

Er der udsigt til mere fællesskab og resultatorienterede støtteordninger i fremtiden?

Forfattere: Jacob Krog*, Jakob Vesterlund Olsen**, Frank Bondgaard*, Michael Friis Pedersen**

* SEGES Innovation

** Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi – Københavns Universitet

Abstract

Historically, agricultural policy in Denmark has been based on individual activity-based support schemes. However, there is not always a 1:1 correlation between activity and effect, which is why there is a growing interest in so-called result-based schemes, where you, to a greater extent, measure what you want more of.

This article delves into the definitions and differences between result-based and activity-based schemes, as well as individual vs. collective schemes, and provides examples from existing and possibly future schemes from Denmark and abroad.

It is not in itself an advantage that schemes are either collective or individual. Similarly, a result-based scheme is not guaranteed to produce greater or lesser impact than an activity-based scheme. There may be perverse incentives in both an activity-based scheme and a result-based scheme, and thus no one type of scheme is generally better than another. The choice depends on the purpose of the scheme and some scheme-specific characteristics, including the availability and nature of private information of the farmer.

Good activity-based schemes, as well as good result-based schemes, require careful planning and design that can incorporate the spatial and temporal variation in both the effects and costs of the schemes. However, given the uncertainty and asymmetry of information on these aspects, it is also important to balance considerations of immediate impact and cost-effectiveness with those of avoiding outright counterproductive effects.

Indledning

I EU's fælles landbrugspolitik (CAP) er der ønske om omkostningseffektivitet, så man får en høj effekt for de midler, der benyttes. Men der kan være mange forskellige tilgange til at få mest effekt for pengene. Implementeringen af landbrugspolitikken i Danmark har historisk set været baseret på individuelle aktivitetsbaserede støtteordninger. Individuelle ordninger er kendetegnet ved at det er den enkelte landmand, der står for indsatsen og oppebærer retten til at modtage betalingen for en given indsats. Aktivitetsbaserede støtteordninger er kendetegnet ved at støtten opnås for at foretage en aktivitet, hvor historiske eksempler kunne være at dyrke en mark med en bestemt afgrøde, eller at etablere en efterafgrøde på en andel af bedriftens areal. Aktiviteten er ofte kendetegnet ved, at den er let at monitorere, det vil sige at det er let at be- eller afkræfte om aktiviteten er foretaget eller ej.

Der er dog ikke altid en 1:1 sammenhæng mellem aktivitet og effekt, derfor er der en voksende interesse for såkaldte resultatbaserede ordninger, hvor man i højere grad måler på det, som man gerne vil have mere af. Når vi omtaler resultatbaserede ordninger, så betyder det, at man måler eller tæller mængden eller antallet af f.eks. blomster, dyr eller planter på et givet sted på et givet tidspunkt, og giver støtte i forhold til

den målte tilstand. Heller ikke her er der en 1:1 sammenhæng mellem resultat og effekt, for resultatet kunne være forekommet spontant eller være givet af tilstanden i udgangspunktet, og ikke som en effekt af ordningen.

En anden dimension hvor fokus på design af frivillige miljøordninger er under udvikling – og hvor der til tider kan være en noget forvirrende sprogbrug, er i spektret individuelle til kollektive ordninger. De fleste kendte ordninger vil blive karakteriseret som individuelle ordninger, f.eks. vil en landbrugers valg eller fravalg om at udlægge ikke-produktive arealer (over 4 pct.) i bioordningen for biodiversitet og bæredygtighed ikke have væsentlig indflydelse på andre landbrugere. Men i visse tilfælde bliver landbrugernes deltagelse i ordningerne afhængige af andre landbrugeres deltagelse, og der kommer væsentlige kollektive aspekter i spil.

Denne artikel vil dykke ned i definitionerne af, og forskellene mellem resultatbaserede og aktivitetsbaserede ordninger, samt individuelle vs. kollektive ordninger, og give eksempler fra eksisterende og evt. kommende ordninger fra ind og udland. Først vil definitionerne blive diskuteret og efterfølgende vil en række ordninger blive beskrevet og indplaceret i et diagram med kollektiv / individuel på x-aksen og resultatbaseret / aktivitetsbaseret på y-aksen.

Aktivitetsbaserede og resultatbaserede ordninger

Frivillige ordninger

En frivillig aktivitetsbaseret og individuel ordning er den mest almindelige ordning inden for den fælles landbrugspolitik. De nye bio-ordninger implementeret i CAP planperioden 2023-2027 er eksempler på sådanne aktivitetsbaserede ordninger.

Her bliver landbrugerne betalt for frivilligt at foretage en konkret aktivitet og bliver typisk betalt for det antal ha, hvor denne aktivitet foretages. Betalingen for aktiviteten er jf. EU-reglerne baseret på de omkostninger landbrugerne vurderes at ville have ved ordningen, og ikke baseret på den effekt der kommer af aktiviteten.

Da ordningerne er frivillige og betalingen er nogenlunde fastsat inden ordningen søges¹, ligger det i designet af frivillige ordninger med faste støttesatser, at der er en selvselektionseffekt, hvor det kun er landbrugere der har forventede omkostninger, der er lavere end eller lig med omkostningerne ved at deltage, der rent faktisk deltager.

Støttesatserne afspejler således i bedste fald mere de marginale omkostninger ved at deltage i ordningerne, end de gennemsnitlige omkostninger for dem der rent faktisk frivilligt vælger at deltage i ordningerne.

Design af denne type af frivillige ordninger er underlagt de økonomisk teoretiske udfordringer, der følger af såkaldt asymmetrisk information. Asymmetrisk information betyder at støttemodtageren har bedre kendskab til egne omkostninger end den offentlige myndighed, der forsøger at motivere til deltagelse i en frivillig ordning. På grund af asymmetrisk information (og juridiske begrænsninger) kan myndighederne ikke tilbyde en ordning, hvor de netop dækker omkostningerne for deltagelse. Det er kun landbrugeren, der kender disse omkostninger. Myndighederne sætter derfor de facto satsen ud fra forventede omkostninger for den marginale deltager, i forhold til målsætningen med ordningen. Myndighederne kan så konstatere,

¹ I de nye bio-ordninger er der mulighed for mindre op- og nedjusteringer af betalingerne i forhold søgningen til ordningerne og evt. andre ordninger

at en konkret ansøger til en ordning må forventes at have forventede omkostninger, der er lavere end en støttesats, men ved ikke hvor meget lavere omkostningerne er for den pågældende ansøger.

Aktivitetsbaserede ordninger

Aktiviteten, i aktivitetsbaserede ordninger, er som ovenfor nævnt ofte let identificerbar og let at monitorere. Der er dog ikke altid en 1:1 sammenhæng mellem effekt og aktivitet, hvilket gør, at aktiviteterne ikke altid placeres der, hvor de gør mest gavn. Landbrugerne vælger aktiviteterne ud fra, om de forventer deres omkostninger er dækkede eller ej. Ikke om aktiviteten har en høj eller lav effekt. Landbrugerne har ofte ikke en konkret og fuldkommen viden om effekten af deres aktiviteter, og selv hvis de havde denne viden, har de ikke incitamentet til at orientere deres aktivitet mod en højere effekt. Det skyldes, at deres incitament er stærkt styret af de kriterier, der er opstillet for aktiviteten i ordningen og landbrugernes individuelle omkostningsstruktur.

Et eksempel på en ordning, hvor det øjensynligt er hensynet til identificerbarhed og monitorering, der er bærende for valget af aktivitetskriterium, er ordningen "Pleje af græs- og naturarealer" (PLG ordningen). Det centrale aktivitetskriterium i denne ordning er, at arealerne skal være synligt afgræsset den 15. september. Det vil sige at langbrugerne har incitament til at foretage en relativt intensiv afgræsning i august og første del af september.

Blandt biologer er der derimod en konsensus om, at afgræsningens positive effekter for biodiversiteten vil være højest i foråret og efteråret, hvor der gives meget svage incitamentet til afgræsning.

Et andet eksempel er forskellen i effekten af efterafgrøder i forhold til den lokale retention. Selv hvis effekten af efterafgrøder på udvaskningen fra rodzonen er ens på tværs af to arealer kan effekten på vandmiljøet i recipienten være meget forskellig, på grund af forskelle i retentionen fra rodzonen til recipienten.

Når landbrugeren i aktivitetsbaserede ordninger ikke betales efter effekt, men efter aktivitet betyder det, at betalingen for indsatsen ikke nødvendigvis kommer til at hænge sammen med effekten, men blot med den anvendte aktivitet på arealet. Muligheden for at opnå en effektmæssig gevinst af yderligere målretning af aktiviteterne i forhold til, hvor de har effekt kan således være meget betydelig.

Resultatbaserede ordninger

I de resultatbaserede ordninger betinges støtten af det resultat, der er på et givet areal. Dette er et resultat i form af tilstand, ikke i form af effekt. Det lyder forjættende at støtte til offentlige goder betales for de resultater, der reelt opnås, dels fordi det automatisk skaber en forventning om, at det vil øge incitamentet til at opnå høje effekter. Og dels fordi det muligvis lettere kan retfærdiggøre en betaling for at opretholde en given tilstand, i stedet for en mere generel støtte, der modtages for at foretage en "aktivitet". Der kan dog også være store udfordringer ved resultatbaserede ordninger.

For at resultatbaserede ordninger reelt kan være effektskabende, er der behov for meget information om tilstanden, både inden et givent tiltag og efter et givet tiltag, fordi effekten opfattes som forskellen mellem før- og eftersituationen.

Hvis fokus er på omkostningseffektivitet, er resultatbaserede ordninger derfor meget informationstunge og resultatbaserede ordninger kan derfor også tænkes at få problemer med asymmetrisk information. Bl.a. fordi landbrugerne har privat information om, hvordan arealets tilstand ellers ville have udviklet sig.

Tilstanden før og efter kan kun observeres med en vis usikkerhed af myndighederne, mens landbrugerne kan have bedre information f.eks. om tilstanden i udgangspunktet. Hvis betalingen er for den målte effekt i

den resultatbaserede ordning, kan det udnyttes af landbrugerne på forskellig vis. F.eks. vil landbrugere med kendskab til den faktiske tilstand, være mere tilbøjelige til at gå ind i ordningen, hvis tilstanden er bedre end det myndighederne fastlægger som udgangspunkt. Dette giver nemlig landmanden en gevinst i form af den "fremgang" der kan måles uden at ændre noget. På tilsvarende vis, vil landbrugere, der oplever, at den faktiske tilstand er dårligere end den er fastlagt i udgangspunktet, være mindre tilbøjelige til at deltage, selvom der måske kunne skabes relativt lette reelle forbedringer.

Hvis myndighederne ikke fastlægger en tilstand i udgangspunktet, er der ikke noget grundlag at beregne en effekt ud fra. Det vil således ikke være muligt at tale om en omkostningseffektivitet for ordningen. Men fokus på effekt (også kaldet additionalitet) kan medføre nogle meget uheldige sideeffekter, i form af såkaldte perverse incitamenter, f.eks. i form af incitament til at påvirke det udgangspunkt som effekten måles ud fra. Hvis ordningerne medfører, at landbrugerne får incitament til at ændre på udgangspunktet, kan det der virker som en positiv effekt, reelt være en forringelse eller status quo, som består af en forringelse efterfulgt af en målt forbedring.

