



Forslag til en ny tilskudsordning til biodiversitet

I Danmark mangler der en tilskudsordning som kan fremtidssikre dansk biodiversitet og bidrage til at indfri EU's mål om at standse tab af biodiversitet inden 2030.

Baggrund

Naturrådgiverne Eskildsen & Buur har taget initiativ til at udarbejde et forslag til en ny tilskudsordning "Tilskud til indsatser for biodiversitet".

Årsagen er, at de nuværende tilskudsordninger ikke er målrettede nok til at sikre og fremme biodiversiteten på selv Danmarks mest værdifulde naturarealer. Blandt forskere og fageksperter har der gennem flere år været efterlyst markante ændringer i de nuværende tilskudsordninger. Dette for at sikre, at midlerne går til en reel naturbeskyttelse og fremme af dansk biodiversitet.

Målet med forslaget er at inspirere til, at der igangsættes en tilskudsordning, som sætter retning for, hvordan en ordning kan sammensættes med størst muligt positivt impact for biodiversiteten.

Forslag kan bidrage til at styrke dansk biodiversitet og medvirke til at opfylde EU's biodiversitetsstrategi

Forslaget vil give en nettogevinst for dansk biodiversitet og bidrage til at indfri EU's mål om at standse tab af biodiversitet inden 2030, samt medvirke til at nå ambitionerne om at beskytte og genoprette naturområder.

Forslaget tager udgangspunkt i faglige principper med evidens for, hvilke indsatser der gavner biodiversiteten mest muligt på lysåbne arealer, såvel som i skov og krat.

Eksempler på nogle af de indsatser der foreslås:

- Mulighed for græsning på tværs af lysåbne naturarealer, skov og krat
- Økonomiske incitamenter til ekstensiv helårsgræsning
- Max. græsningstryk, så intensiv sommergræsning undgås
- Et særskilt tilskud til varig udtagning af de dyrkningsarealer der indgår i tilsagnet

Hvem står bag forslaget?

Initiativtagere til forslaget er Naturrådgiverne Eskildsen & Buur v. Anne Eskildsen & Heidi Buur Holbeck. Der er givet faglige indspil fra centrale aktører i dansk naturforvaltning via deltagelse i workshop, efterfølgende kommentering og godkendelse af det endelige forslag fra følgende:

Danmarks Naturfredningsforening; Bo Leversen og Anne Drøgemuller, Vejle kommune; Natur 360; Camilla Fløjgaard og Rasmus Ejrnæs, Aarhus Universitet; SEGES; 15. juni fonden. Desuden støtter Fugleværnsfonden, Den Danske Naturfond, Aage V. Jensen Naturfond, Hempel fonden og Danmarks Naturfond op om forslaget.

Forslaget er udarbejdet med støttet fra 15. juni fonden.



Rammen for forslag til ny ordning: "Tilskud til indsatser for biodiversitet"

Herunder beskrives et forslag til en ny tilskudsordning for biodiversitet på lysåbne arealer, skov og krat. Forslaget tager udgangspunkt i nyeste faglig viden om, hvilke indsatser der skal gennemføres for at styrke og fremme biodiversiteten mest mulig.

Forslaget skitserer de overordnede faglige rammer for, hvad en sådan ordning bør indeholde. Der gives ikke detaljerede beskrivelser af den lovgivningsmæssige og juridiske implementering. Der gives f.eks. ikke noget bud på tilskudssatser, men der foreslås nogle faglige retningslinjer, som bør følges. Der er en lang række administrative og konkrete punkter som skal afklares nærmere inden forslaget kan realiseres. Der tages ikke stilling til, om ordningen f.eks. bør afprøves som en national pilotprojektordning eller om den bør indgå som en ny tilskudsordning under Landdistriktsprogrammet.

Tilskud til indsatser for biodiversitet

1. Formål og indhold i ordningen

At genoprette naturlige processer for at skabe de bedst mulige rammer for biodiversiteten. Det skal ske ved at tilsagnsarealer bliver permanent fastholdt til natur, genetableret og udviklet i retning mod mere komplekse og mangfoldige økosystemer. Målet er at skabe dynamiske økosystemer med en vedvarende forekomst af levesteder for en bred vifte af danske dyr, planter, svampe og mosser, med særligt fokus på de truede og sjældne arter.

