

11. maj 2021



## Forslag til nyt setup for effektiv udtagning af landbrugsjord for at reducere CO<sub>2</sub>- og kvælstofudledning

Udtagning af landbrugsjord spiller en afgørende rolle, hvis vi skal indfri målet om at nedbringe Danmarks udledning af CO<sub>2</sub> med 70 pct. i 2030. Andre vigtige politiske målsætninger i forhold til det åbne land er, at udledningen af næringsstoffer til vandmiljøet skal reduceres markant, og at der skal skabes plads til natur og biodiversitet. Klimaløsninger, der skal reducere CO<sub>2</sub>-udledning, står højt på den politiske dagsorden, men alle indsatser er centrale, hvis vi skal sikre en bæredygtig udvikling af landbruget.

Flere nye tilskudsordninger til udtagning af lavbundsjord er allerede søsat. Tilskudsordninger der i forskellig grad kan søges af en række aktører, og som er baseret på frivillige aftaler med lodsejere. Samlet er der i dag afsat 2,6 mia. kr. til udtagning af lavbundslande. Det skønnes at svare til ca. 20.000 ha. Tiltagene er dog langt fra nok til for alvor at udnytte potentialet i forhold til lavbundslande.

Regeringen lægger i sit udspil til en grøn omstilling af landbruget op til, at der skal udtages eller braklægges mindst 88.500 ha lavbundslande og randarealer inden 2030. Med den hidtidige lavbundsordning er der siden 2014 udtaget ca. 1.500 ha. Som regeringen selv konstaterer, viser det, at udtagning af lavbundslande er en kompleks opgave, der kræver tid og involverer mange parter. Det er ikke nok at afsætte penge og opstille et måltal. I lyset af det hidtidige tempo er der brug for at styrke rammer og organisering, hvis indsatsen skal op i det ønskede gear. Behovet for at styrke koordineringen mellem de mange aktører og sikre fremdriften i indsatserne blev også beskrevet af Landbrug & Fødevarer (L&F) og Danmarks Naturfredningsforening (DN) i den fælles [9-punktsplan](#) fra februar 2021. I forlængelse heraf kommer KL, DN og L&F i dette udspil med konkrete bud på, hvordan det kan ske.

På baggrund af kommunernes mange års erfaringer med udtagning af landbrugsjord til store vådområder og landbrugets erfaringer med etablering af minivådområder, som reducerer kvælstofniveauet i vandmiljøet, foreslår KL, DN og L&F de fire nedenstående initiativer. Initiativerne skal ses som en samlet pakke, der i sin helhed vil kunne realisere den ønskede udtagning hurtigst muligt.

### 1. En mere effektiv koordinering af indsatsen og sikring af fremdrift

Flere aktører og ordninger adresserer klima- og miljømålene. Overordnet set er landmænd og oplandskonsulenter initiativtagere til mindre projekter. Kommuner har ansvaret for større projekter i hovedvandområderne via tværkommunale Vandoplandsstyregrupper (VOS), mens Naturstyrelsen gennemfører enkelte store projekter. Følgende tiltag vil styrke koordineringen og samarbejdet mellem aktørerne:

- Der skal etableres en national styregruppe, som skal sikre optimale rammevilkår og overordnet fremdrift for indsatserne.
- Der skal etableres lokale styregrupper på hovedvandområdeniveau (som udgangspunkt), som skal koordinere og sikre fremdrift i indsatser, der reducerer CO<sub>2</sub>- og kvælstofudledning. Styregrupperne skal have deltagelse fra de projektdrivende udtagningsaktører – stat, kommuner, lodsejerrepræsentanter og grønne fonde.
- Fødevarerministeren skal være formand for den nationale styregruppe, mens de tværkommunale Vandoplandsstyregrupper (VOS'er) udpeger formænd for de lokale styregrupper.