Der er derfor en vanskelig politisk balancegang mellem et forsøg på at begrænse dødvægt og øge omkostningseffektivitet på den ene side og hensynet til et undgå eller begrænse perverse incitamenter, hvor ordningerne reelt er kontraproduktive. Det kaldes dødvægt, når der i ordningen betales for en praksis, som alligevel ville være udført, eller en tilstand som var der i udgangspunktet (eller ville være opstået naturligt).

Landbrugerne forudsættes under resultatbaserede ordninger at have en profitmaksimerende adfærd, som ved aktivitetsbaserede ordninger, hvorfor deres forventede omkostninger skal være under den forventede støttebetaling de imødeser fra ordningen. Risikoaversion kan dog spille en væsentlig rolle for landbrugernes deltagelse i resultatbaserede ordninger, særligt hvis der opleves en stor risiko om de resultater, der kan leveres². Myndighederne er bedre i stand til at bære risikoen og sprede risikoen end landbrugerne. Det kan teoretisk set godt lade sig gøre at lave en resultatbaseret ordning, der er omkostningseffektiv, mens den kun udbetaler et beløb til dem der lykkes med at opnå resultater. Men hvis det viser sig, at ordningen kun har en succesrate på f.eks. 10 pct. vil 9 ud af 10 forsøg opleves som mislykkede fra landbrugernes side, og dermed vil ordningen næppe få ret stor tilslutning, da risikoen ved at deltage bliver for stor. Alt efter den økonomiske risiko landbrugeren tager ved at deltage i ordningen, kan det også være problematisk med ordninger der har væsentligt højere succesrater. Alene det faktum, at man som landbruger kan risikere at have investeret tid og penge i en ordning, og efterfølgende ikke opnår tilskuddet, kan være medvirkende til at nogle helt fravælger muligheden.

Hvis en ordning var statsstyret, ville en succesrate på eksempelvis 95 pct. blot betyde at 95 pct. af projekterne er lykkedes. Det ville være ønskværdigt med 100 pct. succes, men når det ikke opnås, er det i en statsstyret ordning forholdsmæssigt lettere at håndtere tabet som en samlet meromkostning. Når det er landbrugeren, der bærer risikoen, vil 95 pct. af landbrugerne være glade, mens 5 pct. vil stå med et tab. Alle landbrugere vil dog forlange en kompensation for risikoen for at være blandt disse 5 pct., hvilket vil drive omkostningerne til ordningen op og reducere omkostningseffektivitet i forhold til det mulige, hvis risikoen var allokeret til den aktør, der bedst kan håndtere den (staten).

Resultatbaserede ordninger er derfor bedst egnede i tilfælde af høj grad af sikkerhed for at aktiviteten medfører resultater. Spørgsmålet er så, hvorfor det skulle være bedre at belønne resultatet end aktiviteten,

² En tilsvarende risiko findes i den aktivitetsbaserede ordning for målrettede efterafgrøder, hvor der kan være en risiko for at efterafgrøderne ikke godkendes. Aktiviteten er således ikke at så efterafgrøder, men at etablere efterafgrøder.

hvis der er så stor sammenhæng? Svarer er, at det kan være relevant at belønne resultatet og ikke aktiviteten, hvis det f.eks. er vanskeligere at vurdere kvaliteten af aktiviteten end resultatet. Det kan også være at der er forskellige aktiviteter der giver forskellig effekt, men også har forskellige omkostninger for landbrugere. Hvis dette er tilfældet, er det ineffektivt af myndighederne at forlange én bestemt aktivitet, hvis landbrugerne kunne have lavet andre aktiviteter med lavere omkostninger eller med højere effekt.

Resultatbaserede ordninger har altså deres berettigelse, i forhold til omkostningseffektivitet, der hvor landbrugerne har den bedste information om forholdet mellem lokale omkostninger til aktiviteter og de resulterende effekter. Dette er naturligvis baseret på skønnede, effekter, da de faktiske effekter typisk ikke er 100% observerbare. Og det er vigtigt at hensynet til effekten ikke medfører kontraproduktive perverse incitament.

Faren ved for stor fokus på additionalitet

Fælles for mange ordninger er, at der er fokus på additionalitet, hvilket betyder, at det man støtter, gerne skal have den effekt, at der kommer mere af det man gerne vil fremme. Hvis man ikke har styr på, hvor mange dyr, planter, insekter etc., der er i udgangspunktet for en resultatbaseret ordning, eller hvor mange hektar med en given aktivitet der ville været uden ordningen i en aktivitetsbaseret ordning (baseline), så ved man heller ikke om ordningen har medført en effekt, og man kan derfor ikke sige noget med sikkerhed om, hvor omkostningseffektiv en ordning er.

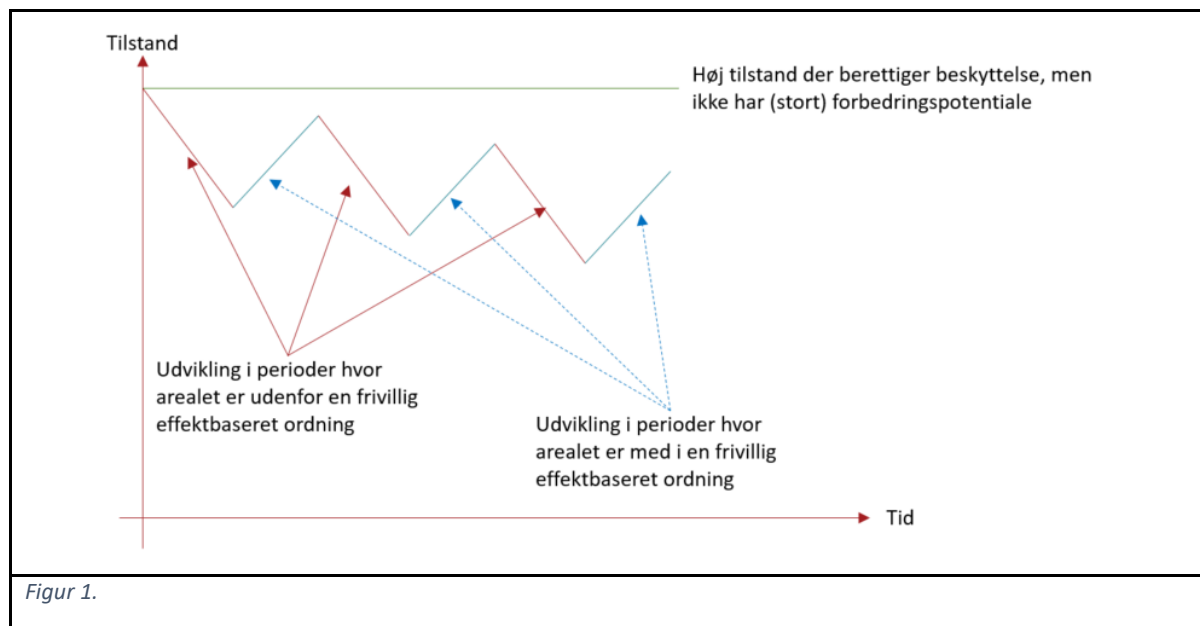
Hvis ordningen har medført en effekt, så omtales dette som at støtten har haft additional effekt. Hvis der ikke er en additional effekt, men man giver støtte til et resultat eller en aktivitet, som ville forekomme alligevel, er der tale om dødvægt i ordningen. For både resultat- og aktivitetsbaserede ordninger er idealet en ordning uden dødvægt og med et valg af aktiviteter, der opnår effekten billigst muligt. For aktivitetsbaserede ordninger er problemerne i forhold til omkostningseffektivitet at myndighederne giver landbrugerne incitament til at vælge netop den specifikke aktivitet, der bliver honoreret, og ikke den aktivitet der er bedst og billigst i netop deres tilfælde. I nogle tilfælde er det endog nødvendigt at betale for en aktivitet, som landbrugerne ville have haft alligevel, hvilket medfører dødvægt. Grunden til, at dette er nødvendigt, er risikoen for at begrænse decideret skadelig adfærd (perverse incitament). I ordningen for miljø- og klimavenligt græs gives der således støtte til ikke-beskyttede permanente græsarealer, for at undgå incitamentet til at omlægge disse arealer til omdriftgræs for at få adgang til støtten.

Kravet om 4 pct. ikke-produktive arealer og bioordningen for biodiversitet og bæredygtighed har dog givet perverse incitament til at omlægge permanente græsarealer til omdrift, for senere at kunne omdanne dem til brak for at opfylde 4 pct. kravet eller opnå støtte. Hvis 4 pct. kravet i stedet havde været, at summen af braklagte arealer og permanente græsarealer skulle stige med en given procentsats, ville disse perverse incitament have været undgået.

For resultatbaserede ordninger er problemet med valget af aktivitet delvist løst, fordi der ikke bliver betalt efter, hvad landbrugeren har gjort for at skabe et resultat, men efter hvilket resultat i form af en tilstand landbrugers areal er i. Denne tilstand er dog ikke kun en effekt af ordningen, og landbrugers eventuelle aktiviteter, men også et resultat af arealets udgangspunkt og naturlige variation, hvilket bl.a. også kan føre til dødvægt.

Men hvis resultatbaserede ordninger er orienterede mod effekten målt som "tilstanden efter" minus "tilstanden før", kan det potentielt medføre problemer med perverse incitament. Hvis et areal f.eks. har et meget højt niveau af biodiversitet i udgangspunktet, kan det være svært, gennem en effektbaseret

ordning³, at forbedre det. I værste fald kan effektbaserede ordninger give incitament til at forringe en tilstand i baseline, da det senere vil være lettere at levere en umiddelbar effekt, mens den overordnede tilstand ikke er blevet bedre, måske endda det modsatte (illustreret i Figur 1). Dette er et eksempel på perverse incitament.



Figur 1.

Valget imellem aktivitetsbaserede ordninger og resultatbaserede ordninger afhænger blandt andet af ordningens formål, og af om støttemodtageren har privat information om den bedste forvaltningspraksis for at opnå et resultat. Valget bør begrundes af hvilken type ordning, der skaber den største reelle effekt, når der tages hensyn til risikoen for at introducere kontraproduktive perverse incitament.

I nogle landbrugsstøtteordninger er målet givet ved modellerede effekter. F.eks. er målet i forhold til kvælstofudvaskning givet ved modellerede effekter. Disse modellerede effekter er baseret på forvaltningspraksis i form af arealer med efterafgrøder, og alternativer til efterafgrøder. I denne type ordninger er der således en meget tæt kobling mellem den aktivitet, der udføres, og den modellerede effekt man opnår, da effekten netop er defineret af omfanget af aktiviteterne i modellen.

For at få mest mulig effekt af ordningerne kan det være nødvendigt at lave meget detaljerede og målrettede regler for type og placering af tiltag. Dette er dog vanskeligt fordi der er en afvejning mellem målrettethed og administrations-, IT-udviklings- og monitoreringsomkostninger. Administrations- og monitoreringsomkostningerne kan både forefindes i forvaltningsmyndigheden og hos støttemodtageren.

