

Promilleafgiftsfonden for landbrug

Notat

SEGES Innovation

Planter & Miljø

Bedre balance mellem udbytte og risiko ved etablering af minivådområder	Ansvarlig	jkg
	Oprettet	14-06-2024
Projekt: 102577:402 Forbedret grundlag for implementeringen af drænvirkemidler	Side	1 af 7

Bedre balance mellem udbytte og risiko ved etablering af minivådområder

Notatet giver en beskrivelse af incitamentsstrukturen i minivådområdeordningen og forslag til tilpasninger der kan give en forøget interesse for etablering af minivådområder.

Minivådområde - en enkel ordning

Minivådområdeordningen er en ordning, der giver hver enkelt landmand mulighed for at etablere et minivådområde på eget areal. Modellen er enkel i forhold til vådområdeprojekter, fordi der kun er en enkelt lodsejer, og dermed er der forholdsvis kort fra tanke til handling, når der er ønske om at etablere et minivådområde.

Økonomien i etableringen af minivådområder er også enkel i sin konstruktion. Efter der er opnået godkendelse til etablering, kan projektet igangsættes. Landmanden bestiller en entreprenør, og lægger ud for omkostninger i forbindelse med etableringen. Når minivådområdet er etableret, færdigmeldes det, og der kan søges om tilskud til etableringen. Tilskuddet ydes efter et fast arealbaseret system, og det er på forhånd mulighed for at kende det mulige tilskudsbeløb. Landmanden, der etablerer minivådområdet, får typisk tilskuddet udbetalt 2-3 måneder efter projektet er gennemført.

Færre projekter

Minivådområdeordningen har været aktiv siden 2018, og indledningsvist var der forholdsvis stor søgning til ordningen i 2019 og 2020. Siden er antallet af tilsagn til etablering af minivådområder faldet markant, og med kun 36 tilsagn i 2023 er der behov for en genstart af ordningen, hvis minivådområder skal bidrage til den af den samlede kvælstofreduktion fra landbruget.



Figur 1. Tilsagn til minivådområder i perioden 2018-2023 (kilde: www.lbst.dk)

Incitamentsstrukturen er en del af ordningen.

I dialogen med landmænd om mulighed for etablering af minivådområder, er det ad flere gange drøftet, hvorvidt incitamentsstrukturen i ordningen er optimal.

Helt grundlæggende er det således, at minivådområdeordningen kategoriseres som et kollektivt virkemiddel, ligesom de traditionelle, store vådområder og som skovrejsning. Fælles for de kollektive virkemidler gælder det, at den kvælstofreducerende effekt, der opnås ved indsatsen, fordeles mellem alle bedrifter, som har jord i kystvandoplandet. Denne fordeling er umiddelbart let at forstå, når man ser på store vådområdeprojekter, hvor mange lodsejere bidrager med jord, og hvor der ofte foretages jordfordeling. Den store indsats foretages, hvor det er muligt at skabe en reduktion, og hvor effekten fordeles, så alle bedrifter i kystvandoplandet for noget ud af indsatsen. Fælles for vådområdeordningen og minivådområdeordningen gælder det, at den enkelte lodsejer får dækket et økonomisk tab gennem offentlige midler. Dermed står samfundet for at dække omkostningen, og effekten fordeles til alle bedrifter i kystvandoplandet.

Den enkle tilgang i minivådområdeordningen skaber en situation, hvor den enkelte landmand tager ansvar for sit eget minivådområde, og landmanden er sammen med udtagningskonsulenten de væsentlige kræfter, der i fællesskab sørger for at få projektet til at lykkes. Af samme årsag er der en række landmænd, der giver udtryk for, at der ikke er tilstrækkelig god sammenhæng mellem deres indsats for at etablere minivådområder, og det udbytte de reelt får ud af det.

Landmanden, der ønsker at etablere et minivådområde, skal selv lægge timer i at drøfte egnede lokaliteter med udtagningskonsulenten, og derudover skal landmanden også stå for udlægget til at betale entreprenøren for det udførte arbejde. Udbetalingen af tilskuddet, der skal dække betalingen, kan først søges, når projektet er færdigmeldt og godkendt af Landbrugsstyrelsen. Dermed eksisterer der en minimal risiko for slet ikke at få dækket omkostningerne til etableringen af et minivådområde, såfremt projektet ikke godkendes. I løbet af perioden 2018-2023 er der kun ét enkelt minivådområde, der ikke har opnået tilskud, ud af mere end 750 tilsagn. Men selvom risikoen er lille, er det noget der kan påvirke interessen for at tage aktiv del i processen.