Dette skal ske ved at:

- Prioritere indsatser på arealer med eksisterende høj naturværdi.
- Understøtte og skabe positive incitamenter til genopretning af naturlige (eller nær-naturlige) processer, samt ved at bevare og forstærke naturværdier.
- Gennemføre en ekstensiv græsning/naturnær græsning, gennem hele året eller så tæt på hele året som mulig.
- Sikre så stor variation på tilsagnsarealet som mulig, hvor arealer så vidt muligt både omfatter lysåbne arealer, skov, krat, tørre arealer, samt våde arealer.
- Der etableres langvarige tiltag, som sikrer kontinuitet.
- Der gives incitamenter til at skabe store sammenhængende naturområder.

2. Hvem kan søge?

Ejere eller forpagtere af land, natur- og skovarealer.

3. Prioritering af tilsagn

Tilsagn prioriteres ud fra eksisterende naturværdier på baggrund af følgende kriterier (i prioriteret rækkefølge*):

1. Arealer med højeste Bioscore. Ved overansøgning, prioriteres arealer med samme score efter arealstørrelse.
2. Sammenhængende arealer med + 100 ha.
3. Varierede arealer der både indeholder lysåben natur, skov og krat prioriteres før ensartede arealer bestående af en – to naturtyper.



*Der skal udarbejdes specifikke prioriteringskriterier, med pointtildeling som vægter de 3 kriterier ud fra, hvilke tilsagnsarealer, der giver den største værdi for biodiversiteten.

4. Forpligtelser og indsatser

4.1. Varighed

Tilsagn gennemføres for 5 år ad gangen.

Hvis arealer, der hidtil har været dyrket (land- eller skovbrug) indgår i ordningen, er det et krav, at arealerne sikres til varig udtagning til natur via lovgivningen. I disse tilfælde kan der søges en særskilt kompensation for varig udtagning af dyrkningsarealer.

4.2. Græsning

Græsningen skal gennemføres så tæt på hele året som muligt og mindst 240 dage om året.

Der opstilles følgende retningslinjer for antal dyr på tilsagnsarealerne:

- Græsningstrykket skal være på min. 70 kg dyr/ha og maks. 300 kg dyr/ha over græsningsperioden.
- Græsningstrykket beregnes som antal individer ganget med vægt og delt med arealstørrelsen.
- Hvor der er søer (over 500 m²) fratrækkes arealet i beregningen af græsningstrykket.
- Der kan gives dispensation til:
 - o øget græsningstryk op til 500 kg/ha på meget næringsrige arealer
 - o nedsat græsningstryk ned til 30 kg/ha på meget næringsfattige arealer, som klitter, eller på arealer med en høj andel af skov uden eller med ringe underskov
 - o at gennemføre en kortere græsningsperiode på arealer, der f.eks. er vanddækkede i længere perioder og derfor ikke er egnet til en lang græsningssæson, som f.eks. arealer med risiko for oversvømmelse eller på meget lerede arealer, hvor græsning ikke er muligt i meget våde perioder
 - o at gennemføre en kortere græsningsperiode på mindre naturarealer, så græsningstryk og græsningsdyrenes flokstruktur kan opretholdes

4.3. Udlægning af urørt skov

Hvis der indgår skovområder på over 1 ha i tilsagnet, skal al skovdrift ophøre på tilsagnsarealet, herunder hugst, plantning, slåning, såning og jordbehandling. Der kan søges dispensation hos de ansvarlige myndigheder til at fælde visse træer, hvis der er afgørende grunde til det, men træerne skal i så fald blive liggende på arealet*.

Det er kun tilladt at veteranisere træer yngre end 75 år.

*Forbudsbestemmelser og øvrige kriterier for fastsættelse af rammer for dette forbud, bør afstemmes og samkøres med regler for tilskud til privat urørt skov, som er en national ordning administreret af Miljøstyrelsen. Se: [Vejledning om tilskud til urørt skov](#).

