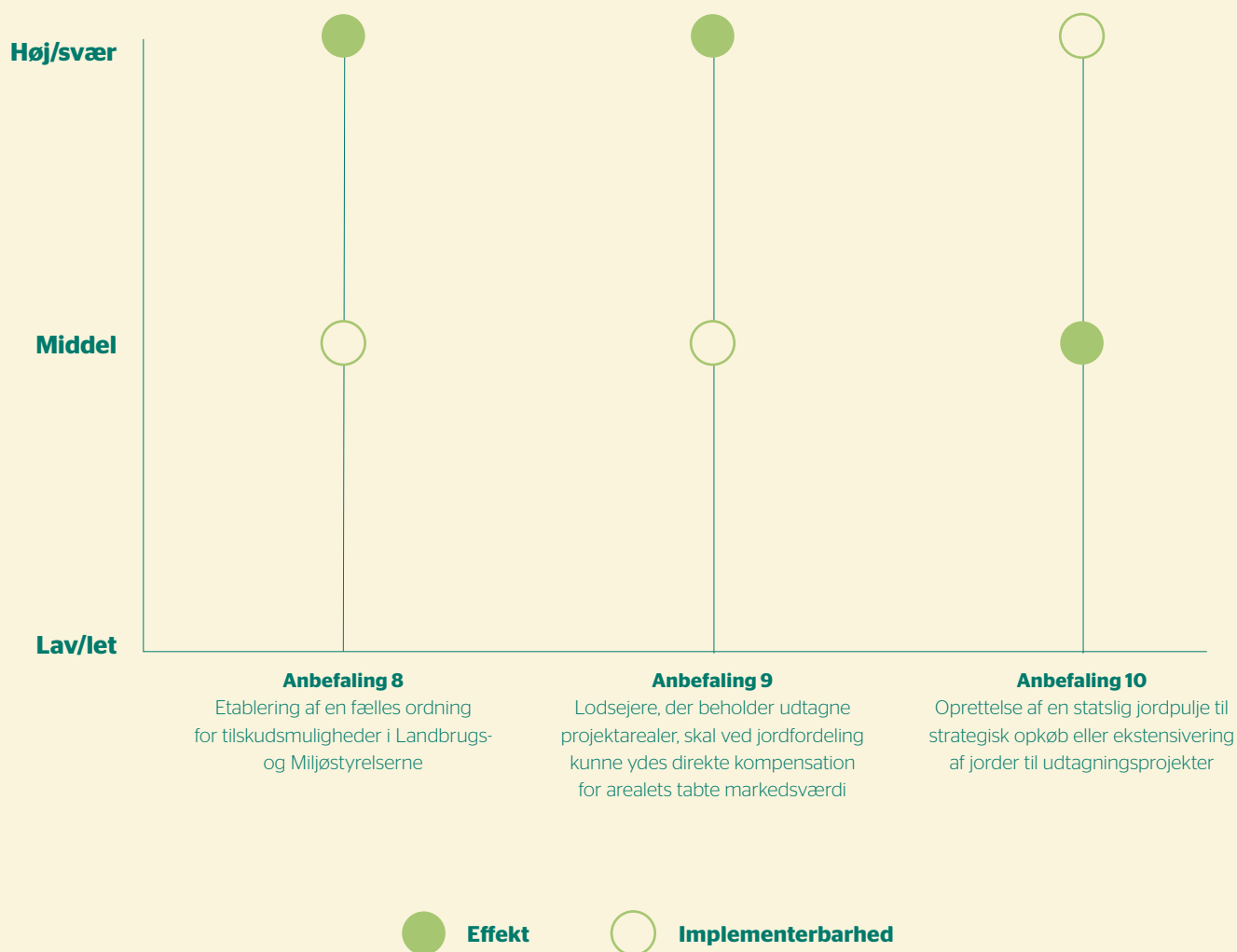
Effekt for udtagningsindsatsen. 1 lille – 3 stor: 2. Det kan sætte tempoet af igangsættelse af projekter op. Eventuelt kan projekter, det ikke ville være muligt at realisere på andre tidspunkter, være muligt at realisere.

Implementerbarhed. 1 svært – 3 let: 1. Det vil kræve bevilling til flere ressourcer og godkendelse af EU-Kommissionen.