På et teoretisk plan kan ovenstående situation beskrives som et asymmetrisk forhold mellem afkast og risiko. Landmanden der tager hele risikoen for etableringen af minivådområdet, opnår kun en brøkdel af afkastet, fordi effekten af kvælstofreduktionen deles efter andelen af areal i hele kystvandoplandet.

I et kystvandopland som eksempelvis Horsens Fjord (indre) er der i oplandet til fjorden et markareal på 30.936 hektar. Et minivådområde med en vandflade på 1 hektar kan rense vandet fra 100 hektar opland. Landmanden har sørget for at lave den tilgængelige indsats i form af et minivådområde, og det er entydigt, at drænvandet fra disse marker bliver ledt igennem minivådområdet, som reducerer kvælstofbelastningen til kyst.

Den målbare gevinst, som landmanden fra eksemplet opnår i forhold til målrettede efterafgrøder, er en meget lille nedgang i det samlede indsatskrav, hvilket direkte hænger sammen med, at minivådområdet fra eksemplet, i sig selv, kun renser vandet fra 0,32 % af det samlede kystvandopland.

Input fra landmænd

Grundlaget for at skabe en bedre balance mellem udbytte og risiko ved at indgå i minivådområdeordningen er fremkommet gennem en række forslag og drøftelser med landmænd. I denne sammenhæng er der taget kontakt til en del af de landmænd, der tidligere har ytret sig omkring minivådområdeordningen.

Landmændene er blevet præsenteret for følgende spørgsmål:

1. Er du i gang med at etablere minivådområder?
2. Har du undersøgt, hvor mange minivådområder, der kan etableres på dine marker?
3. Har du lyst til at etablere minivådområder?
4. Er der noget, der holder dig fra at etablere minivådområder?
5. Hvis der kunne ændres noget i systemet med minivådområder, hvad kunne du så tænke dig anderledes?

Svar fra landmand A

1. *Der er fundet og søgt om et minivådområde på et areal, men processen er gået i stå ved kommunen.*

2. *Der kan kun laves 1 minivådområde, da de andre mulige placeringer kommer for tæt på §3, da lavningerne ligger i §3 området. Det er også en forhindring, at vand fra vandløb ikke må komme i minivådområde.*
3. *Ja, jeg vil gerne etablere minivådområder.*
4. *Begrænsninger i geografien, som nævnt i 2, der er mulige placeringer, som blot ligger i §3-natur.*
5. *Mulighed for at kunne etablere minivådområder i §3 område.*

Svar fra landmand B

1. *Det er ikke lykkedes endnu, pga. placering ift. kystbeskyttelseslinjen.*
2. *Der er 2-3 mulige placeringer på mine marker.*
3. *Ja, jeg vil gerne etablere minivådområder, hvis det kan lykkes.*
4. *Egentlig ikke, men på de steder der bliver fundet, er der forskellige begrænsninger, som stopper processen.*
5. *Størrelseskravet udfordrer muligheden for at få det hele med. Konkret er der mulighed for at lave et par minivådområder på lokationer med 20-30 hektar i drænoplanet. Det er småt, men hvis der skal laves en stor indsats, skal det meste med.*
Mere fleksibel håndtering af etablering inden for kystbeskyttelseslinjen

Svar fra landmand C

1. *Nej, ikke endnu.*
2. *Der er kigget på kortforslag fra landmand.dk*
Der er 2 mulige lokationer, det ene er dog fysisk umuligt, det andet ligger i et vådområdeprojekt-område.
3. *Ja, blandt andet fordi det er nødvendigt at deltage i indsatsen for at rense vandet.*
4. *Fysiske begrænsninger på de foreslåede lokationer.*
5. *Bedre belønning for deltagelse. Man bliver ikke fuldt belønnet for indsatsen, da alle skal i mål for at man opnår en synlig og målbar gevinst.*