Individuelle og kollektive ordninger

Et andet aspekt i ordningerne er om de er individuelle eller kollektive, det vil sige, om det er den enkelte landbruger, der vælger at deltage, eller om denne deltagelse er afhængig af andre. Dette kan både være et spørgsmål om, at effekten af tiltagene skal over en kritisk masse for at blive reelle, eller det kan være et spørgsmål om, at tiltagene har negative effekter på produktionen, der går ud over andre end landbrugeren selv, og landbrugeren har forpligtigelse i forhold til dem der bliver negativt påvirket.

³ Begrebet effektbaseret adskiller sig her fra begrebet resultatbaseret ved at beskrive en ordning der kun betaler for den additionelle effekt, mens den resultatorienterede ordning betaler for tilstanden om den er additionel eller ej.

Udviklingen går imidlertid mod indsatser, hvor der er brug for fælles løsninger, der ofte går på tværs af bedriftsgrænser. Eksempelvis er kvælstofindsatsen i Danmark opgjort på kystvandoplandsniveau, hvorved alle bedrifter i kystvandoplandet bliver indbyrdes afhængige af, at alle bidrager til at løse et fælles indsatskrav.

Kvælstofindsatsen er dog i vidt omfang stadig håndteret som en række individuelle aktivitetsbaserede ordninger. Individuel fordi det er hver enkelt bedrift, der beslutter mængden af målrettede efterafgrøder med udgangspunkt i indsatskravet opgjort som pct. af efterafgrødegrundarealet. Aktivitetsbaseret fordi der ikke måles på den reelle effekt af indsatsen, men blot måles på omfanget af de efterafgrøder, der etableres.

Virkemidler udenfor dyrkningsfladen, såsom vådområder, minivådområder, skovrejsning med videre omtales som kollektive virkemidler, fordi den opnåede effekt fra virkemidlet, deles ligeligt med alle arealer i kystvandoplandet. Men ser man på indsatsen, der udføres, så er den i nogen grad individuel. Etablering af minivådområder håndteres af den enkelte lodsejer, det samme gælder skovrejsning. Selve indsatsen i disse "kollektive virkemidler" er dermed langt hen ad vejen individuelle, mens effekten er et kollektivt gode.

Anvendelsen af begrebet *kollektive virkemidler* i forbindelse med f.eks. minivådområder og skovrejsning kan derfor give anledning til forvirring i forbindelse med design af ordningerne, for mens effekten af virkemidlet er kollektiv, så er *aktiviteten* i ordningen *individuel*. Det er således et *kollektivt virkemiddel*, men en *individuel ordning*.

For store vådområdeprojekter, der enten håndteres af en kommune eller naturstyrelsen, evt. efter at der er foretaget en jordfordeling, er der tale om projekter af en anden kollektiv karakter. Effekten er stadig kollektiv som ved minivådområder og skovrejsning, men indsatsen er i modsætning til de ovenfor nævnte ordninger også kollektiv, fordi ejerne af alle arealer, centrale for projektets gennemførelse, skal acceptere projektet frivilligt, og dermed har disse ordninger en anden kollektiv dimension end f.eks. skovrejsning og minivådområder. Her er det både *virkemidlet* og *ordningen*, der er kollektiv.

Jordfordelingen, som ofte benyttes i vådområde- og lavbundsprojekter, er også i sig selv en kollektiv handling, men den har ikke en umiddelbar og selvstændig miljømæssig effekt. Den er til gengæld et værktøj, der kan være nødvendigt i tilblivelsen af store projekter.

Den kollektive del af vådområdeprojekter, udgøres af den gensidige afhængighed mellem lodsejerne, når der skal etableres et større område. Man er afhængig af at alle lodsejere i det berørte område vil acceptere vådlægning. Dette betyder at den enkelte beslutningstager har en marginal effekt, der går ud over effekten på egne arealer. Hvis en lodsejer benytter sig af sin de facto veto, er det således ikke kun effekten af egne arealer, men også effekten fra andre arealer i projektområdet, der går tabt.

Kompensationsniveauerne i kollektive ordninger kan diskuteres. Jf. EU-reglerne skal compensationen fastsættes på baggrund af omkostningerne, men muligvis også under hensyn til målsætningen med ordningen.

For en ordning med en individuel aktivitet som f.eks. ikke-produktive arealer og en national målsætning, som f.eks. bioordningen for biodiversitet og bæredygtighed⁴ vil det nødvendige kompensationsniveau være stærkt påvirket af målsætningen i ordningen og af konkurrerende ordninger. For ordninger som disse er målsætningen som regel ret lav sammenlignet med det bruttoareal, der kunne gå ind i ordningen – skal man f.eks. kun have 5 pct. af arealerne i et område til at acceptere en compensation, kan støtteniveauet alt

⁴ Netop disse ordninger skiller sig ud i den danske CAP-plan ved at have såkaldte incitamentsbetalinger

andet lige sættes lavere end, hvis man skulle have 50 eller 100 pct. af arealerne i et område til at acceptere en frivillig ordning.

For rigtigt kollektive *ordninger* som store vådområdeprojekter er det derimod et problem, hvis kompensationsraten er sat sådan at f.eks. 50 pct. af lodsejerne vil acceptere, fordi der er behov for at 100 pct. af lodsejerne accepterer.

Økonomisk rationelle lodsejere behøver dog ikke at få deres økonomiske tab dækket på hvert enkelt delareal. Hvis der er tale om "take it, or leave it" tilbud, vil den økonomisk rationelle lodsejer lægge vægt på den samlede aftale. Hvis lodsejeren f.eks. forventer en såkaldt informationsrente på nogle arealer, og et tab på andre arealer, vil lodsejeren stadig acceptere, hvis der samlet set er en gevinst ved at acceptere, og der ikke er mulighed for at påvirke projektområdet (eller på anden måde forhandle en bedre løsning).

Hybrid-ordninger

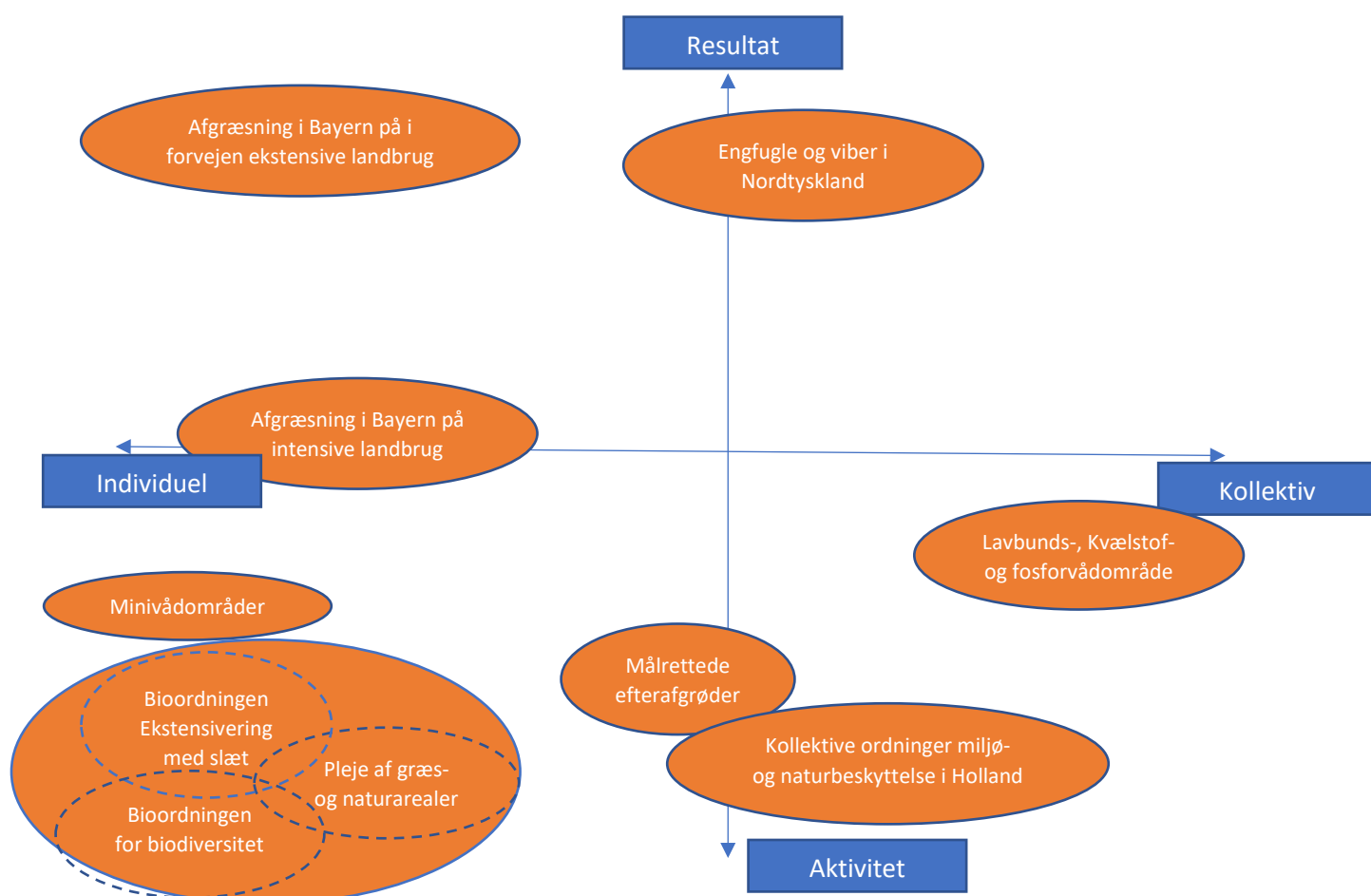
Mens ordninger for kollektive virkemidler *ikke* kan anses for at være kollektive ordninger, hvis de udelukkende omhandler individuelle beslutninger om gennemførelse, så er ordningen for de såkaldt målrettede efterafgrøder noget, der kan opfattes som en hybrid af en kollektiv og en individuel ordning. Det kan opfattes som en hybrid, med kollektive elementer, fordi landbrugernes valg om *ikke* at udlægge målrettede efterafgrøder vil påvirke deres og øvrige landbrugere i vandoplandets risiko for at få pålagt yderligere obligatoriske efterafgrøder. Omvendt kan en landbruger tilmelde et større areal med frivillige målrettede efterafgrøder end kravet tilsiger, og dermed hjælpe øvrige landbrugere til at det obligatoriske krav bliver lavt eller bortfalder.

Hybridordninger findes også i spektret mellem aktivitetsbaserede og resultatbaserede løsninger. Et eksempel på dette er afgræsningsindsatsen i Bayern. Her modtager landmanden et basistilskud for at deltage i ordningen, og derudover et tillæg for hvor mange plantearter, der eksisterer på arealet.

Udover at hybridordningerne i sin natur er en kombination af ordningernes egenskaber, så giver de mulighed for at prøve sig frem, og undersøge om ordninger der hidtil har været aktivitetsbaserede, måske bedre egner sig som resultatbaserede i fremtiden. Hvis hybridordninger designes hensigtsmæssigt, kan de enten vise sig at være den nye optimale løsning, eller et hensigtsmæssigt værktøj i en potentiel forandring fra aktivitets- til resultatbaseret, eller fra individuel til kollektiv ordning.