5. Forbud

- Der må ikke tilskudsfodres (tildeling af mineraler betragtes ikke som tilskudsfoder). Der vil være mulighed for dispensation ved særlige behov. Der skal opstilles kriterier for nødfodring. Ved behov for fodring, stilles der krav om opfølgning/vejledning, for at tilpasse det fremtidige græsningstryk. Vejledning og opfølgning sker via dialog mellem dyreholder og de ansvarlige myndigheder.
- Ingen brug af pesticider, gødning eller omlægning af tilsagnsarealer.



- Ingen brug af ormemedler (biocider). Dog mulighed for dispensation efter anvisning fra dyrlæge og kun til dyr, der har et dokumenteret behov. Ved behov for gentagne behandlinger, stilles der krav om opfølgning/vejledning for at minimere behandlingsbehovet. Vejledning og opfølgning sker via dialog med de ansvarlige myndigheder.
- Tilsagnsarealer må ikke slås maskinelt. Der kan søges dispensation til slåning, når formålet er at fjerne næringsstoffer og næringsrigt græs fra tilsagnsarealer, samt begrænse udbredelsen af opvækst af invasive arter. Slåning under hegn og på færdselsveje er tilladt.
- Der må ikke være græssende får på tilsagnsarealer i perioden 1. maj – 1. oktober.
- Der må ikke opstilles bistader på tilsagnsarealer.
- Der må ikke udsættes fasaner eller andet jagtbart vildt på tilsagnsarealer.
- Der må ikke opstilles fodertønder eller fodres vildt på andre måder.
- Hvor der indgår skovarealer i tilsagnet, skal al skovdrift ophøre, herunder hugst, plantning, slåning, såning og jordbehandling.
- Jagter må kun gennemføres på tilsagnsarealer, hvis det kan indpasses efter de gældende tilsagnsforpligtigelser. Dvs. at de græssende dyr f.eks. ikke skal flyttes af hensyn til jagt.
- (På tilsagnsarealer må der ikke afvandes/oprenses grøfter. Dette punkt kræver yderligere afklaringer og kan ikke realiseres inden for det nuværende regelsæt.

6. Tilskudssatser

Tilskudssatserne skal være så attraktive, at de kan dække tabt udbytte som følge af udtagning af dyrkede arealer, samt omkostningerne til gennemførsel af ekstensiv helårsgræsning. Ligeledes skal tilskudssatserne kunne modsvare de tilskudsordninger der kan søges under CAP-reformen (f.eks. tilskud til Bio-ordninger for biodiversitet og bæredygtighed). Der kan søges grundbetaling til tilsagnsarealer, hvis reglerne for grundbetaling ikke står i vejen for at tilsagnsbetingelserne i denne ordning kan opfyldes.

Konkret skal tilskudssatserne fastsættes ud fra følgende kriterier:

- Tilskudssatser skal vurderes og sammenstilles med satser i tilskudsordninger under CAP-reformen, så skævvridning undgås til fordel for de 1-årige bio-ordninger.
- På tilsagnsarealer der indeholder skove, gives et ekstra tilskud for ophør af skovdrift.
- Der gives mulighed for en række tillæg, som giver positive incitamenter til at optimere indsatserne for biodiversiteten. Se afsnit 6.1.

Mulighed for særlige tillæg

Nedenstående tillæg kan søges via afkrydsning og kan aktiveres når tilsagnet er givet.

6.1. Tillæg for særlig græsning

Der ydes et særligt tillæg for gennemførsel af følgende ekstra indsats:

- Græsningen ønskes gennemført så tæt på hele året som muligt. Derfor gives et tillæg for helårsgræsning (hvilket her defineres ud fra at dyrene går på arealet min. 270 dage om året).
- Samgræsning med min. 2 af følgende arter (heste, kvæg, geder, grise, vandbøfler, hjorte, visenter, taurus og æsler). For at opnå tillægget, skal der være et forhold mellem de 2 arter på min. 1/4.