Svar fra Landmand D

1. *Ikke endnu.*
2. *4 steder kan det være aktuelt.*
Placering 1 er ikke muligt, da det vil påvirke et målsat (rørlagt) vandløb.
Placering 2 er der for stor andel natur og skov i oplandet, derudover ligger der en vandledning i jorden, hvor der skal graves.
Placering 3 vil det skære en god mark over i to.
Placering 4 er på en lokation, hvor det ikke er helt afklaret om det er naboen eller mig, der kan etablere det bedst.
3. *Ja, men det skal ikke ligge alt for meget i vejen.*
4. *Det er ikke noget der skal ødelægge form og størrelse på gode marker.*
5. *Hvis ham der arbejder for at få det løst, fik et større målbart udbytte (eksempelvis en rabatordning på efterafgrøder). Så ville der have været etableret flere minivådområder.*
Det er en udfordring, at egen indsats ikke fylder så det kan ses på egne krav.
En risikoflytning til kommunen ville lempe på modstanden, der er stadig lagt areal til det, men det ville nok kunne lade sig gøre.
Det er svært at forstå, hvorfor der også skal være efterafgrøder i områder med minivådområder.

Svar fra Landmand E

1. *Nej.*
2. *Ja, der kan være et par stykker, men det er baseret på små drænsystemer. Der er også en enkelt mulig placering, som dog ligger, hvor der er mulighed for at placere solceller, så den afventer mulighed for at blive væsentligt mere værd.*

3. *Ja, det bliver vi nødt til, men jeg vil gerne have det i en kontekst, hvor jeg kan komme til at dyrke noget andet optimalt.*
4. *Udfordring med placeringer som nævnt i 2.*
5. *Således at det bliver en vurdering på bedriftsniveau.
Hvis der etableres minivådområder, udløser det friere vilkår for den resterende dyrkning.
Sammenhæng mellem indsats fra minivådområde og rabat på indsatsen på dyrkningsfladen.
Det ville ikke ændre så meget, om det var en opgave, der lå ved kommunen, så det er ikke likviditet og udlæg der er en begrænsning. Jeg vil helst bare dyrke jorden optimalt.*

Selvom ovenstående svar blot kommer fra fem forskellige landmænd, repræsenterer de en forholdsvis bred variation af årsager og forbehold for og imod deltagelse i ordningen. Fælles for dem er at det er synligt for disse landmænd, at det er nødvendigt at deltage i den kollektive indsats. Forskellene mellem bedrifterne går primært på, hvor stor en ulempe det må føre med sig, og hvor stor en gevinst man som landmand har brug for at opnå ved at etablere et minivådområde.

Samlet set kan udfordringerne ved den aktuelle incitamentsstruktur beskrives ved følgende punkter:

- Indsatsen er individuel og udbyttet fordeles kollektivt.
- Risiko i forbindelse med etablering er individuel.
- Hvert minivådområde er individualiseret i etableringsfasen, men effekten fordeles til fællesskabet.
- Selvom hver enkelt landmand bliver stillet bedre ved at opnå gevinsten fra minivådområder i oplandet, er det ikke sikkert, at indsats og risiko ved etablering af eget projekt overstiger den forventede nytte, og det kan reducere sandsynligheden for gennemførelse.

Det er derfor valgt at undersøge, hvilke muligheder, der findes til justering af incitamentsstrukturen i ordningen.

Mulige tilpasninger i ordningen, der kan bidrage til forbedring af incitamentsstrukturen:

1. Centraliser ansvaret for etableringen til kommunerne.
2. Individualiser effekten af minivådområderne til den enkelte, der etablerer anlægget.

Mulighed for at etablere minivådområder i beskyttede områder, såsom §3 eller kystbeskyttelsesområde, er ikke som sådan noget der påvirker incitamentsstrukturen, men har mere karakter af barrierer for udbredelse af minivådområder. Derfor er disse ikke behandlet som tilpasninger, der kan forbedre incitamentsstrukturen.

1. Centraliser ansvaret for etableringen til kommunerne

Hvis man vælger at centralisere ansvaret for etableringen til kommunerne, giver det mulighed for at ændre risikoen i forhold til manglende godkendelse af anlægget. Hvis en landmand etablerer et minivådområde, og ikke får det godkendt, er det 100 pct. tab af udlæg. Hvis en kommune står for etableringen af minivådområder, vil der højst sandsynligt være tale om et større antal minivådområder, der skal etableres. Hvis der eksempelvis etableres 50 minivådområder i en kommune, vil en enkelt manglende godkendelse blot svare til 2 pct. tab af udlagte midler, og der vil være bedre mulighed for at fordele tabet. Risikoen for manglende godkendelse vil i denne situation være kollektiv, på samme vis som fordelingen af effekten. Selvom kommunegrænserne ikke følger grænserne for kystvandområderne, vil der være en sammenhæng i, at kommunen etablerer minivådområder i kommunen, og at både effekt og risiko fordeles kollektivt.