Systematisering af et uddrag af kendte ordninger

Et uddrag af de nuværende danske støtteordninger og et par udenlandske forsøgsordninger er vist i Figur 2. Placeringen i diagrammet afgøres af, hvorvidt ordningen primært er orienteret i forhold til individuel eller kollektiv indsats (vandret) og resultat- eller aktivitetsbaseret (lodret).



Figur 2. Overblik over udvalgte ordninger mellem individuelle/kollektive - aktivitets og resultatorienterede mål

Her er lavet en kort forklaring af årsagen til placering i diagrammet og vurdering af hvorvidt ordningerne kunne målrettes formålet mere specifikt. I bilag 1 er der en mere detaljeret gennemgang af ordningerne i forhold til: formål, placering i diagram, placering af risikoen for en ordning der ikke lykkes, hvordan ordninger kan målrettes, hvorvidt ordningerne er etårige eller flerårige, og hvorvidt effekten i ordningerne vurderes at være additionelle.

Bioordningen for biodiversitet og bæredygtighed er placeret i nederste venstre hjørne, og indikerer at ordningen i udpræget grad er en individuel og aktivitetsbaseret ordning. Grundlaget for denne placering er, at ordningen udelukkende handler om at braklægge et areal og søge tilskud til det i ordningen. Sammenhængen mellem ordningens målsætning, og indsatsen i form af braklægning er blevet debatteret frem mod lanceringen. Der er blandt andet argumenteret for, at brakarealer uden græssende dyr ikke bidrager væsentligt til fremgang i biodiversiteten. Dermed er indsatsen i ordningen ikke specifikt målrettet ordningens målsætning, hvorved der kan være en reel risiko for at ordningens formål ikke opnås med den aktuelle indsats.

Bioordningen Ekstensivering med slæt er placeret i samme område som bioordningen for biodiversitet og bæredygtighed. Ordningen er en aktivitetsbaseret og individuel ordning, hvor ansøger modtager støtte, hvis arealet ikke gødes og hvis arealet henligger med græs fra 1. januar i ansøgningsåret til 1. januar året efter. Støtten er ikke afhængig af, hvilket resultat der opnås, og det er ikke afgørende for den enkelte landmand, om andre bedrifter i området deltager. Ordningen kan kun anvendes på arealer der er

kulstofrige. Ordningen er lavet som en forberedende ordning til udtagning af lavbundsarealer, derfor vil ordningen måske efterfølges af en ordning med mere kollektivt præg.

Der vil være mulighed for at målrette bioordningen ekstensivering med slæt mere, så det kun er de lavbundsområder med reel risiko for udvaskning, som vil være berettigede til ordningen.

Pleje af græs og naturarealer er som udgangspunkt en individuel aktivitetsbaseret ordning. Derfor er den placeret sammen med bioordningerne for biodiversitet og bæredygtighed og ekstensivering med slæt. Aktiviteten afgræsning gennemføres med formålet om at leve op til den kontrolform, der er valgt på arealet. Der måles ikke på den specifikke udvikling, men blot på om arealet lever op til specifikationerne i støttetilsagnet. Dermed er det en gennemført aktivitetsbaseret ordning. Sndringen mellem individuel eller kollektiv kan variere en anelse. Ordningen i sig selv henvender sig til, at det er individuelle landmænd, der søger støtten for at foretage pleje af græs- og naturarealer. Der findes imidlertid græsningslaug, der går sammen om at stå for pasningen af arealer, hvorved der er et samarbejde om pasningen. På samme vis er der også husdyrholdere, som lejer naturarealer af forskellige lodsejere, for derved at skabe sammenhængende naturarealer. Den kollektive del ligger dog mest i, hvordan brugerne af ordningen organiserer sig i forhold til lokale løsninger, og er ikke en indbygget del af mål eller formål med ordningen.

Pleje af græs- og naturarealer er en forholdsvis generel ordning, som i praksis bliver tilpasset de reelle forhold på de enkelte arealer. En justering af ordningen med inspiration fra den bayerske model, hvor der gives en basissats for at deltage, og derudover et tillæg for antal arter der findes på arealet kunne øge fokus på at skabe artsvariation på arealerne.

Målrettede efterafgrøder består af en frivillig ordning med tilskud, og et efterfølgende obligatorisk krav, såfremt den frivillige tilmelding ikke er tilstrækkelig til at nå indsatskravet på kystvandoplandsniveau. Det er den frivillige ordning med tilskud der er omtalt her. Indsatsen løses af hver enkelt landmand med aktiviteten efterafgrøde eller alternativer, og derfor er den i udgangspunktet individuel og aktivitetsbaseret. Dog betyder støtten til frivillige målrettede efterafgrøder, at bedrifter med ledig plads til efterafgrøder i eksempelvis majs har en enkel mulighed for at løse mere end sit eget indsatskrav, samtidig med at der er en økonomisk gevinst ved at hjælpe andre bedrifter, som ikke umiddelbart har ledig plads til at etablere efterafgrøder. Dette er årsagen til at ordningen placeres som en hybrid der hælder over mod den kollektive side af figuren.

Niveauet af målretning i indsatsen er ikke nødvendigvis højt. Da der ikke direkte differentieres mellem områder med høj og lav retention på bedriftsniveau. Denne oplysning anvendes udelukkende i prioriteringen i den frivillige ordning. Den enkelte bedrift får samme udbytte af at dyrke efterafgrøde på to arealer med væsentlig forskel i retention, og oplever dermed ikke ret meget målretning af indsatsen.

Minivådområder er som udgangspunkt en individuel aktivitetsbaseret løsning, da det er aktiviteten at etablere minivådområde med rette specifikationer der skaber tilskudsberettigelsen. Minivådområder adskiller sig fra almindelige (store) vådområder, ved at minivådområdet er et teknisk anlæg, som den enkelte landbruger kan etablere på egne arealer.

Hvis retentionskortlægningen blev endnu mere specifik, kunne ordningens gevinster muligvis gå fra at være kollektive til at være mere individuelle. Der er dog ikke tilstrækkelig information til at kunne lave denne retentionskortlægning på nuværende tidspunkt.

Kvælstof- og fosforvådområder dækker over lavbundsprojekter som er administreret af Landbrugsstyrelsen, eller Klima-Lavbundsordningen administreres af Miljøstyrelsen. Fælles for alle ordningerne er, at de er kollektive, så arealerne kun kan blive vådgjort, hvis alle lodsejere inden for

projektafgrænsningen - eller som minimum den del der vådgøres - frivilligt deltager i ordningen. Andres deltagelse har med andre ord indflydelse på egen deltagelse og på effekten af ordningen. Hvis ikke alle deltager, er der ingen effekt.

Kvælstof-, fosfor- og klima-lavbundsprojekterne skal overholde et omkostningseffektivitetskrav for at komme i betragtning, men hvis de blot overholder det, så er der ikke umiddelbart yderligere prioritering. I lavbundsprojekterne, bliver der tildelt point efter omkostningseffektivitet i forhold til klimagasser, kvælstof og biodiversitet. Derudover er der også et arealeffektivitetsmål i forhold til udledning af klimagasser, så projekter, som har et lavt arealforbrug til at nå en klimaeffekt vurderes højere end projekter med et højt arealforbrug for at nå samme klimaeffekt.

Kollektive ordninger for miljø- og naturbeskyttelse i Holland er en samling af aktivitetsbaserede ordninger med et kollektivt præg. Planlægning og fordeling af indsatsen sker af lokale kooperativer samlet for hele områder, hvorefter den konkrete indsats fordeles og aftales med de enkelte landmænd. Hver enkelt lodsejer bestemmer selv over sin deltagelse, hvilket medfører at ordningen ikke er fuldstændig kollektiv. Håndtering af betaling og eventuelle sanktioner for fejl og mangler bliver håndteret af det lokale kooperativ, hvilket giver en anderledes risikoprofil end de individuelle ordninger. Den specifikke målretning af de forskellige tiltag inden for disse ordninger er ikke vurderet i denne sammenhæng.

Afgræsning i Bayern dækker over to ordninger der er blevet undersøgt i et eksperimentelt design. Hybridordningen er lavet, så der er en grundlæggende sikker betaling og en merbetaling (top up), såfremt der findes flere sjældne planter. Landmændene er i projektet blevet oplært i at kende blomsterne og laver egenkontrol ved afkrydsning af skemaer. Ordningen er individuel, da afgræsning af arealer ikke afhænger af samarbejde med andre. Landmænd med intensiv drift er mere tilbøjelige til at vælge hybridbaserede løsninger end bedrifter med ekstensiv drift, som foretrækker en resultatbaseret tilgang. På gårde hvor biodiversiteten ligger på et højt niveau, er der en tendens til at landmanden accepterer resultatbaserede ordninger oftere, og er villige til at tilmelde sig en større del af deres jord. Derfor er ordningen vist med to placeringer i diagrammet.

Ordningen er målrettet forbedring af biodiversitet på græsarealer. Ved at anvende hybridmodellen, bliver ordningen mere specifikt målrettet en fremgang i antallet af specifikke arter. Dermed opnår staten både en risikodeling og en øget målretning af indsatsen, ved at anvende hybridordningen.

Engfugle og viber i Nordtyskland er en resultatbaseret ordning der håndteres af NGO-organisationer og lodsejere i fællesskab. Når lodsejer finder en enkelt engfuglerede på ejendommen, sættes en pind ved denne og der aftales beskyttelse af reden med den der har ansvaret for lokalområdet og de frivillige som arbejder med beskyttelsen af engfuglene. Herefter kører lodsejer uden om reden indtil fuglene er fløjet igen. Ordningen er placeret som kollektiv og resultatbaseret. Selvom indsatsen sker på bedriftens egne arealer, så er beskyttelse af fugleliv afhængigt af at mere end en lodsejer deltager. Den resultatorienterede del kommer fra tilskudsbetalingen, som afhænger af hvor mange reder den enkelte lodsejer finder, markerer og passer på. Der er således ikke nogen basisbetaling for at deltagerne.

Ordningen er meget specifik i sin målretning, da der ydes tilskud til hver fuglerede (inden for de målsatte arter), som bliver fundet og markeret.

Diskussion

Placering af ordningerne mellem aktivitetsbaseret og resultatbaseret vedrører måden hvorpå udbetalinger og kontrol opfattes af ansøger. Gennemgangen af udvalgte ordninger vidner om, at der ikke er én type

ordning, som er bedre end en anden, men at valget af ordning afhænger af formål og af andre karakteristika, såsom kendskab til baseline og forekomsten af privat information om omkostninger og om bedste forvaltningspraksis.

Det der viser sig afgørende, er at opbygningen af ordningen, egner sig til at opnå sit formål. Altså at der er taget højde for, om der er privat information, karakteren af denne og om det er muligt at monitorere resultaterne på lokationen. I nogle ordninger er resultaterne defineret ved modellerede effekter, så en måling på lokationen ikke giver information om ordningens effekter. Det gælder for eksempel kvælstofreguleringen i Danmark, hvor en måling af nitratindholdet i drænvand ikke bidrager til at vurdere om kvælstofreguleringen har effekt. I situationer med modellerede effekter kan både aktivitetsbaserede ordninger og resultatbaserede ordninger være relevante.