### 2. Kommunernes rolle skal styrkes

Kommunerne har i forvejen ansvaret for at gennemføre mange projekter i det åbne land, hvor lodsejere skal indgå frivillige aftaler om at afgive jord til fx vådområder og vandløbsforbedringer. Det ansvar har kommunerne haft de sidste 10 år. Kommunernes indsats bidrager til at sikre, at belastningen af kvælstof og fosfor i det danske vandmiljø bliver reduceret, og at Danmarks forpligtigelser i forhold til EU's vandrammedirektiv indfries. Indsatsen varetages af de tværkommunale vandoplandsstyregrupper (VOS'er). VOS'erne er nedsat af kommunerne og består af de kommuner, som har en aktiv udtagningsindsats i et



hovedvandopland. På den baggrund har kommunerne siden 2010 leveret en kvælstofeffekt på 1.186 tons. De erfaringer bør der bygges videre på. Kommunerne kan spille samme rolle i udtagningen af lavbunds-jorde. Det kræver, at kommunerne får de rette redskaber til udtagning af klimalavbunds jord – dvs. de samme redskaber som i vådområdeordningen. Samtidig er kommunerne afgørende i forhold til at sikre en hurtig myndighedsbehandling af de mange nye ansøgninger til mindre projekter. Kommunernes rolle skal styrkes på følgende vis:

- Kommunernes vådområdeaftale med staten skal udvides til også at omfatte planlægning, koordinering og projektrealisering af større lavbundsprojekter i hovedvandoplandene.
- Der afsættes statslige midler til dels at styrke de tværkommunale vandoplandsstyregrupperes koordinerende og opsøgende rolle i forhold til store lavbunds- og vådområdeprojekter. Og til at etablere en hurtigere myndighedsbetjening i forhold til afklaring af anden lovgivnings betydning for de mindre projekter på små arealer.

### 3. Der etableres en udtagningskonsulentorganisation

Der skal afsættes statslige midler til en udtagningskonsulentorganisation, der på tværs af ordninger for både CO<sub>2</sub>- og kvælstofreduktion kan levere den opsøgende og tidlige dialog med lodsejere. Indsatsen skal særligt have fokus på de mindre projekter, men også på de større, relativt let tilgængelige projekter, som kommuner og Naturstyrelsen i mindre omfang har fokus på. Opgaven sendes i nationalt udbud, og konkret skal korpsets rolle være:

- At være kontaktpunkt for alle landmænd, der er interesserede i udtagning, og foretage en opsøgende interessekortlæggende indsats i hele landet.
- På anmodning at understøtte andre udtagningsaktører (kommuner, stat og grønne fonde) med facilitering af dialog med landmænd om konkrete, større projekter.
- At projektstyre gennemførelse af udtagning af de typisk mindre lavbundsarealer (typisk <10 ha), som kommuner og stat ikke fokuserer på.
- At projektstyre gennemførelse af etablering af minivådområder og dermed videreføre det arbejde, som Oplandskonsulenterne laver i dag.

### 4. De rigtige redskaber skal være til stede – og vi skal tænke hele vejen rundt

Det er afgørende, at udtagningsaktørerne har incitament til at planlægge og gennemføre projekterne, og at de har de rette redskaber. Der er behov for følgende redskaber:

- I alle udtagningsordningerne sikres det, at der bliver mulighed for tilskud til udgifter til projektlejelse, jordfordeling samt køb og salg af projektjord til markedsværdi.
- Klima-Lavbundsordningen under Miljøstyrelsen udvides med en forenklet fast track-procedure for udtagning af små lavbundsarealer under 10 ha, hvor der blandt andet med brug af standardværdier for udledningseffekter kan spares omkostninger til forundersøgelser m.m.
- I de kompensationsordninger, der er tilknyttet de forskellige udtagningsordninger, differentieres satser i større grad end i dag for at sikre relevante kompensationssatser, der dækker det faktiske værditab ved de tinglyste restriktioner i alle dele af landet.
- Der skal i udtagningsordningerne reserveres en pulje til afværgeforanstaltninger, som udtagningsaktører kan søge til at afværge blandt andet risiko for uønsket frigivelse af fosfor og øgede vandstandsstigninger på naboarealer. Samtidig skal værktøjskassen med afværgeforanstaltninger udvides, og der skal sættes et hurtigt arbejde i gang med udvikling af afværgevirkemidler.
- Naturværdier på de udtagne arealer skal sikres gennem tilskudsordninger finansieret af nationale midler.