Hvor landmanden har en umiddelbar interesse i at kvælstofindsatsen lykkes, så fremtidens produktion kan ske uden meget store kvælstofindsatser på dyrkningsfladen, så er der i nuværende løsning ikke et tilsvarende pres på kommunen for at få etableret et givent mængde minivådområder. Hvis ansvaret for etableringen flyttes til kommunerne, vil det være nødvendigt at der også er et incitament for kommunen til at opnå en given reduktion. Selvom man flytter ansvaret til kommunen, vil der stadig være brug for

involvering fra landmanden, da minivådområderne skal placeres på de samme lokaliteter, uanset hvem der har ansvaret for at sætte projekterne i gang.

Etablering af minivådområder inden for den "traditionelle" vådområdeordning kan være en vej til at centralisere ansvaret for etableringen af minivådområder, for de landmænd, der ikke ønsker selv at stå med ansvaret.

I efteråret 2023 er der blandt udtagningskonsulenterne startet et forsøg op med at anvende vådområdeordningen til etablering af minivådområder.

Forsøget er startet op i samarbejde med Landbrugsstyrelsen, så der er en løbende dialog om muligheder og eventuelle faldgruber ved denne løsning.

Formålet er at opnå en mere fleksibel ordning for etableringen af minivådområderne. Der skal stadig opnås en effekt af minivådområdet, men ved at benytte vådområdeordningen bliver kravene til udformningen lidt lettere at håndtere.

En anden fordel i at anvende vådområdeordningen er, at det ikke er landmanden der står som projekt-ejer. Det er kun kommuner og Naturstyrelsen, der kan være projektejer i vådområdeordningen. Dermed opnås en effekt af at flytte det økonomiske ansvar væk fra den enkelte landmand.

2. Individualiser effekten af minivådområderne til den enkelte der etablerer anlægget

Den enkelte landmand, der etablerer minivådområdet, skal i forbindelse med etableringen gøre rede for, hvilke arealer, der leder drænvand til minivådområdet. Indsatsen, i form af målrettede efterafgrøder, på disse arealer, reduceres svarende til effekten af minivådområdet.

I dette tilfælde ville det være muligt for den enkelte landmand at vurdere, om det bedst kan betale sig at etablere en given mængde efterafgrøder år efter år, eller etablere et minivådområde én gang for alle, og efterfølgende have et lavere indsatskrav til efterafgrøder.

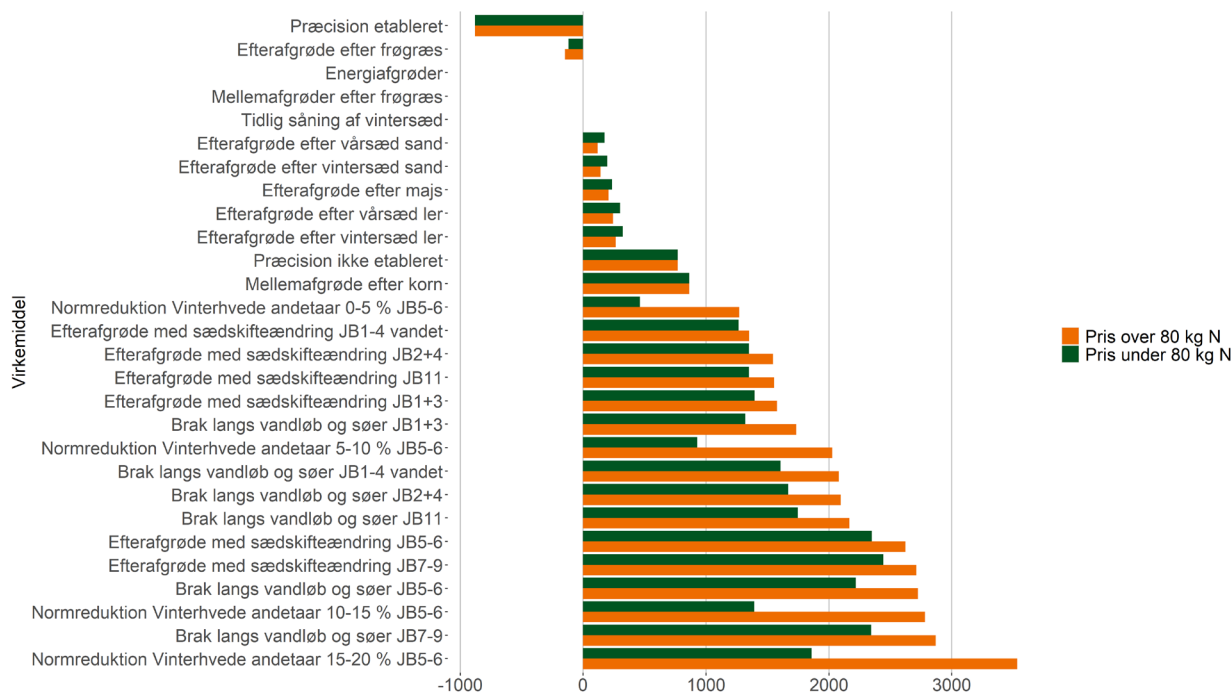
En væsentlig udfordring for denne model ligger i finansieringen, hvor hele omkostningen ved etablering af minivådområder har været mulig at få dækket af tilskud. Hidtil har minivådområderne været finansieret af 100 % landdistriktsmidler. Fra 2024 ændres dette til 80 % landdistriktsmidler og 20 % nationale midler.