I en aktivitetsbaseret ordning er der desuden et valg vedrørende detaljeringsgraden af aktiviteterne og dermed også af kontrollen. Detaljeringsgraden kan både være for høj og for lav. Hvis detaljeringsgraden er for høj, medfører det for store monitorerings- og kontrolomkostninger, og hvis disse ligger hos ansøgeren, så er der risiko for meget lav søgning til disse ordninger. Omvendt, hvis detaljeringsgraden er for lav, så vil det typisk medføre for lav effekt af ordningen i forhold til, hvad der kunne have været opnået med de samme virkemidler eller tilsvarende virkemidler. Aktivitetsbaserede ordninger kan derfor være for ufleksible i forhold til den aktivitet, der giver mest mening lokalt. Derfor bør der være taget stilling til, om den forventede forbedring af effekten ved at øge detaljeringsgraden står mål med de øgede administrations- og monitoreringsomkostninger. Eksemplet med pleje af græs- og naturarealer, hvor kontrolniveauet er forenklet til at være et spørgsmål om, at der er synlig afgræsset den 15. september er forsimplet så meget, at biodiversitetseffekten af ordningen kan være meget begrænset. Nogle mere velvalgte monitorerings- og kontrolpunkter kunne sandsynligvis sikre en højere effekt uden store ekstra administrations- og kontrolomkostninger.

I en god ordning er det vurderet om baseline er konsolideret, så der ikke opstår perverse incitamenters. Perverse incitamenters kan opstå både i en aktivitetsbaseret ordning og i en resultatbaseret ordning og vurderes at være ret tæt knyttet til ønsket om at designe additionelle ordninger og til asymmetrisk information. Kravet om additionalitet er uheldigt i de tilfælde, hvor baseline ikke er hugget i sten eller hvor baseline ikke er præcist kortlagt. Et eksempel er bioordningen ekstensivering med slæt, som kun kan søges på arealer i omdrift. Dette medfører, at permanente græsarealer, som i årevis har ligget som ekstensivt græs, men som ikke er beskyttet mod omlægning, omlægges til f.eks. blomsterbrak. Året efter omlægning kan der søges om ekstensivering med slæt, hvor den hidtidige forvaltningspraksis med ekstensivt græs genoptages. Den eneste ændring i aktiviteten er, at der er krav om, at der tages slæt, hvilket måske/måske ikke var praksis forud for omlægningen. Til gengæld er omlægningen af arealet, for at returnere til permanent græs skadelig for biodiversitet og klima. Ordningen med minivådområder er et eksempel på en ordning, hvor der ikke er perverse incitamenters og dødvægt, fordi ordningen går på aktiviteter, der ikke blev praktiseret i forvejen.

I dimensionen vedrørende individuelle eller kollektive ordninger viser gennemgangen af ordninger, at der er noget begrebsforvirring. Minivådområderne i den danske kvælstofindsats er et eksempel på dette, hvor en ordning, der trods tilhørsforholdet til de såkaldt kollektive virkemidler, reelt er en individuel aktivitetsbaseret ordning. Hvor det er den enkelte lodsejer, der håndterer etableringen, men efterfølgende skal dele gevinsten i form af kvælstofreduktion med alle øvrige bedrifter i samme kystvandområde.

Var det i stedet en kollektiv ordning med krav om mange deltagere, så ville den enkeltes udbytte i forhold til investeret tid og risiko være højere. Derudover ville der måske være mulighed for at udnytte

landbrugernes egne sociale fællesskaber til at skabe opbakning til ordningerne, som eksemplet fra Holland viser.

Konklusion

Det er ikke i sig selv en fordel at ordninger er enten kollektive eller individuelle. På samme vis er der ikke garanti for at en resultatbaseret ordning skaber større eller mindre effekt end en aktivitetsbaseret ordning. Der kan både være perverse incitamenter i en aktivitetsbaseret ordning og i en resultatbaseret ordning, og der er således ikke en ordningstype, der generelt er bedre end en anden, så valget afhænger af formålet med ordningen og nogle ordningsspecifikke karakteristika herunder om der foreligger privat information hos støtteansøger og karaktererne af denne.

Sorteringen af ordningerne efter kollektiv/individuel og aktivitetsbaseret/resultatbaseret viser, at de udvalgte nuværende landbrugsordninger i Danmark, er individuelle og aktivitetsbaserede. Der er tendens til at afsøge hybridløsninger over mod kollektive effekter, mens der stort set ikke er anvendelse af resultatbaserede ordninger.

Ser man på eksemplerne med indsatsen for engfugle og viber i Nordtyskland, udmærker den sig ved at være en helt resultatbaseret ordning, som egner sig særdeles godt til formålet. Kombinationen af kollektiv indsats i området, med den individuelle håndtering på bedriften, sørger for at skabe sammenhæng mellem incitamenter og udbytte. Eksemplet i Nordtyskland viser, at det er muligt at forbedre forholdene for engfuglene via et tæt lokalt struktureret samarbejde, noget som aktivitetsbaserede landbrugsordninger ikke altid umiddelbart kan håndtere. Resultaterne fra Holland viser, at succes med kollektive ordninger er stærkt forbundet med social læring og tillidsskabende mekanismer.

Perspektivering

Gode aktivitetsbaserede ordninger, såvel som gode resultatbaserede ordninger, kræver planlægning og design, der kan tage hensyn til den rumlige og tidslige variation i såvel effekter og omkostninger ved ordningerne. I lyset af den usikkerhed og den asymmetri, der er i informationen om disse aspekter, er det dog også vigtigt at afveje hensynet til umiddelbar effekt og omkostningseffektivitet med hensynet til at til at undgå deciderede kontraproduktive effekter.

Der er i den internationale litteratur omkring miljøordninger, hvor betalingerne er resultatbaserede, for nyligt kommet forslag om betalinger for såkaldte "model based results" der svarer til det, vi kalder modellerede effekter (Bartkowski et al., 2021).

Det kan meget ofte være nødvendigt at fokusere på modellerede effekter, frem for faktisk målte effekter, dels fordi det enten ikke er muligt - eller fordi det er meget dyrt at måle effekten.

Hvis man kan lave betalinger på baggrund af modellerede effekter, må man dog også kunne lave selektion på baggrund af modellerede effekter. Dette foregår allerede i en vis udstrækning i mange eksisterende ordninger, f.eks. minivådømrådeordningen. Men selektionsmekanismerne i aktivitetsbaserede ordninger kan formentligt forbedres i mange tilfælde. Det gælder om at give landbrugerne en betaling, der er så attraktiv, at mange ønsker at være med i ordningerne, sådan at myndighederne reelt har noget at vælge imellem.

Forskellen på resultatbaserede ordninger og aktivitetsbaserede ordninger er således, om betalingerne går på resultatet eller aktiviteten. Et større hensyn til den rumlige og tidslige variation behøver dog ikke at være knyttet til resultat eller aktiviteter som sådan, men vil i mange tilfælde have potentiale til at forøge

effekterne. Dette vil være igennem en reduktion i ordningernes dødvægt, men vil ofte give problemer med perverse incitamenter. Her bør det første kriterium for ordningerne være, at de ikke forværrer den miljøtilstand, de forsøger at forbedre, og hvis valget er mellem kontraproduktive effekter og dødvægt i form af indkomstoverførsler uden adfærdsmæssige ændringer, bør valget klart være på det sidste. Dette kan populært oversættet til at man bør anvende "Do No Harm" princippet.

Ordninger, der er radikalt nytænkende og ikke bare ønsker mere af en eksisterende aktivitet eller en eksisterende tilstand, løser i mange tilfælde problemet med dødvægt. Et konkret dansk eksempel af ordningen med minivådområder. Mens der er mange mulige forbedringer at implementeringen af ordningen er det en indiskutabel styrke, at ordningen giver incitamenter til noget, ingen landbrugere gjorde frivilligt før. Hvis fremtidige ordninger kan være implementering af lignende innovative virkemidler, og ikke bare mere af en eksisterende aktivitet eller tilstand, vil disse ordninger være født med en stor implementeringsmæssig fordel.

Bilag 1. Gennemgang af ordninger

Bioordningen for biodiversitet og bæredygtighed

Ordningens formål er at tilgodese biodiversitet på arealerne. Formålet udmøntes ved at udtage arealer til naturformål et år ad gangen ([vejledningen](#) side 7). Ordningen er udformet som et såkaldt "eco scheme", hvor det er muligt at tildele en incitamentsbetaling, og dermed lave en højere betaling end omkostningsdækning. Dermed er ordningen en valgfri mulighed for braklægning med en tilskudssats, der er fordelagtig på en del arealer, når prisforholdene er normale.

Braklægning er kendetegnet ved at være en individuel og aktivitetsbaseret ordning. Individuel fordi det er den enkelte landmand der gennemfører indsatsen uafhængigt af øvrige landmænd i området. Den er aktivitetsbaseret, fordi indsatsen er kendetegnet ved at man gennemfører "aktiviteten" brak. Der måles ikke på tilstanden før eller efter indsatsen, og arealet skal holdes i en tilstand, hvor det kan føres tilbage til almindelig omdrift igen.

Ordningen er lavet som en del af Danmarks samlede bidrag til at leve op til målsætningerne i EU's biodiversitetsstrategi frem mod 2030. Der er sat penge af til 50.000 hektar i ordningen, men i ordningens første år er der væsentligt lavere søgning på ordningen. Hvis der ikke opnås fuld søgning på ordningen i løbet af denne CAP-periode, vil det være sværere for staten at dokumentere indsatsen for bedre biodiversitet. Ordningen er dog kun et delelement, hvorved der er mulighed for, at andre ordninger kan bidrage yderligere til forbedring af biodiversiteten. Formelt set er det dog staten, der står med risikoen for, at ordningen ikke når sit mål.

Sammenhængen mellem ordningens målsætning, og indsatsen i form af braklægning er blevet debatteret frem mod lanceringen. Der er blandt andet argumenteret for, at brakarealer uden græssende dyr ikke bidrager væsentligt til fremgang i biodiversiteten. Dermed er indsatsen i ordningen ikke specifikt målrettet ordningens målsætning, hvorved der kan være en reel risiko for at ordningens formål ikke opnås med den aktuelle indsats.

Ordningen er enårig, og dermed er der ikke nogen garanti for at arealet anvendes med samme formål år efter år. Det eneste, der umiddelbart taler for at holde arealet med samme drift, er at det er meget enkelt at gentage braklægningen år efter år, særligt når det sker med en væsentlig støttesats.

Arealet med denne ordning ligger udover det eksisterende areal med brak. Dermed kan indsatsen med at forøge arealet med brak gennem tilskudsordningen kan godt beskrives som additional.

Målrettede efterafgrøder

Formålet med ordningen er at sikre en forbedring af miljøtilstanden i de kystnære farvande ved at reducere kvælstofudvaskningen fra landbruget (side 6 i [vejledningen](#)).

Dette søges opnået med efterafgrøder og alternativer til efterafgrøder i form af mellemafgrøder, tidlig såning af vintersæd, præcisionsjordbrug, flerårige energiafgrøder, reduceret tildeling af kvælstof eller brak.