Effekter og implementerbarhed af anbefalinger i kategori 3

Sammenligning af effekter

Kategori 3: Anbefalinger til justering af styrelsernes tilskudsordninger, så tempoet i udtagningsindsatsen øges



Kategori 4:

Anbefalinger om at undgå negativt samspil mellem tilskuds- ordninger

Indsatsen for udtagning af lavbundsjorder skal sameksistere med en lang række ordninger, regler og forpligtelser – herunder også krav og regler om landbrugsstøtte.

I dag skal en lodsejer leve op til en række generelle krav for at kunne modtage landbrugsstøtte. Hvis deltagelse i et lavbundsprojekt skaber usikkerhed om efterlevelsen af disse krav, så kan det afholde den enkelte landbruger fra at bidrage med lavbundsarealer.

Dertil kommer, at der i dag er etableret forskellige tilskudsordninger, der på hver deres måde retter sig mod de samme lavbundsarealer.

Ekspertgruppen har derfor set på mulighederne for at undgå negativt samspil mellem ordninger og dermed styrke udtagningsindsatsen.



Anbefaling 11. Ordningen ”ekstensivering med slæt” justeres og suppleres af en ny ordning

Ekstensivering med slæt er en etårig bio-ordning med tilskud til ekstensivering af landbrugsarealer med krav om slæt (slåning og bortfjernelse af biomasse), samt krav om plantedække med græs og ingen tilførsel af gødning.

Bio-ordningen er målrettet omdriftsarealer beliggende inden for et udpegningsgrundlag, der er baseret på kort over jorder med minimum seks pct. organisk kulstofindhold, samt et kort over udbredelse af ådale. Udpegningsgrundlaget er rettet mod områder, der med en vis sandsynlighed kan forventes at indgå i et fremtidigt vådområdeprojekt. Ordningen er baseret på frivillighed og kan for lodsejeren være et skridt frem mod et vådområdeprojekt.

Ordningen bidrager til at nedsætte drivhusgas- og kvælstofudledningerne gennem en ekstensiv drift af lavbundsjorder. Samtidig er formålet i et længere perspektiv at understøtte klimamålsætningen ved at bidrage til en gradvis udpining af næringsstofindholdet i jorden, som en forberedende indsats til en eventuel senere permanent udtagning med tilhørende vådgøring.

Ordningen er en mulighed for at ekstensivere og kompensere, mens der pågår forundersøgelse, forud for og imens der etableres et lavbundsprojekt. Det er ikke hensigten med ordningen, at arealer skal fastholdes under ordningen, men at arealerne udtages permanent som følge af et senere lavbunds- eller vådområdeprojekt.

At bio-ordningen er fleksibel og 1-årig har en række fordele for landbrugeren, der kan indgå i ordningen, uden at skulle forholde sig til en længere forpligtigelse, og ordningen kan dermed være et nemt første skridt mod at udtage arealet. Ordningen giver dog omvendt ingen garanti for, at lodsejeren vil indgå i et vådområdeprojekt, hvis der bliver mulighed for det. Samtidig er ordningen ikke struktureret på en måde, så der sikres en flerårig effekt af tilskuddet til ekstensivering for de arealer, hvor den flerårige effekt er nødvendig for at udpine arealet og dermed muliggøre omkostningseffektiv vådgøring.

Ekspertgruppen vurderer derfor, at det vil være relevant at etablere en ny tilskudsordning. Denne ordning skal sikre, at arealer ekstensiveres permanent mod compensation, inden et endeligt vådområdeprojekt er vedtaget og med en forpligtelse til at indgå i et projekt, hvis muligheden opstår. Hvis der på et senere tidspunkt etableres et egentligt lavbundsprojekt med vådgøring, vil de ekstensiverede arealer indgå i det omfang, arealerne er nødvendige for etablering af lavbundsprojektet. Hvis muligt, bør inddragelsen af arealerne give mulighed for udbetaling af yderligere compensation. En sådan ordning vil potentielt kunne etablere en jordpulje af ekstensiverede lavbundsarealer, der hurtigere vil kunne indgå i egentlige udtagningsprojekter.

Det skal afklares, om en sådan ordning kan bidrage til udtagning af små og fragmenterede arealer og evt. også andre typer af arealer. Derudover skal det afklares, hvad den reelle reduktion af CO₂e er, som konsekvens af ophør af drift af jorden over en kortere periode. En sådan ordning kan sikre, at flere projekter realiseres.