**Tabel 1: Ordninger samt positive effekter og sideeffekter ved en styrket udtagningsindsats**

Ordninger som indsatsen understøtter	Effekter og sideeffekter
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klima-Lavbundsordningen (MST)</li> <li>• Klima-Skovfonden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klimagasreduktion</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multifunktionel Jordfordeling (LBST)</li> <li>• Lavbundsordningen (LBST)</li> <li>• Naturstyrelsens projekter</li> <li>• Vådområdeordningen (LBST og NST)</li> <li>• Minivådområdeordningen (LBST)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduktion af kvælstof- og fosfortilførslen til vandmiljøet</li> <li>• Mere natur</li> <li>• Rekreative formål og landdistriktsudvikling</li> <li>• Minimering af transport (Bedre arrondering)</li> <li>• Grundvandsbeskyttelse</li> </ul>
--	---

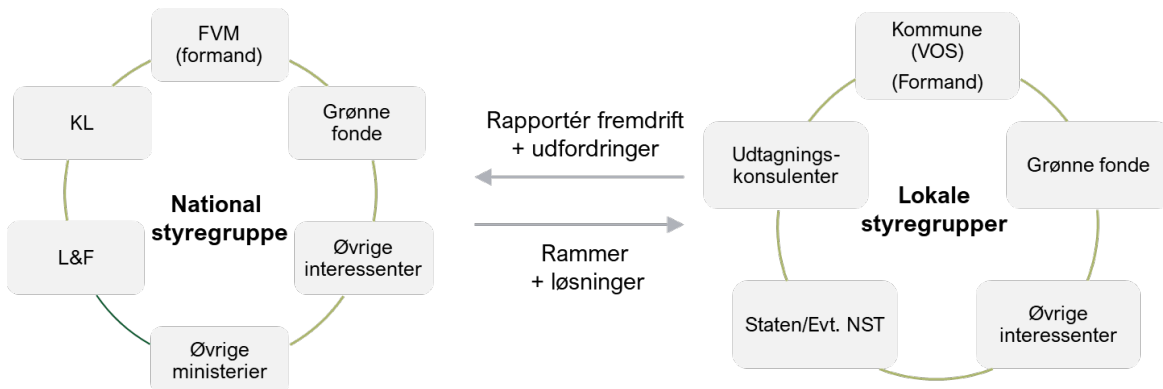
## Baggrund

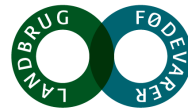
### 1. En mere effektiv koordinering af indsatsen og sikring af fremdrift

En ændret arealanvendelse og udtagning af landbrugsarealer er centralt i forhold til at nå målsætningerne på det åbne land på miljø- og klimaområdet. Som det fremgår af ovenstående, er der allerede flere aktører og ordninger, der på forskellig vis forsøger at adressere disse dagsordener. Fra de små minivådområder til store og ofte komplicerede projekter med multifunktionel jordfordeling. Overordnet kan man sige, at landbruget gennemfører mindre projekter på landbrugsarealet, kommunerne har via de tværkommunale Vandoplandsstyregrupper (VOS'er) ansvaret for større projekter i hovedvandoplandene, og Naturstyrelsen gennemfører enkelte store lavbundsprojekter på nationalt plan. Erfaringerne viser dog, at der er behov for en styrket koordinering og samarbejde mellem aktørerne, hvis initiativerne skal opnå det nødvendige tempo og effekt.

Der er behov for et nyt og samlet setup for den samlede udtagningsindsats. Der foreslås følgende rammer for det nye udtagnings-setup:

- Der skal etableres en national styregruppe, som skal sikre optimale rammevilkår og overordnet fremdrift for indsatserne. Den nationale styregruppe skal have repræsentation af de primære udtagningsaktører - kommunerne, staten, landbruget og grønne fonde. Styregruppen kan suppleres med faglige eksperter, repræsentanter for naturinteresser og andre aktører, der kan bidrage til, at udtagningsmål nås hurtigst og bedst muligt. Fødevareministeren er formand for den nationale styregruppe, der har ansvar for at sikre optimale rammer i tilskudsordninger og lovgivning m.m.
- Der skal etableres lokale styregrupper, som udgangspunkt én for hvert af de 23 hovedvandoplande, jf. punkt 2 nedenfor. Styregrupperne skal som udgangspunkt have repræsentation af de projektdrivende udtagningsaktører i hovedvandoplandet. Derudover kan de inddrage relevante lokale aktører inden for fx natur, landdistriktsudvikling, friluftsliv og energiproduktion. De lokale styregrupper rapporterer regelmæssigt til den nationale styregruppe om fremdrift og udfordringer.