Indsatskravet opgøres på oplandsniveau, og tilmeldingen er opdelt i den frivillige runde, der efterfølges af et obligatorisk krav. Det obligatoriske krav kommer kun i spil, såfremt den frivillige ordning ikke dækker indsatskravet. Dermed er der et element af kollektiv indsats i denne ordning. Selvom indsatsen løses af hver enkelt landmand, betyder støtten til frivillige målrettede efterafgrøder, at bedrifter med ledig plads til efterafgrøder i eksempelvis majs har en enkel mulighed for at løse mere end sit eget indsatskrav, samtidig

med at der er en økonomisk gevinst ved at hjælpe andre bedrifter, som ikke umiddelbart har ledig plads til at etablere efterafgrøder. Tidligere analyser har vist, at der sker en forholdsvis stor omfordeling ved hjælp af den frivillige ordning, hvilket samlet set er årsagen til at denne ordning placeres lidt længere i retningen af kollektiv, selvom det er den enkelte landmand, der selv står for at ansøge om tilskud og etablere efterafgrøderne. Ordningen er aktivitetsbaseret, da det udelukkende handler om at gennemføre aktiviteten med at etablere efterafgrøder eller anvende alternativer til efterafgrøde.

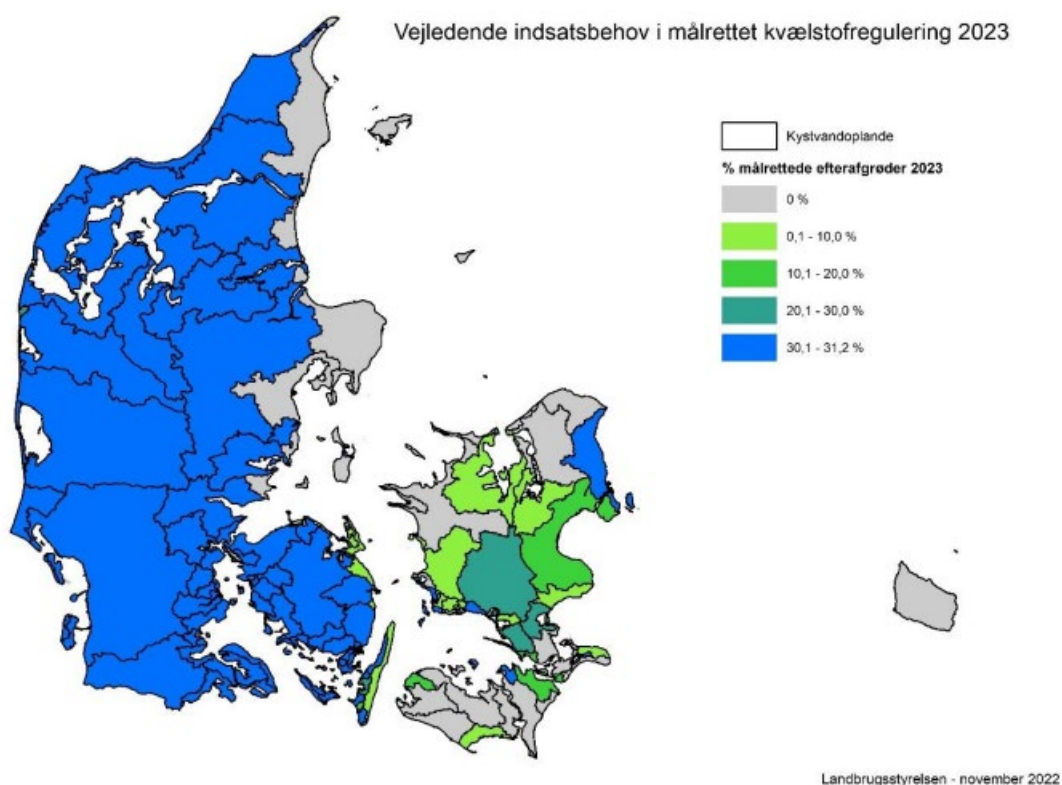
Samlet set er denne ordning en del af den danske stats mål om at leve op til EU's vandrammedirektiv. Håndteringen af hvorvidt indsatsen lykkes kan beskrives på to niveauer.

Først hvorvidt de målrettede efterafgrøder etableres i tilstrækkeligt på bedriftsniveau hvert år. Dette håndteres ved satellitovervågning og stikprøvekontrol. Den årlige kontrol har til formål at konstatere om aktiviteten i form af det aktuelle efterafgrødevirkemiddel er etableret og har opnået tilstrækkelig dækning til at kunne godkendes. Det er den enkelte bedrifts ansvar at de tilmeldte efterafgrødevirkemidler etableres og lever op til kravene.

Den samlede ordnings effekt på vandkvaliteten håndteres af staten, og det er således staten der står med risikoen for om den valgte indsats er tilstrækkelig til at skabe den planlagte forbedring af vandmiljøet.

Når ordningen kaldes "målrettede efterafgrøder" er der en naturlig forventning om at indsatsen målrettes de områder, hvor der er et behov. Niveaue af målretning er dog ikke nødvendigvis højt. Da der ikke direkte differentieres mellem områder med høj og lav retention. Denne oplysning anvendes udelukkende i prioriteringen i den frivillige ordning. Den enkelte bedrift får samme udbytte af at dyrke efterafgrøde på to arealer med væsentlig forskel i retention, og oplever dermed ikke ret meget målretning af indsatsen.

På Sjælland er der stor variation i indsatskravene, mens Lolland og Falster kun har haft indsatser i udvalgte områder. Anderledes ser det ud i Jylland og på Fyn, hvor indsatskravet har været på samme niveau i hele det blå område. Vandområdeplanen for 2021-2027 indikerer, at der kan blive væsentligt større udsving mellem indsatskravene på tværs af kystvandoplande. Men der er endnu ikke kendskab til hvordan målretningen udmøntes på de enkelte bedrifters arealer i den kommende reguleringsmodel.



Figur 3. Oversigt over målrettede efterafgrøder 2023. Kilde: Landbrugsstyrelsen.

Tidsdimensionen i denne ordning er ret enkel. De steder, hvor der er et krav, skal der leveres en indsats. Landmændene har valgfrihed mellem en række virkemidler, og kan dermed selv sammensætte den løsning, der påvirker driften mindst muligt.

Indsatsen for kvælstofreduktionen i den målrettede kvælstofregulering ligger udover kravene i pligtige efterafgrøder og husdyrefterafgrøder. Dermed betragtes indsatsen fra målrettede efterafgrøder som additional.

Pleje af græs- og naturarealer

Formålet med ordningen er at beskytte og forbedre biotopforholdene og biodiversiteten, med afgræsning eller slæt, i de prioriterede områder (side 8 i [vejledningen](#)).

Dette søges opnået ved hjælp af afgræsning eller slæt på værdifulde græs- og naturarealer, baseret på 5-årige tilsagn.

Ordningen er som udgangspunkt individuel og aktivitetsbaseret. Aktiviteten afgræsning gennemføres med formålet om at leve op til den kontrolform, der er valgt på arealet. Der måles ikke på den specifikke udvikling, men blot på om arealet lever op til specifikationerne i støttetilsagnet. Dermed er det en gennemført aktivitetsbaseret ordning. Sondringen mellem individuel eller kollektiv kan variere en anelse. Ordningen i sig selv henvender sig til, at det er individuelle landmænd, der søger støtten for at foretage pleje af græs- og naturarealer. Der findes imidlertid græsningslaug, der går sammen om at stå for pasningen af arealer, hvorved der er et samarbejde om pasningen. På samme vis er der også husdyrholdere som lejer naturarealer af forskellige lodsejere, for derved at skabe sammenhængende naturarealer. Den kollektive del ligger dog mest i, hvordan brugerne af ordningen organiserer sig i forhold til lokale løsninger, og er ikke en indbygget del af mål eller formål med ordningen.

År for år skal den, der søger tilskuddet, sørge for at leve op til kravene i støttetilsagnet. Det er således den der søger tilskuddet, der har risikoen i forhold til hvorvidt indsatsen lykkes. Da ordningen er aktivitetsbaseret, foretages der ikke en direkte opgørelse af, hvor meget tilstanden på arealerne forbedres. Dette betyder, at der efterlades en risiko for manglende udbytte ved samfundet. Der er dog en reel formodning for at pleje af arealerne, svarende til kravene i tilsagnet, vil skabe uændret eller forbedret tilstand.

Pleje af græs- og naturarealer er en forholdsvis generel ordning, som i praksis bliver tilpasset de reelle forhold på de enkelte arealer. En justering af ordningen med inspiration fra den bayerske model, hvor der gives en basissats for at deltage, og derudover et tillæg for antal arter der findes på arealet kunne øge fokus på at skabe artsvariation på arealerne.

Tidsdimensionen i pleje af græs- og naturarealer er i 5-årige tilsagn. I løbet af tilsagnsperioden skal kravene i tilsagnet overholdes hvert år. Dette skaber en kontinuitet i 5-årige perioder, hvor det ikke er muligt at træde ud af indsatsen.

Pleje af græs- og naturarealer er som udgangspunkt en additionel indsats. Med 5-årige tilsagn er der sikret pleje i perioden, og der er en reel forventning til at langvarig pleje vil forbedre tilstanden på arealet. Dermed vurderes aktiviteten at være additionel.

Bioordningen Ekstensivering med slæt

Formålet med denne ordning er at reducere kvælstofudvaskningen og klimagasudledningen gennem ekstensiv drift og derudover at udpine jorden, så næringsstoffer optages i biomassen og bortføres med slættet, når dette føres væk. Ordningen kan kun søges på lavbundslande med organisk indhold på mindst 6 procent. Dog kan der indgå randarealer med mindre end 6 procents organisk indhold, hvis randarealerne udgør mindre end halvdelen af det ansøgte areal. Arealerne skal være omdriftsarealer.

Ordningen er delvis tænkt som en forberedelsesordning til at udtage jorden permanent med vådlægning, og ved at udpine jorden, kan risikoen for eutrofiering med kvælstof og fosfor reduceres.

Ordningen er en aktivitetsbaseret og individuel ordning, hvor ansøger modtager støtte, hvis arealet ikke gødes, og hvis arealet henligger med græs fra 1. januar i ansøgningsåret til 1. januar året efter. Det er staten, som har ansvaret og risikoen for om indsatsen lykkes, og dermed er det et nationalt ansvar. Så længe støttemodtageren lever op til aktivitetskravene, så udbetales støtten. Der vil være mulighed for at målrette ordningen mere, så det kun er de lavbundsområder med reel risiko for udvaskning, som vil være berettigede til ordningen. Ifølge Hansen (2023) er der betydelig forskel på, hvor meget fosfor der udledes fra vådlagte lavbundslande, så hvis der indføres et krav om jordanalyse forud for tildeling, så kunne ordningen i princippet målrettes i forhold til udpiningsformålet. Men i forhold til den direkte kvælstof- og klimaeffekt, vil der ikke være mulighed for målretning.

Ordningen er en del af de etårige bioordninger, så der er ikke en lang tidlig binding i ordningen. Indsatsen i ordningen vurderes i udgangspunktet at være additionel. Men omvendt er der en del lavbundslande, som er så vandlidende, at de kun er svært opdyrkelige, så de ligger hen i permanent græs. Men permanente græsarealer er ikke støtteberettigede under denne ordning, så derfor giver ordningen incitament til at opdyrke permanente græsarealer for at få dem ind i omdrift og dermed gjort dem støtteberettigede. Når de er inde i ordningen og henligger med permanent græs igen, så er additionaliteten vurderet til at være ret lille. Dog er der for arealer i ordningen krav om fjernelse af biomasse i form af mindst et slæt.