Tilskuddet til etableringen er konstrueret, så det er midler til fællesskabet, der anvendes til at finansiere den kollektive indsats. Hvis minivådområdernes effekt i stedet skal tilskrives den enkelte bedrift, bliver det svært at argumentere for, at finansieringen skal være kollektiv. Dermed kommer denne justering til at kræve både flytning af effekt og finansiering.

Hvis man tager finansieringen først, kan der laves et regneeksempel, der viser den enkelte landmands omkostning til etablering af et minivådområde, set i forhold til omkostninger til efterafgrødevirkemidler på dyrkningsfladen.

I eksemplet her er omkostningen til et minivådområde beregnet ud fra de støtteberettigede etableringsomkostninger. Og det antages endvidere at være muligt, at indregne minivådområdets effekt til at reducere indsatskravet på de specifikke marker der afvander til minivådområdet.

Et minivådområde med en vandflade på 1 hektar opnår en årlig effekt, der svarer til omkring 43 hektar med efterafgrøder - hvert år. Etableringsomkostningen til et minivådområde uden pumpe udgør omkring 700.000 kr. Levetiden af minivådområdet er principielt set meget lang, dog tages her udgangspunkt i en 10 års afskrivningshorisont, og en forrentning på 5 %. Det giver en årlig omkostning til etableringen på omkring 91.500 kr., svarende til 2.130 kr. pr. ha efterafgrøde der spares. Grundlaget for 10 års afskrivningshorisont baseres primært på den tilhørende engangskompensation, der er mulighed for at opnå ved etablering af minivådområde. Denne engangskompensation er lavet til at matche den 10-årige fastholdelsesperiode, der gælder for minivådområder. Det antages i beregningen, at denne engangskompensation kan opnås, og at denne dækker tabt indtjening på arealet, der anvendes til minivådområdet. Hvis man ser på etablering af minivådområdet i sig selv, vil det være konkurrencedygtigt i forhold til den del af efterafgrødevirkemidlerne, der har en beregnet omkostning på mere end 2.130 kr. pr. ha.