I forhold til den eksisterende ordning anbefales det at sikre større opbakning til ordningen gennem en styrket kommunikationsindsats. Samtidig bør der ses på mulighederne for, indenfor de overordnede rammer for den eksisterende bio-ordning at skabe incitamenter, som understøtter, at arealerne på sigt indgår i lavbundsprojekt med permanent ekstensivering og vådgøring.

Deraf kommer følgende forslag til handlinger.

Ekspertgruppens forslag til handlinger

- Landbrugsstyrelsen undersøger mulighederne for etablering af en ny type udtagningsordning mhp. at sikre en pulje af arealer, der på sigt kan indgå i udtagningsprojekter med vådgøring.
- Landbrugsstyrelsen øger kommunikationsindsatsen om den eksisterende bio-ordning ekstensivering med slæt. Kommunikationen målrettes relevante aktører i udtagningsindsatsen, så ordningen bliver mere kendt blandt landbrugere.
- Landbrugsstyrelsen undersøger mulighederne for at indarbejde incitamenter i bio-ordningen ekstensivering med slæt, der bedre understøtter, at arealerne efterfølgende indgår i et lavbundsprojekt med vådgøring.

Ekspertgruppens vurdering af effekt af indsatsen, og hvor kompliceret den er at implementere:

Effekt for udtagningsindsatsen. 1 lille – 3 stor: 2. Ekstensivering med slæt har for nu en lav søgning og kan derfor ikke opfattes som en hindring for udtagningsordningerne. Hvis ekstensivering med slæt indrettes, så den er et skridt på vejen til at vådgøre områder, kan ordningen være medvirkende til at udtage kulstofrige lavbundsformer.

Implementerbarhed. 1 svært – 3 let: 2.

Det vil kræve politisk enighed og en administrativ indsats at ændre ordningen.

Anbefaling 12. Bedre sammenhæng mellem udtagning og opfyldelse af GLM 8-kravet

Landbrugerne skal opfylde en række obligatoriske krav for at få udbetalt hele deres tilskud fra de forskellige tilskudsordninger under EU's fælles landbrugspolitik. Dette kaldes konditionalitet, som har afløst de tidligere krydsoverensstemmelseskrav den 1. januar 2023. Ekspertgruppen har særligt fokus på det såkaldte GLM 8-krav, som indebærer, at landbrugeren årligt skal sikre, at mindst 4 pct. af bedriftens omdriftsareal udgøres af såkaldte "ikke-produktive elementer og arealer". Formålet med kravet er at sikre, at biodiversiteten øges på bedriftens landbrugsarealer i omdrift.

Ekspertgruppen vurderer, at GLM 8-kravet kan udgøre en barriere for udtagningsindsatsen. Landbrugerne vil nemlig typisk opfylde kravet om 4 pct. ikke-produktive elementer og -arealer på bedriftens mindst produktive omdriftsarealer.

Arealerne kan eksempelvis være fugtige lavbundsjordder eller ukurante arealer, som potentielt kunne være relevante for et udtagningsprojekt. Her skal lodsejeren derfor tage stilling til, om arealerne skal udtages og vådgøres eller skal anvendes til opfyldelse af kravet om udlæg af ikke-produktive elementer på 4 pct. af omdriftsarealerne. Således kan der være tilfælde, hvor opfyldelse af GLM 8 står i vejen for at medvirke i et lavbundsprojekt.

Hertil kommer, at et areal efter udtagning til lavbund fortsat er registreret som omdriftsareal. Det betyder, at arealet fortsat indgår i grundlaget for beregning af 4 pct.-kravet. Hvis udtagningsprojektet udgør en større andel af bedriften, kan dette i sig selv forhindre, at en lodsejer vil indgå i et projekt.

Endelig er det et grundlæggende princip i den fælles landbrugspolitik, at der ikke må ske dobbeltkompensation, og at der ikke må kompenseres for tiltag, som lodsejer i øvrigt er forpligtet til at gennemføre, f.eks. i relation til konditionalitet. Da lodsejeren typisk bliver kompenseret for sin deltagelse i et lavbundsudtagningsprojekt, vil det udgøre dobbeltkompensation, hvis arealet efterfølgende anvendes til opfyldelse af 4 pct.-kravet.

Ekspertgruppen vurderer, at der i visse områder kan være risiko for højere jordværdi af lavbundsarealer, og potentielle vådområdearealer, der for lodsejeren vurderes at være attraktive til opfyldelse af GLM 8.