- Græsning af store sammenhængende varierede områder på min. 100 ha. Tilskuddet gradueres, så der gives et tillæg pr. 50 ha der indgår i tilsagnet over de 100 ha. OG når tilsagnsarealet indeholder min. 3 forskellige naturtyper (lysåben natur, skov, krat, vådområder og lignende).
- Tilskud til facilitering og forberedende arbejde i forbindelse med etablering af græsningsprojekter mellem flere lodsejere, oprettelse af lodsejerelaug, m.m.

6.2. Ekstra tillæg for igangsætning af naturlige processer

Der gives et tillæg for at gennemføre andre aktiviteter, der fremmer de naturlige processer. Dette kan f.eks. være brand, veteranisering af træer etc. Der gives et tillæg på 100 pct. til dækning af de dokumenterede udgifter. Der opstilles betingelser for antal og omfang af de konkrete indsatser som f.eks.:

- Veteranisering af træer (max./min. antal træer/ha)
- Kontrolleret afbrænding (kortlægning af effekt og omfang)
- Rydning af invasive arter, hvis dækningsgraden vurderes skadelig for biodiversiteten.

Tillægget kan først udløses, når tilsagnshaver har udarbejdet en plan for igangsætning af indsatser og denne plan er godkendt af den ansvarlige myndighed.

7. Kontrol

Kontrollen skal foretages ud fra en procesbaseret tilgang med fokus på tiltag, der gavner biodiversiteten. Tilskud gives ud fra de gennemførte aktiviteter såsom ekstensiv græsning. Konkret kontrolleres følgende:

- Selvkontrol med stikprøver. Forvalteren fører selv logbog over de gennemførte indsatser. Derved kan det kontrolleres, hvor mange dyr der har gået på arealet og hvor længe. Dette dokumenteres via fotodokumentation. Der skal etableres et lettilgængeligt og brugervenligt online system til dette.
- I logbogen anføres også omfang af evt. brug af ormemedler og tilskudsfodring. Dette indrapporteres til den ansvarlige myndighed.
- Via fotodokumentation dokumenteres det, at vegetationshøjden pr. 1. april overvejende er lav. Dette defineres ud fra, at der på tilsagnsarealets lysåbne partier er et lavt plantedække og førnelaget stort set er ædt op. Der må dog gerne forekomme variation i græsningstrykket på tilsagnsarealet.
- Ved fysisk kontrol vurderes det, om de indsatser, der udløser tillæg (herunder forbud mod skovdrift) er gennemført.
- Der gennemføres stikprøvekontrol. Ved manglende overholdelse af betingelserne intensiveres kontrollen og suppleres med en individuel vejledning til tilsagnshaver.

8. Ændring af tilsagn og indtræden i tilsagn

Der gives mulighed for, at eksisterende tilsagn indgås via "5-årigt tilskud til pleje af græs- og naturarealer", kan overgå til denne ordning, når prioriteringskriterierne beskrevet under afsnit 3 er opfyldt.



Bilag 1. Oversigt over nogle af de nødvendige lovændringer som skal gennemføres for at realisere ordning "Tilskud til indsatser for biodiversitet"

Som led i udarbejdelse af forslaget til en ny tilskudsordning for biodiversitet, er forslaget forelagt jurist Thomas Bangsgaard Lyngs, Cand.Jur., Ph.d.-studerende fra Juridisk Institut, Aarhus BSS. Thomas Bangsgaard Lyngs har vurderet, om forslaget kan realiseres inden for rammerne af CAP reformen, hvilke retlige processer der er nødvendige for at gennemføre forslaget i dansk ret, samt i hvilket omfang biodiversitetsstrategien kan anvendes som led i argumentationen for at gennemføre den foreslåede tilskudsordning. Analyserne viser, at forslaget til en ny tilskudsordning for biodiversitet i al væsentlighed er i overensstemmelse med de EU-retslige rammer og derfor principielt kan gennemføres.