Kvælstof- og fosforvådområde, Lavbund og Klima-lavbund

Der eksisterer flere forskellige ordninger med formål om at reducere udledninger af fosfor, kvælstof og klimagasser ved at udtage landbrugsjorde. Kvælstofvådområdeprojekter kan søges af kommunerne og Naturstyrelsen, mens fosforvådområdeprojekter kun kan søges af kommunerne. Det er Landbrugsstyrelsen, som administrerer ordningen, og den er medfinansieret af EU's LDP-midler.

Lavbundsprojekter, som er administreret af Landbrugsstyrelsen, har til formål at reducere klimagasudledningerne og fungerer i princippet på samme måde som Kvælstofvådområdeprojekterne, da både kommunerne og Naturstyrelsens lokale afdelinger kan søge. Fælles for disse ordninger er, at dræning stoppes og arealerne bliver gjort vådere. Der er ikke krav om, at der skal være vandspejl på arealet efter vådlægning. Naturstyrelsen har en anlægsbevilling, så de kan agere i ejendomsmarkedet og lave strategiske opkøb af landbrugsejendomme med henblik på senere vådlægning.

Klima-Lavbundsordningen administreres af Miljøstyrelsen og har også som formål at vådgøre arealer og dermed reducere klimagasudledningerne. Klima-lavbundsordningen har faste satser for kompensation for deklARATION af ekstensivering og vådlægning, i en situation hvor lodsejerne beholder deres lavbundsjord. Både Landbrugsstyrelsens Lavbundsordning og Miljøstyrelsens Klima-lavbundsordning har krav om, at hovedparten af arealerne skal være kulstofrige lavbundsjorde med minimum seks procents kulstofindhold.

Fælles for alle ordningerne er, at de er kollektive, så arealerne kun kan blive vådgjort, hvis alle lodsejere inden for projektafgrænsningen - eller som minimum den del der vådgøres - frivilligt deltager i ordningen. Andres deltagelse har med andre ord indflydelse på egen deltagelse og på effekten af ordningen. Hvis ikke alle deltager, er der ingen effekt. Der er dog interessante forskelle mellem ordningerne, da Miljøstyrelsens Klima-lavbundsordning ikke rummer mulighed for at lave jordfordeling, men alene er baseret på frivillig deltagelse til faste satser. Men når der er den førnævnte selv-selektion, så kun lodsejere med en reservationspris mindre end satsen deltager, så vil der være mange projekter, som ikke kan gennemføres. Den faste sats er jo netop fastsat, så den (i princippet) afspejler den gennemsnitlige reservationspris.

Projekter med jordfordeling har mulighed for at kompensere ud fra individuelle forskelle.

Kvælstof-, fosfor- og klima-lavbundsprojekterne skal overholde et omkostningseffektivitetskrav for at komme i betragtning, men hvis de blot overholder det, så er der ikke umiddelbart yderligere prioritering. Det skal altså opfattes som et loft over omkostninger pr. effektenhed, og der er således ikke prioritering efter omkostningseffektivitet. Modsat i Lavbundsprojekterne, hvor der bliver tildelt point efter omkostningseffektivitet i forhold til klimagasser, kvælstof og biodiversitet. Derudover er der også et arealeffektivitetsmål i forhold til udledning af klimagasser, så projekter, som har et lavt arealforbrug til at nå en klimaeffekt vurderes højere end projekter med et højt arealforbrug for at nå samme klimaeffekt. Dog er alle støtteværdige projekter blevet støttet, så prioriteringsmekanismen er ikke udnyttet. Men da der er nogle mål om, at der skal være omkostningseffektivitet, så vurderes disse ordninger at være mere resultatorienterede end rene aktivitetsbaserede ordninger.

Det er projektejerens, dvs. kommunen eller Naturstyrelsen, som har ansvaret for om aktiviteten fører til en effekt og dermed om indsatsen lykkedes. Ordningerne er dog delt op i en forundersøgelse og en gennemførelsesfase, så på baggrund af forundersøgelsen kendes den beregnede effekt. Men hvis der er lodsejere, som i sidste ende ikke ønsker at deltage i projektet, kan det blive nødvendigt at opgive projektet.

Denne type ordninger er i nogen grad målrettede i kraft af, at der er krav om, at de er beliggende på kulstofrige lavbundsjorde. De kunne dog målrettes yderligere, hvis man i højere grad sørgede for at inddrage dybt drænedes lavbundsjorde med højt kulstofindhold først. Det er usikkert, hvilket design, som

ville skabe incitament til yderligere målretning, men måske kunne en overkompensation med konkurrenceudsættelse være få flere lodsejere til at presse på, for at et givet område blev udtaget. Der er dog et problem med at få godkendt en systematisk overkompensation i forhold til EU-støttereglerne.

Denne type ordninger er permanente og der udbetales kompensation for tinglysning af ekstensiveringen og vådlægningen. Effekterne vurderes derudover at være additionelle.

Minivådområder

Minivådområdeordningens formål er primært at reducere kvælstofbelastningen til vandmiljøet og sekundært også at reducere fosforbelastningen. Minivådområdet bliver gravet ud på en passende lokalitet i forhold til drænforholdene i vandoplandet. Ordningen er administreret af Landbrugsstyrelsen og der er 100 procents tilskud i ordningen baseret på standardomkostninger, så reelt set er der nogen placeringer, hvor ansøger får en informationsrente, da minivådområdet kan etableres billigere end standardomkostningerne og andre steder vil der være ansøgere, som er uinteresserede i at ansøge, da tilskuddet ikke dækker omkostningerne ved etablering.

Ved ansøgning sker en prioritering efter omkostningseffektivitet for kvælstof, så de projekter med højest effekt i forhold til omkostningerne bliver prioriteret højest. Da der er udvælgelse efter beregnet effekt, vurderes minivådområder i udvælgelsessituationen at være delvist resultatbaseret, men ikke primært, da det stadig er aktiviteten i forhold til, at minivådområdet skal være gravet og have en specifik konstruktion, som medfører tilskudsberettigelsen.

Det er Landbrugsstyrelsen eller staten, som har ansvaret for om effekten kommer i kraft af, at de har godkendt ansøgningen og har kontrolleret, at det lever op til de tekniske krav, der er for at et minivådområde har effekt.

Med den nuværende prioritering efter omkostningseffektivitet er der en vis grad af målretning i ordningen. Men hvis retentionskortlægningen blev endnu mere specifik, så kunne ordningens gevinster muligvis gå fra at være kollektive til at være mere individuelle. Der er dog ikke tilstrækkelig information til at kunne lave denne retentionskortlægning på nuværende tidspunkt. Hvis der kan laves en troværdig retentionskortlægning på fx markniveau, så ville det give landmanden større incitamenter til at gennemføre minivådområder, da det i højere grad (sandsynligvis) ville gavne egne arealer mere, end når det er hele delvandoplandet, som har gavn af reduceret udvaskning fra drænoplanet.

Der er en tiårig opretholdelsesperiode, hvor det ikke er tilladt at ændre væsentligt på projektet. Derefter er der ikke krav om opretholdelse, og der er heller ikke kompensation for vedligeholdelsesomkostninger ved minivådområdet.

Indsatsen i et minivådområde vurderes at være overvejende additionel. Der vil ikke blive oprettet minivådområder, hvis det ikke var støttet, så der er ikke noget dødvægt. Dog sker der ved multiple indsatser på samme arealer en udhuling, så effekten af det ene tiltag udhules af effekten af det andet tiltag på samme areal. Det vil fx være mindre effektivt med efterafgrøder på et areal, hvor drænvandet ledes igennem et minivådområde end på arealer hvor vandet ikke ledes gennem minivådområder.

Pleje af græsarealer i Bayern og beskyttelse af sjældne planter.

I Bayern er lodsejernes tilgang til action (ABS)-, hybrid (HBS)- og resultatbaserede (RBS) landbrugsordninger undersøgt i et eksperimentelt design (Canessa et Al., 2023). Hybridordningen er lavet, så der er en grundlæggende sikker betaling og en merbetaling (top up), såfremt der findes flere sjældne planter. Landmændene er i projektet blevet oplært i at kende blomsterne og laver egenkontrol ved afkrydsning af

skemaer. Der er fundet en villighed til at acceptere landbrugsordningerne ved en betaling på 3.854 kr. (517,30 Euro) for sen slåning af græs og 2.736 kr. (367,30 Euro) for 4 sjældne arter.

Ordnningen er individuel, da afgræsning af arealer ikke afhænger af samarbejde med andre. Landmænd med intensiv drift er mere tilbøjelige til at vælge hybridbaserede løsninger end bedrifter med ekstensiv drift, som foretrækker en resultatbaseret tilgang. På gårde hvor biodiversiteten ligger på et højt niveau, er der en tendens til at landmanden accepterer resultatbaserede ordninger oftere, og er villige til at tilmelde sig en større del af deres jord. Derfor er ordningen vist med to placeringer i diagrammet.

Når indsatsen håndteres i hybridmodellen, er der en fordeling af risikoen for hvorvidt indsatsen lykkes. Den grundlæggende betaling for at pleje græsarealerne gives for at holde aktiviteten i gang, og dermed har staten risikoen for at aktiviteten græsning hjælper på tilstanden. Den del af betalingen der gives for hver ekstra art der findes på arealerne, er tættere knyttet til landmandens forvaltning, og dermed tager landmanden en del af denne risiko. Det er derfor oplagt at træne i en opstartsfasen i et hybridiskema, f.eks. hvis lodsejer ikke har styr på de sjældne blomster og deres optimale pasning. Når der er mere sikkerhed med hensyn til pasning af græsarealerne med sjældne blomster, kan lodsejer gå over i mere resultatbaserede ordninger.

Ordnningen er målrettet forbedring af biodiversitet på græsarealer. Ved at anvende hybridmodellen, bliver ordningen mere specifikt målrettet en fremgang i antallet af specifikke arter. Dermed opnår staten både en risikodeling og en øget målretning af indsatsen, ved at anvende hybridordningen.

Den bayerske model er lavet som et eksperiment, og den er endnu ikke fuldt implementeret. Muligheden for at sørge for kontinuert deltagelse, følger vilkår og udfordringer beskrevet ved den danske ordning for pleje af græs- og naturarealer.

Ved at give en betaling for specifikke plantearter, kan der være en udfordring i opstarten, med at finde ud af om arterne opstår som følge af indsatsen, eller om de var til stede forinden. Denne udfordring er dog mindre end det er tilfældet i en aktivitetsbaseret indsats, som den danske pleje af græs- og naturarealer, hvor tilskuddet blot gives for at pleje arealet, uden at vide noget som helst om de arter der findes på arealet.