For at undgå at GLM 8-kravet medvirker til at reducere interessen for permanent udtagning, ses behov for at arbejde for ændring af GLM 8-reglerne.

Ekspertgruppen foreslår, at reglerne ændres snarest muligt, så udtagne arealer fremadrettet ikke skal indgå i grundlaget for beregning af 4 pct.-kravet. Det skal ske gennem en ændring af Danmarks strategiske CAP-plan, således at nye arealer, som opnår kompensation ifm. et udtagningsprojekt, klassificeres

som permanent græs frem for omdriftsareal, uanset den hidtidige arealanvendelse.

Det forudsætter Kommissionens godkendelse, men vurderes umiddelbart realistisk at opnå fra 2024 eller 2025. Tilsvarende mener ekspertgruppen, at der bør arbejdes på en ændring, der sikrer, at også arealer med ældre tilsagn bliver registreret som permanent græs og dermed ikke indgår i grundlaget for beregning af 4 pct.-kravet.

Ekspertgruppen anerkender, at det vil være vanskeligt under den nuværende CAP-reform (2023-2027) at opnå Kommissionens forståelse for, at udtagne arealer kan anvendes som ikke-produktive elementer for at overholde kravet om udlæg af 4 pct. ikke-produktive elementer, da det er i konflikt med de grundlæggende principper om ikke at kompensere for allerede pålagte forpligtelser. Ekspertgruppen foreslår, at dette indgår i forberedelsen af forhandlinger til en ny CAP-reform. Det vurderes dog vanskeligt - også på længere sigt - at opnå Kommissionens tilslutning.

Ekspertgruppens forslag til handlinger

- Reglerne søges ændret, så de udtagne arealer fremadrettet ikke skal indgå i beregningsgrundlaget for 4 pct.-kravet allerede fra 2024 eller 2025.
- Samme ændring bør fra 2026 også gælde for gamle tilsagn.
- På længere sigt, frem mod næste CAP-planperiode, arbejdes der på, at få beskrevet et ønske om at landbrugsarealer (både omdriftsarealer og permanent græs), der udtages permanent, også godskrives i forhold til opfyldelsen af GLM 8 på den bedrift, hvor arealerne udtages.

Ekspertgruppens vurdering af effekt af indsatsen, og hvor kompliceret den er at implementere:

Effekt for udtagningsindsatsen. 1 lille - 3 stor: 2. Arealer, der indgår i projekter, vil fra og med 2023 ikke samtidig kunne anvendes til opfyldelse af GLM 8-kravet om mindst 4 pct. ikke-produktive elementer og arealer på bedriftens omdriftsarealer.

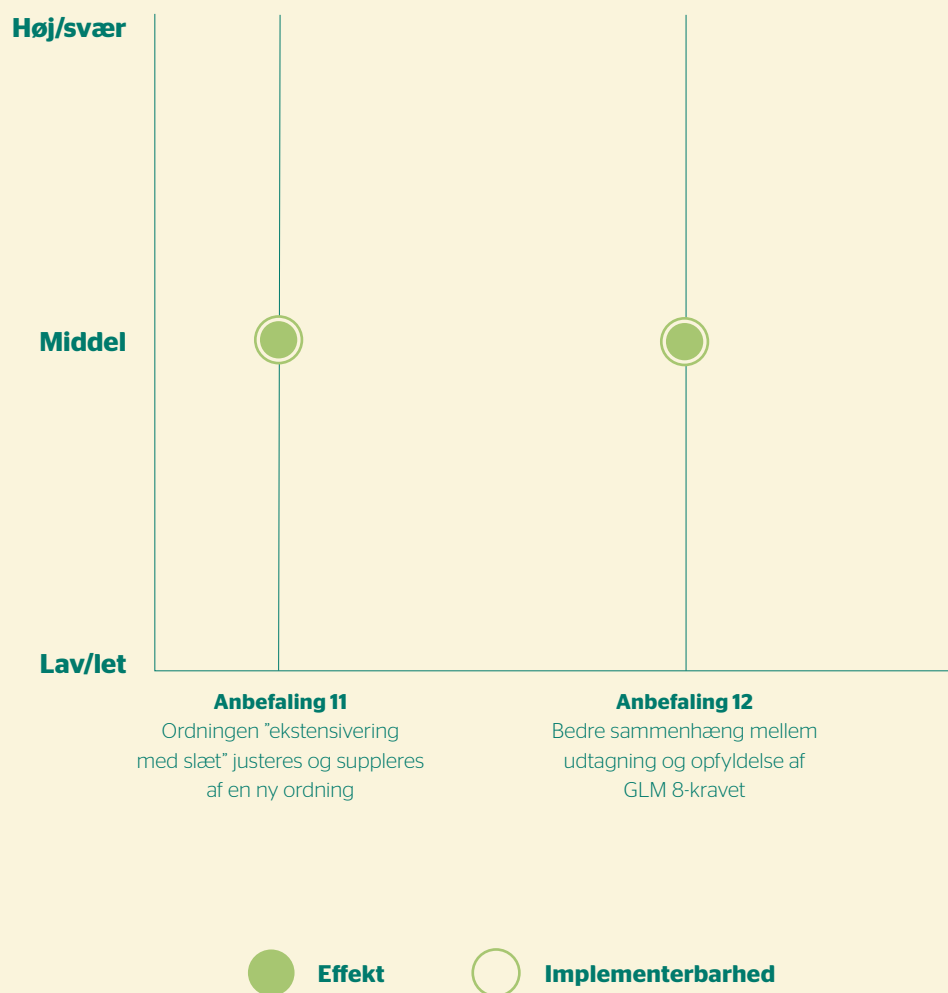
Implementerbarhed. 1 svært - 3 let: 2.