## Styrkelse af kommunernes rolle

De sidste 10 år har kommunerne haft ansvar for vådområdeindsatsen via en aftale med staten, som bidrager til at reducere kvælstof- og fosforbelastningen i det danske vandmiljø. Indsatsen følger op på de statslige vandplaner, og den medvirker til opfyldelse af Danmarks forpligtelser i forhold til EU's vandrammedirektiv. Vådområde- og lavbundsprojekterne og -ordningerne har en række overlappende effekter og formål, og det vil derfor styrke udtagningsindsatsen og synergien mellem ordningerne at bygge videre på de kommunale erfaringer og det velfungerende setup, der er etableret. Det kan enklest ske ved, at de tværkommunale vandoplandstyregrupper (VOS'er) får udvidet og styrket deres ansvarsområde til også at omfatte koordinering af lavbundsindsatsen.

Udover kommunernes fortsat opsøgende rolle i forhold til at have ansvar for de nye store projekter i hovedvandoplandet og koordinere indsatsen via de tværkommunale VOS'er, er kommunerne afgørende i forhold til at understøtte en hurtig behandling af de mange nye ansøgninger til mindre klimalavbund- og minivådområdeprojekter på landbrugsarealet. Endelig er kommunernes lokalkendskab og tværgående myndighedsrolle afgørende for at sikre, at både store og små projekter bliver sammentænkt og tilrettelagt, så de samlet kan være med til at gøre noget godt for både klimaet, miljøet, naturen og lokalsamfundet.

Arbejdsdelingen mellem de tværkommunale VOS'er og oplandskonsulenterne/landbruget er, at VOS'erne har ansvaret for planlægning og etablering af større vådområder, mens landbruget har ansvaret for minivådområder. Kommunerne har således adgang til at søge vådområdeordningen, mens lodsejere/landbruget har adgang til at søge minivådområdeordningen. De sidste par år er der også kommet lavbunds-/klimaordninger – Lavbundsordningen (Landbrugsstyrelsen), Klima-Lavbundsordningen (Miljøstyrelsen) og Klimaskovfonden. Kommunerne kan søge begge lavbundsordninger, oplandskonsulenterne kan kun søge Klima-Lavbundsordningen, og vilkårene for Klimaskovfonden er endnu ikke fastlagt.

I forhold til lavbundsindsatsen foreslås det, at kommunerne – på samme vis som for vådområdeindsatsen – som hovedregel får ansvar for etablering af større projekter. Ved større projekter forstås projekter med behov for jordfordeling, køb og salg af projektjord etc. Såfremt en kommune ikke ønsker at være projektejer for et givet, større projekt, kan den imidlertid anmode "de nye" udtagningskonsulenter om dette. På denne måde sikres der en løbende, dynamisk fremdrift – samt at der ikke opstår en u hensigtsmæssig konkurrence mellem de to aktører om de samme arealer og/eller projekter.

Der afsættes statslige midler – **fx 15 mio. kr. årligt** – til at styrke kommunernes rolle på følgende vis:

- De tværkommunale VOS'ers arbejdsområde udvides til også at omfatte ansvaret for koordinering af klimalavbundsindsatser, og VOS'ernes koordinerende og opsøgende rolle ift. nye større lavbunds- og vådområdeprojekter i hovedvandoplandene styrkes.
- Kommunerne arbejder for hurtig sagsbehandling af de mange nye ansøgninger til mindre projekter på landbrugsarealet.
- De tværkommunale VOS'er sikrer etablering af lokale styregrupper og varetager formandsposten heri. Styregrupperne skal som udgangspunkt have repræsentation af de projektdrivende udtagningsaktører i hovedvandoplandet. Derudover kan de inddrage og supplere med relevante lokale aktører, der varetager lokale interesser inden for fx natur, fritid, erhverv og offentlige forsyninger, som kan være medspillere på multifunktionel udtagning.

## 2. Etablering af konsulentordning

For at sikre, at tempoet kommer op i udtagningsindsatsen, er det afgørende, at den opsøgende indsats styrkes, og at udtagningsaktørerne får bedre muligheder for at samarbejde og arbejde på tværs af ordninger.

Det er en uoverkommelig proces for den enkelte landmand at søge de nuværende ordninger. Af de i alt 89.600 kulstofrige lavbundsområder har omkring 61.000 kun én ejer. Udtagningen af disse arealer er afgørende for at udnytte potentialet i forhold til lavbundsarealer. Særligt på kort sigt. Derfor er der behov for et opsøgende og faciliterende konsulentkorps, der kan styrke den opsøgende og tidlige dialog med lodsejere



og bidrage til at få gennemført udtagningen af de mindre lavbunds- og vådområdeprojekter, som kommunerne og Naturstyrelsen (NST) ikke beskæftiger sig med. Udtagningskonsulenterne vil være særligt relevante for de små arealer med én ejer, men vil også kunne bidrage til kommunikationen mellem flere lodsejere, der ønsker at lave et fælles projekt.