Beskyttelse af engfugle og viber i Tyskland

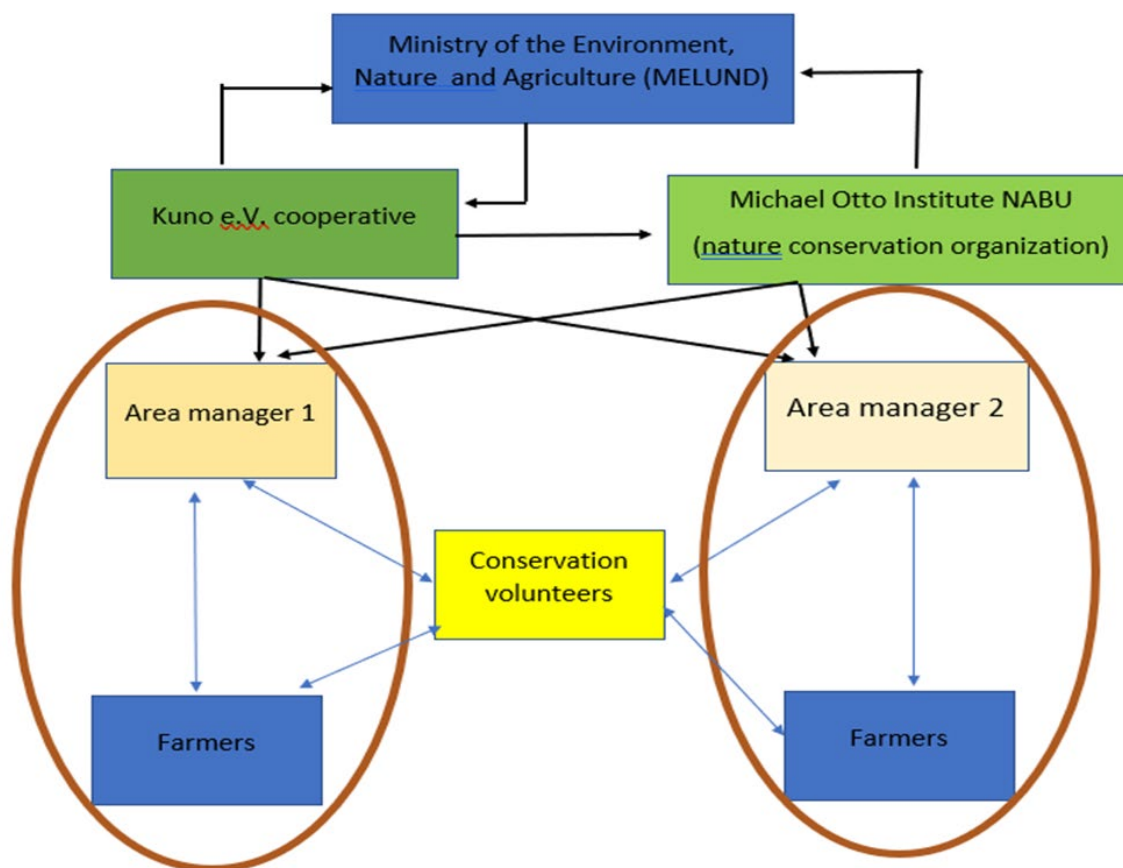
I Nordtyskland er der arbejdet med "samarbejdsbaserede resultatbaserede betalingsordninger" (Cooperative results-based payment schemes). Der har været fokus på at beskytte Lapwings (Vibe), Black-tailed godwits (Sorthalespøve), Redhanks og Oystercatchers.

Myndighederne har støttet samarbejdet mellem NGO-organisationer og lodsejerne. Nordtyskland er i projektet delt op i mindre områder, hvor der i lokalområdet er ansat en som har ansvaret (Areamanager)

Forvaltningspraksis er tilpasset de lokale forhold på bedriftsniveau og landmændene værdsætter den fleksible administration (mundtlige kontrakter, ingen langsigtet forpligtelse, direkte engagement med at udforme arealkontrakter), de kan bruge jorden, som de finder passende, når ungerne er fløjet og fuglene har forladt marken.

Lodsejerne spiller en aktiv rolle i at udforme og ændre de planlagte forvaltningsforanstaltninger på bedriften i samråd med bevaringsfrivillige og engfugleeksperter.

Betalingsniveauer er dog defineret på forhånd. Der afholdes et årsmøde hvor der udveksles information mellem lodsejere og den ansvarlige for lokalområdet. Samarbejdsstrukturen i Nordtyskland er vist i Figur 3.



Figur 4. Samarbejdsstrukturen i Nordtyskland

Når lodsejer finder en enkelt engfuglerede på ejendommen, sættes en pind ved denne og der aftales beskyttelse af reden med den, der har ansvaret for lokalområdet og de frivillige, som arbejder med beskyttelsen af engfuglene. Herefter kører lodsejer uden om reden indtil fuglene er fløjet igen. Hvis der findes flere reder tæt på hinanden, så indhegnes redderne. Grundene til dette er, at rævene har fundet ud af, hvad der er i nærheden af pindene.

Ordningen har med succes tilskyndet lodsejernes deltagelse og øget fuglebestandene gennem årene. Det kan dog være en udfordring at opskalere ordningen til andre regioner, da de institutionerne som skal stå for den kooperative styring, kan være mangelfulde eller svage.

Minimum anerkendelse af rettigheder på bedriftsniveau er afgørende. Så retten til at designe bevaringsforanstaltninger, der passer bedst til bedriftens forhold, mundtlige kontrakter og tillid mellem parterne er bærende elementer for fuglebeskyttelsen i hele området.

Ordningen er placeret som kollektiv og resultatbaseret. Selvom indsatsen sker på bedriftens egne arealer, så er beskyttelse af fugleliv afhængigt af, at mere end en lodsejer deltager. Den resultatorienterede del kommer fra tilskudsbetalingen, som afhænger af hvor mange reder den enkelte lodsejer finder, markerer og passer på. Der er således ikke nogen basisbetaling for at deltagerne. Der betales 150 Euro for en rede og 350 Euro for områder med flere reder.

Risikoen for om indsatsen lykkes eller ej, er ved den enkelte lodsejer, som kort og godt er afhængig af, at fuglene vil lande lige netop på det stykke jord han driver. Hvis der ikke kommer fugle og laver rede, så er der ikke nogen betaling til lodsejeren.

Ordningen er meget specifik i sin målretning, da der ydes tilskud til hver fuglerede (inden for de målsatte arter), som bliver fundet og markeret.

Den enkelte lodsejer har selv mulighed for at vurdere sin deltagelse år for år, men den samlede effekt af ordningen er afhængig af en samlet indsats. Det er dermed den enkelte lodsejers forpligtelse overfor fællesskabet, der er medvirkende til at holde sammen på deltagerne år for år.

Da ordningen giver tilskud til de reder, der bliver fundet, er indsatsen ikke fuldt ud additionel. Såfremt fuglene har mulighed for at etablere en rede et sted, vil de gøre det, uanset om der er tilskud til at reden bliver fundet eller ej. Indsatsen i ordningen øger muligheden for at der kommer levedygtige fugleunger, men der er også et element at dødvægt i ordningen.

Kollektive ordninger miljø- og naturbeskyttelse i Holland

I 2016 skiftede staten i Holland strategi, og etablerede 5 lokale departementer med lokale rådgivere, som nu håndterer landbrugs-miljø-klimaordninger i CAP'én. Departementerne er etableret for at støtte de 40 kooperativer i miljø-, natur-, og klimaindsatser. [Noardlike Fryske Wâlden](#) (NFW) er en af de 40 lokale kooperativer der er blevet etableret i Holland. Der er 800 medlemmer i NFW, med 565 deltagere i landbrugs-, miljø- og klimaordninger. Det hollandske landbrugsministerium beskriver den kollektive indsats i dette [dokument](#).

Landmændene skal hovedsageligt fokusere på den praktiske naturbeskyttelse kombineret med deres øvrige produktion. Der laves en del forskellige tiltag til fugle med våde områder, rasteplasser, ekstensiv græsning, fouragerings områder, striber med forskellige urter, brak o.s.v. Frivillige tager sig af fugletællingerne.

NFW er den partner, som skaber tillid imellem alle de lokale interessenter og NFW fungerer som intermediær modtager af de økonomiske midler i natur-, miljø- og klimaordningerne. Derudover har NFW en kollektiv kontrakt med regeringen og laver individuelle kontrakter med landmændene

Der afholdes løbende møder mellem alle interessenter, hvor landbrugsordninger diskuteres, så de kommer til at fungere efter hensigten. Tilskud, kompensationer etc. diskuteres også på disse møder.

NFW modtager årligt ca. 41 millioner fra staten.

Ordningen er udpræget kollektiv og primært aktivitetsbaseret. Planlægningen af indsatserne sker samlet for hele områder. Og der er på nuværende tidspunkt etableret følgende tiltag:

- 3.900 hektar til engfugle
- 1.600 hektar til fouragerende gæs
- 1.600 hektar til fugle tilknyttet landbrugsjorden
- 212 hektar med læhegn
- 60 hektar med urter
- 331 naturlige vandhuller
- 115 hektar til at forbedre vandkvaliteten.

Risikoen for om indsatsen lykkes er i vidt omfang placeret ved NFW, der indgår i en bestyrelse med de lokale interessenter. Det er denne bestyrelse, der tager afgørelsen om lodsejer skal modtage tilskud, hvis der er begået mere eller mindre fejl i indsatsen. NFW kan afgøre, at lodsejer, uanset de fejl, der er begået,

skal modtage tilskud. Dermed er landmandens risiko væsentligt mindre, end i ordninger svarende til de nuværende aktivitetsbaserede i Danmark.

Lodsejerne er i samarbejde med NFW dybt involveret i målsætningerne, men det er lodsejerne selv, der tager beslutningen om deltagelse. Lodsejerne kan også diskutere datoer med NFW, f.eks. kan disse udsættes i landbrugsordningerne, hvis fuglene er kommet for sent på vingerne. Den løbende dialog om hvad der er fornuftigt at gøre lokalt, er et vigtigt omdrejningspunkt i hele det nye set-up.

Det er muligt at gå ind og ud af ordningerne, men NFW arbejder hårdt på at opnå stabilitet og kontinuitet. For NFW og naturen er det vigtigt at have kontinuitet. Ligeledes har det en konsekvens at sætte flade arealer under vand indtil starten af juni måned. Og derfor kræver det et tæt samarbejde mellem lodsejerne hvis arealomfanget i ordningen skal ændres. Rigtig mange beslutninger er derfor nødvendige at tage kollektivt.

Indsatsen med at skabe rastepladser mv. er unik og ligger udover almindelig drift. Indsatsen og udbyttet af den vurderes dermed at være additional.

Referencer

Bartkowski et al., 2021: Bartkowski, B., Droste, N., Liess, M., Sidemo-Holm, W., Weller, U., & Brady, M. V. (2021). Payments by modelled results: A novel design for agri-environmental schemes. *Land Use Policy*, 102, 11. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105230>

Canessa et al. 2023: Canessa, Carolin and Venus, Terese E. and Wiesmeier, Miriam and Mennig, Philipp and Sauer, Johannes. Incentives, Rewards or Both in Payments for Ecosystem Services: Drawing a Link between Farmer Preferences and Biodiversity Levels.

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4385933

Hansen, H.C.B. (2023). Hvornår frigives der fosfor fra vådlagte lavbundsorde?

<https://www.landbrugsinfo.dk/->

/media/landbrugsinfo/public/6/a/c/p23_17fosforlaekage_til_vandmiljoet_hvbruunhansen.pdf



This project has received funding from the European Union's H2020 research and innovation programme under grant agreement No 817903.