Det vil kræve en mindre administrativ indsats at ændre definitionen af arealer som permanent græs, hvilket dog kræver Kommissionens godkendelse heraf.

Effekter og implementerbarhed af anbefalinger i kategori 4

Sammenligning af effekter

Kategori 4: Anbefalinger om at undgå negativt samspil mellem tilskudsordninger



Noter

- ¹ https://fm.dk/media/25302/af-tale-om-groen-omstilling-af-dansk-landbrug_a.pdf
- ² Randarealer er betegnelsen for ikke-kulstofrige jorder, der er beliggende i tilknytning til de kulstofrige lavbunds-jorder. Når der etableres et lavbundsprojekt, vil de omkringliggende arealer også typisk blive påvirket, og det er derfor ikke muligt alene at vådlægge de kulstofrige jorder uden at medtage randarealer.
- ³ CO₂e omfatter drivhusgasserne CO₂, metan og lattergas. Da disse gasser har forskellige effekter på klimaet, sammenlignes den samlede effekt ift. CO₂-ækvivalenter.
- ⁴ <https://www.stm.dk/statsministeriet/publikationer/regeringsgrundlag-2022/>
- ⁵ Ifølge analyse foretaget af Ea Energianalyse for CONCITO. <https://realdania.dk/publikationer/faglige-publikationer/analyse-af-kommunernes-co2-reduktionsbidrag-til-70--maalsaetningen-i-2030>
- ⁶ Formelt set ligger lavbunds-jorden i arealanvendelses-sektoren (LULUCF) og ikke i landbrugssektoren. Når landbrug omtales i denne rapport, så er det kombinationen af landbrugssøjlen og LULUCF-søjlen.
- ⁷ <https://dca.au.dk/aktuelt/nyheder/vis/artikel/mange-udfordringer-ved-udtagning-af-lavbunds-jord>
- ⁸ <https://fvm.dk/nyheder/nyhed/nyhed/udtagning-af-lavbunds-jord-ny-ekspertgruppe-skal-vaere-med-til-at-realisere-landbrugs-groen-potent>
- ⁹ Følg linket og åbn dokumentet "Opsamling på teknisk spor 1: Lavbund". <https://fvm.dk/landbrug/landbrugsforhandlinger-2021/tekniske-gennemgange/tema-1-lavbunds-jord#c85845>
- ¹⁰ https://static-curis.ku.dk/portal/files/337290107/IFRO_Udredning_2023_03.pdf. Side 49-50.
- ¹¹ <https://realdania.dk/publikationer/faglige-publikationer/analyse-af-kommunernes-co2-reduktionsbidrag-til-70--maalsaetningen-i-2030>
- ¹² Naturbeskyttelseslovens § 60 a

Fotos

Billede side 3 af Michael Lunde. Alle øvrige billeder af Kristian Eg Gadegaard.



Læs mere på
lbst.dk/tvaergaaende/udtagning-af-lavbundsjorder