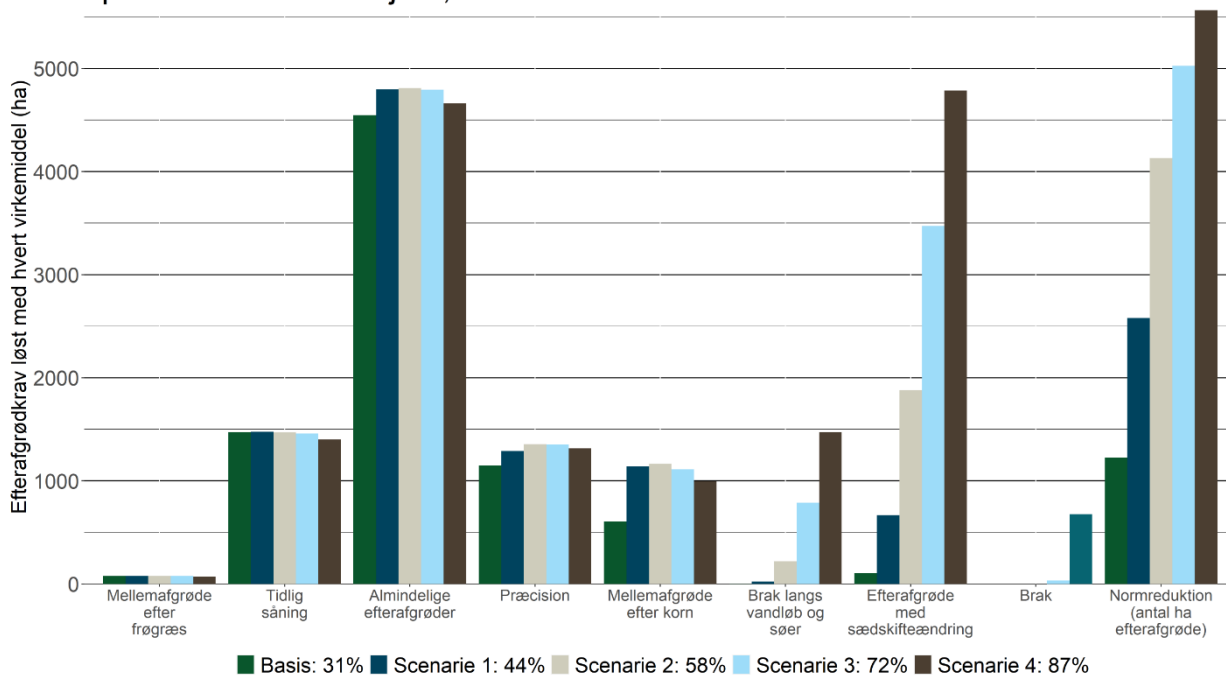


Figur 2. Prisniveau for efterafgrødevirkemidler, pr. ha efterafgrødekrav (uden tilskud), hvedepris 130 kr. pr. hkg, N-pris 7 kr. pr. kg N

Priserne for de enkelte virkemidler er vist i Figur 2. Det fremgår tydeligt, at det er virkemidlerne *efterafgrøde med sædskifteændring fra vintersæd til vårsæd på lerjord og brak langs søer og vandløb*, samt *brak* (der ikke selvstændigt er vist på figuren), som er i prislejet over 2.000 kr. Derudover gælder det for husdyrproducenter, som anvender mere end 80 kg N fra organisk gødning pr. ha, at omkostning til normreduktion (N-kvotereduktion) på mere end 10 %, der giver omkostninger som overstiger 2.000 kr. pr. ha.

Hvis vi ser helt generelt på, hvornår disse virkemidler indfinder sig, kan der tages udgangspunkt i en scenarieberegning for bedrifter i oplandet til Horsens Fjord, indre som vist i Figur 3.

Fordeling af virkemidler ved forskellige scenarier, oplandet til Horsens Fjord, indre



Figur 3. Fordeling af virkemidler ved forskellige scenarier i oplandet til Horsens Fjord (indre).

Fordelingen mellem virkemidlerne for oplandet viser som helhed, at efterafgrøder med sædskifteændring tager en væsentlig del af løsningen, når indsatskravet overstiger 44 %. Der er stor forskel mellem de enkelte bedrifter, men ud fra fordelingen i Figur 3, er der kun grundlag for at tro på, at en individualiseret ordning for etablering af minivådområder, økonomisk set, kan betale sig, når der skal reduceres ned til omkring 30 % målrettede efterafgrøder.

Ovenstående eksempel viser, at det rent økonomisk ville kunne hænge sammen for en bedrift at betale for egne minivådområder, såfremt det kunne anvendes til at reducere indsatskravet til målrettede efterafgrøder ned til 44 %. Dette betyder med andre ord, at de nuværende indsatskrav for målrettede efterafgrøder på op til 44 % af efterafgrødegrundarealet, ikke er tilstrækkeligt højt til at det hænger sammen at betale for egne minivådområder mod at opnå den tilhørende besparelse i indsatskravet på målrettede efterafgrøder. Hvis det alligevel skulle være muligt, og vise sig interessant for nogle bedrifter at benytte sig af denne mulighed til at reducere indsatsniveauet for målrettede efterafgrøder, kan det skyldes et markant anderledes afgrødevalg end *generelle afgrødevalg* for Horsens Fjord (indre), eller også skyldes det en villighed til at betale en merpris for at udgå målrettede efterafgrøder.