Det konkluderes, at EU's biodiversitetsstrategi, i kraft af sin væsentlige politiske betydning, kunne indgå med betydelig vægt i argumentationen for, at forslaget bør gennemføres. Ligeledes vurderes det, at forslaget er i overensstemmelse med det "nettogevinstprincip", som EU' agter at promovere på globalt plan. Forslaget adresserer løsninger på de mål som fremhæves i biodiversitetsstrategien og kan løser behovet for hurtig handling.

Det fremhæves ligeledes, at den foreslåede tilskudsordning for biodiversitet vil kunne bidrage til at indfri biodiversitetsstrategiens ambitioner om beskyttelse og genopretning af naturområder, bekæmpelse af invasive arter samt reducere forurening fra og anvendelse af gødning og pesticider, da de foreslåede betingelser for støtteberettigelse samt tillægsgivende indsatser adresserer disse forhold. Det understreges i notatet, at før biodiversitetsstrategien kan indgå i argumentationen for den foreslåede tilskudsordning, skal det først sandsynliggøres, at ordningen har mere gavnlige biodiversitetsmæssige effekter, end andre alternative eksisterende ordninger.

Dette punkt vurderes til fulde opfyldt, da forslaget er udarbejdet af nogle af landets førende biodiversitets forskere, sammen med meget erfarne natureksperter.

For at ordningen kan realiseres, vil der dog være behov for at gennemføre en række nationale lovændringer. Herunder fremhæves et par af de punkter, som ekspertgruppen har fremsat:

Skov og lysåbne arealer

Ordningen tænkes på tværs af lysåbne arealer og skov. Dette vil kræve en ændring i Skovloven, hvor der kun efter forudgående dispensation kan gives tilladelse til græsning på fredsskovspligtige arealer ud over 10 pct.

Det vil kræve en lovændring, så det fremover bliver muligt at medtage skovdækkede fredsskovspligtige arealer i **ét** samlet tilskud til græsning i både skov og på lysåbne arealer.

Forslag: at dispensationen til græsning i skov gives automatisk til de fredsskovspligtige arealer, når disse arealer indgår i et tilsagn under ordningen "Tilskud til indsatser for biodiversitet".

Der er for nuværende tilsyneladende skabt en præcedens i Miljøstyrelsen for, at dispensationer til græsning i skov på over 10 % af det fredsskovspligtige areal kun er midlertidige og kun for 10 år. Det er et problem ift. til at påbegynde ambitiøse græsningsprojekter. Derfor foreslås tilladelserne fremover at gøres permanente.



Ophør med oprensning af grøfter og vedligeholdelse af dræn

Jv. vandløbsloven må der ikke afvandes/oprenses grøfter, ligesom vedligehold af dræn skal fortsætte, i tilfælde af, at ændringen kan påvirke andre lodsejeres jorde.

I tilskudsordningen "Tilskud til privat urørt skov", er der forbud mod at oprense grøfter medmindre det vil have en væsentlig uhensigtsmæssig indflydelse på afvandingen af naboarealer, som ikke kan afhjælpes på anden rimelig vis. Det bør undersøges, om disse kriterier kan overføres til ordningen "Tilskud til indsatser for biodiversitet".

Øvrige lovgivningsmæssige barrierer

Der er en lang række øvrige barrierer som sætter begrænsninger for optimale forhold. Disse bør kortlægges i et separat arbejde.

Bilag 2. Oversigt over nogle af de nødvendige afklaringer og nærmere beskrivelser af punkter, som skal kortlægges for at realisere ordningen "Tilskud til indsatser for biodiversitet"

Opdaterede Bioscore kort

Da det foreslås, at bioscoren erstatter HNV-scoren som prioriteringsværktøj, bør det sikres, at der kommer en årlig opdatering af bioscoren.

Retningslinjer for vurdering af kg dyr/ha

Der skal udarbejdes en tabel med oversigt over gennemsnitsvægten for forskellige græsningsdyr, samt beskrivelse af metode til udregning af græsningstryk over et år/ha på arealer, når dyrene ikke går på arealet gennem hele året. Ligeledes skal der fastsættes retningslinjer for passende græsningstryk på arealer der omfatter blandet naturtyper med f.eks. krat, skov og lysåbne arealer.