Det samlede korps af konsulenter skal bestå af eksperter, der er specialiseret i udtagning af jorder og i de love, regler, forhindringer og muligheder, der ligger i de forskellige ordninger. Opgaven sendes i nationalt udbud. Udtagningskonsulenterne organiseres, så de bedst muligt arbejder sammen med lodsejere, de tværkommunale VOS'er og øvrige interessenter i form af rådgivningsvirksomheder for landbruget, styrelser m.fl. Konsulenterne skal operere i landskabet og have tilknytning til et nyt, fælles sekretariat, som sikrer, at nødvendige værktøjer til optimering af indsatser og effekter er tilgængelige for udtagningskonsulenternes arbejde med de forskellige ordninger. Udtagningskonsulenterne og det samlende sekretariat skal derfor have en tæt dialog og et tæt samarbejde med de tværkommunale VOS'er, der har ansvaret for overordnet koordinering af den samlede klima- og miljøindsats i hovedvandoplandene.

Konsulenterne kan have arbejdsplads i lokale rådgivningsvirksomheder, og deres rolle vil variere alt efter, om der er tale om små eller store projekter. På minivådområder har konsulenterne projektlederrollen. På de store projekter vil de skulle understøtte de aktører, som er projektledende. Udtagningskonsulenterne vil på vegne af lodsejerne i ansøgninger til udtagning af lavbundsarealer kunne søge finansiering til den nødvendige projektledelse i de aktuelle ordninger. Ved etableringen af konsulentorganisationen skal der også sikres en bevilling til projektledelse af etablering af minivådområder, da den nuværende minivådområdeordning ikke understøtter dette.

Der skal afsættes statslige midler – **fx 15 mio. kr. årligt** – til en udtagningskonsulentorganisation, der skal gøre følgende:

- Være kontaktpunkt for alle landmænd, der er interesserede i udtagning, og foretage en opsøgende interessekortlæggende indsats i hele landet.
- På anmodning understøtte andre udtagningsaktører (kommuner, stat og grønne fonde) med facilitering af dialog med landmænd om konkrete større projekter.
- Projektstyre gennemførelse af udtagning af de typisk mindre lavbundsarealer (typisk <10 ha), som kommuner og stat ikke fokuserer på.
- Projektstyre gennemførelse af etablering af minivådområder og dermed videreføre det arbejde, som oplandskonsulenterne laver i dag.

### 3. De rigtige redskaber skal være til stede

Der er i dag en række ordninger, som adresserer de samme udfordringer, og som i større eller mindre omfang har de samme formål, samtidig med at betingelserne for ordningerne er forskellige. Det skaber forvirring, og i nogle tilfælde har det også en bremsende effekt i forhold til søgningen på ordningerne, fordi mange afventer mulighed for at deltage i bedre og mere favorable muligheder/ordninger. En anden bremsende effekt i forhold til udtagning af lavbundsarealer er, at der i Klima-Lavbundsordningen ikke er adgang til at få dækket udgifter til jordfordeling samt køb og salg af projektjord. Det kan betyde, at "gode" projekter ikke bliver gennemført.

I de vådområdeordninger, som har udgjort ryggraden i den kommunale indsats for at reducere kvælstof- og fosforbelastningen i det danske vandmiljø i de sidste 10 år, har kommunerne haft adgang til at få dækket udgifter til jordfordeling samt køb og salg af projektjord. Denne mulighed bør også være til stede i Klima-Lavbundsordningen, som kommuner og lodsejere kan søge. Følgende tiltag vil gøre ordningerne på det åbne land mere gennemskuelige, attraktive og understøtte en hurtigere, mere effektiv og bæredygtig fremdrift i forhold til klima-, miljø- og naturmålsætningerne:

- I alle udtagningsordningerne sikres det, at der bliver mulighed for tilskud til udgifter til projektledelse, jordfordeling samt køb og salg af projektjord til markedsværdi.