Retningslinjer for forbud mod al skovdrift

Det bør undersøges om kriterier i ordningen "Tilskud til privat urørt skov" kan danne grundlag for udformning af regelsættet i den foreslåede ordning omkring de foreslåede indsatser for skov.

Tillæg for længere varige aftaler

Der er et fagligt ønske om at give et tillæg for indgåelse af længere varige aftale (10 – 20-årige tilsagn med et højere tillæg for 20-årige aftaler). Det vil fagligt set vil være mere optimalt, da det vil give tilsagnshaver et incitament til at sikre lang kontinuitet

Den juridisk gennemgang af forslaget til en ny ordning viser dog, at et tillæg for at påtage sig forpligtelser i hhv. 10 og 20 år næppe kan realiseres indenfor de EU-retlige rammer.

Bilag 3. Barrierer ift. eksisterende ordninger til biodiversitet

Hovedudfordringer i nuværende ordningen "Tilskud til pleje af græs- og naturarealer"

Ordningen "Tilskud til pleje af græs- og naturarealer" er målrettet indsatser til gavn for biodiversiteten på Danmarks mest værdifulde naturarealer. Det er dog behov for markante grundlæggende ændringer i ordningen, for at tilgodese biodiversiteten.

Hovedudfordringerne er:



- 1) At den nuværende tilskudsordning ikke giver mulighed for at gennemføre de indsatser der fremmer naturlige processer og som er afgørende for biodiversiteten. Kontrolkravene er alt for fastlåste.
- 2) At der ikke er fastsat et mak. græsningstryk, som forhindrer overgræsning.
- 3) At der ikke er nogle økonomiske incitamenter til at gennemføre helårsgræsning eller som min. giver incitament til en lang udbindingsperiode.
- 4) At det er tillad at gennemføre maskinel slåning på tilsagnsarealer, som udjævner og ensretter arealer frem for at sikre variation og mangfoldighed.
- 5) At det ikke er muligt at få et samlet tilskud til samforvaltning af lysåbne arealer og skov.
- 6) At det ikke er økonomisk attraktivt at gennemføre den for biodiversiteten mest optimale indsats på eksisterende naturarealer. Konsekvensen er enten, at mange værdifulde naturarealer ikke bliver græsset, eller at der gennemføres en intensiv sommergræsning for at optimere kødproduktionen.
- 7) At der ikke er et tilskud til varig udtagning af dyrkningsarealer til biodiversitet.

Hovedudfordringer i nuværende ordningen "Bioordning for biodiversitet og bæredygtighed"

Landbrugsreform (CAP-planen) indeholder forskellige grønne komponenter, som bl.a. skal medvirke til at sikre biodiversiteten. En faglig gennemgang af de eksisterende ordninger viser dog, at den ordning, der er søsat for at styrke biodiversiteten (bio-ordningerne for "Biodiversitet & bæredygtighed") overhovedet ikke er i stand til at modvirke tabet af biodiversitet. Dette til trods for, at der årligt afsættes 137 mio. kr. til bio-ordninger for "Biodiversitet & Bæredygtighed".

Det skyldes, at støttebetingelserne er fastlagt, så indsatserne skal gennemføres på dyrkningsarealer eller i direkte tilknyttede småbiotoper.

Det giver følgende udfordringer:

1. Tilskuddet er 1-årigt. Dvs. arealet kan opdyrkes det efterfølgende år. Dermed er der ikke tale om et tiltag som har en gavnlig effekt for de mest sårbare organismegrupper. Tværtimod kan der skabes økologiske fælder, hvor insekter tiltrækkes, hvorefter arealet opdyrkes igen. Dette er til direkte skade for biodiversiteten.
2. Der opstår en konkurrenceforvriddning, da tilskud under bio-ordningerne er væsentligt mere attraktive at søge, end tilskud til pleje af græs- og naturarealer (en difference på mellem 1. – 3.500 kr./ha). Hertil skal lægges, at der er væsentligt flere udgifter forbundet med at have græssende dyr end ved at lade arealet henlægge udyrket.