- Klima-Lavbundsordningen under Miljøstyrelsen udvides med en forenklet fast track-procedure for udtagning af små lavbundsarealer under 10 ha, hvor der blandt andet med brug af standardværdier for udledningseffekter kan spares omkostninger til forundersøgelser m.m.
- I de kompensationsordninger, der er tilknyttet de forskellige udtagningsordninger, differentieres satser i større grad end i dag for at sikre relevante kompensationssatser, der dækker det faktiske værditab ved de tinglyste restriktioner i alle dele af landet.
- Der skal i udtagningsordningerne reserveres en pulje til afværgeforanstaltninger, som udtagningsaktører kan søge til at afværge blandt andet risiko for uønsket frigivelse af fosfor og øgede vandstandsstigninger på naboarealer. Samtidig skal værktøjskassen med afværgeforanstaltninger udvides, og der sættes et hurtigt arbejde i gang med udvikling af afværgevirkemidler.
- Naturværdier på de udtagne arealer skal sikres gennem tilskudsordninger finansieret af nationale midler.

## Ordninger og aktører - fremadrettet



## Organisering og forventet effekt

Danmark er inddelt i 23 geografisk betingede hovedvandoplande. Den danske implementering af EU's vandrammedirektiv sker fysisk i disse hovedvandoplande – især ved etablering af vandløbsprojekter og vådområder ved kommunerne samt minivådområder ved lodsejerne. De 23 hovedvandoplande er også det organisatoriske ophæng. Både ved de statslige vandområdeplaner og kommunernes lovhjemlede ansvar for implementeringen.

Derfor er de 23 hovedvandoplande også rammen for de tværkommunale vandråd og vandoplandsstyrergrupper (VOS'er). I de 23 vandråd har kommunerne i en årrække planlagt og koordineret vandløbsprojekterne på tværs af kommunegrænser. I VOS'erne har kommunerne det seneste årti tilsvarende planlagt og koordineret vådområdeprojekterne. Der er således allerede en hensigtsmæssig statslig organisering med vandråd og VOS'er – og tilsvarende meget erfarne kommunale kompetencer til at kunne sikre planlægning, koordinering, realisering og fremdrift. Dét setup er derfor som skabt til også at kunne håndtere tilsvarende opgaver i lavbundsindsatsen frem mod 2030.

**Det tværkommunale setup, som er bygget op over de sidste 10 år i forhold til kommunernes vådområdeindsats, kan danne baggrund for koordinering og planlægning af vådområde- og lavbundsindsatsen på**



**hovedoplandsniveau. Samtidig kan kommunerne understøtte hurtig sagsbehandling af de mange nye, mindre projekter, som landbruget står for.**

Udover de 23 hovedvandoplande er Danmark også inddelt i ca. 3.000 såkaldte ID15-vandoplande, der i gennemsnit hver er 15 km<sup>2</sup>. ID15-oplandene, som er væsentligt mindre end hovedvandoplandene, er bl.a. en enkel måde at kunne overskue givne arealer på for en lodsejer og vedkommendes naboer. ID15-vandoplande er derfor en optimal organisatorisk indgang for dialogen med og mellem lodsejerne samt for etableringen af minivådområder og mange af de mindre lavbundsprojekter.

Det forventes, at en udtagningskonsulent kan håndtere indsatsen i omkring 25 ID15-oplande på et år, hvilket svarer til i alt ca. 300 ID15-oplande om året. Konsulentens opgave består bl.a. i en overordnet screening af arealerne, koordinering mellem lokale aktører og med de tværkommunale VOS'er, afholdelse af fællesmøder, individuelle møder med lodsejere og håndtering samt videreformidling af potentielt egnede lokaliteter til lavbundsprojekter og minivådområder. Det forudsættes, at håndtering af lovgivningsmæssige barrierer håndteres som en del af det konkrete projekt, således at størstedelen af projekterne kan realiseres.

**Udtagningskonsulentordning med tilhørende sekretariat skal styrke indsatsen på tværs af ordninger og aktører**

**Finansiering**

Forslaget vurderes at kræve følgende samlede statslige finansiering:

- Udtagningskonsulentordning med tilhørende sekretariat til tværgående facilitering: **15 mio. kr. årligt, men afhænger af ambitionsniveau for indsatsen.**
- Styrkelse af kommunernes opsøgende og koordinerende rolle i VOS og i forhold til kommunernes myndighedsbetjening af de mange nye mindre ansøgninger: **15 mio. kr. årligt, men afhænger af ambitionsniveau for indsatsen.**
- Ensretning af betingelserne i ordningerne på det åbne land vurderes umiddelbart at kunne håndteres inden for de eksisterende ordninger og bevillinger.