

SLUTEVALUERING AF DET DANSKE LANDDI- STRIKTSPROGRAM 2007-2013

Tværgående rapport

NaturErhvervstyrelsen

19. december 2016





EPINION

SLUTEVALUERING AF DET DANSKE LANDDISTRIKTSPROGRAM 2007-2013

Slutevaluering af det danske landdistriktsprogram 2007-2013

Tværgående evalueringsrapport

Epinion A/S, Orbicon A/S og Center for Landdistriktsforskning

Projektleder : Heidi Skov Andersen

Evaluators : Heidi Skov Andersen, Claus Goldberg og Anne-Mette Hjalager

INDHOLDSFORTEGNELSE

FORKORTELSER	9
1. EXECUTIVE SUMMARY	11
1.1 PURPOSE AND METHODOLOGY	11
1.2 THE CONTEXT OF THE PROGRAMME	11
1.3 PROGRAMME DESCRIPTION	12
1.4 THE RESULTS OF THE EVALUATION	13
1.5 SPECIFIC INFORMATION ON COMPLETION RATES	16
1.6 MORE SPECIFICALLY ABOUT DEAD WEIGHT LOSS	17
2. RESUME	19
2.1 Resume	19
2.1.1 Formål og metode	19
2.1.2 Programmets kontekst	19
2.1.3 Programbeskrivelse	20
2.1.4 Evalueringens resultater	20
2.1.5 Særligt om gennemførelsesprocenter	23
2.1.6 Særligt om dødvægtstab	24
3. INDLEDNING	26
3.1 Rapportens indhold	27
4. EVALUERINGSKONTEKST	28
4.1 Situationsanalyse	28

SLUTEVALUERING AF DET DANSKE LANDDISTRIKTSPROGRAM 2007-2013

4.1.1	Dansk økonomi og BNP	28
4.1.2	Befolkning	29
4.1.3	Beskæftigelse, bosætning, pendling og erhvervsudvikling	32
4.1.4	Indkomst- og skattegrundlag	38
4.1.5	Beskrivelse af landbrugs-, skovbrugs- og fødevarersektoren	39
4.1.6	Natur og miljø	41
4.1.7	Klima og luft	47
4.1.8	Jordbundsforhold og næringsstoffer	48
4.2	Kontekstanalyse	51
4.2.1	Grøn Vækst	52
4.2.2	Andre politikker	53
4.3	Tidligere evalueringer	58
4.3.1	Midtvejsevaluering af 2007 – 2013 Landdistriktsprogrammet	58
4.3.2	Ex ante evalueringen af 2007-2013 programmet	60
4.3.3	SEA fra ex ante evaluering og opdatering ifm. Grøn Vækst i 2009	60
5.	METODE, EVALUERINGSSPØRGSMÅL, KRITERIER OG MÅLGRUPPER	62
5.1	Evalueringdesign og evalueringsmetoder	62
5.2	Beskrivelse af program- og landespecifikke evalueringsspørgsmål og vurderingskriterier	63
5.3	Datakilder og dataindsamlingsmetoder	64
5.4	Analysemetoder og teknikker benyttet for at besvare evalueringsspørgsmålene	65
5.5	begrænsninger med den valgte metode	66
6.	PROGRAMBESKRIVELSE: FORMÅL, ORDNINGER OG BUDGET	68
6.1	Programmets implementering: Institutionel og administrativ organisering, procedurer	68
6.1.1	Institutionel organisering	68
6.1.2	Administrativ organisering og administrative procedurer	69
6.2	Programbeskrivelse: Målsætninger og sammensætning, prioriteringer og ordninger	69
6.2.1	Målsætninger og sammensætning	69
6.2.2	Ordninger	71
6.3	Budget for den samlede programperiode	72

6.3.1	Det oprindelige landdistriktsprogram, godkendt i 2008	72
6.3.2	Det reviderede landdistriktsprogram, november 2009	73
6.3.3	Hjemtagning af EU midler	77
7.	SLUTEVALUERING: BESVARELSE AF EVALUERINGSSPØRGSMAÅL PÅ AKSE NIVEAU	79
7.1	vurdering af programmets interventionslogik	81
7.2	Akse 1	81
7.2.1	Relevans, attraktivitet og nytte	82
7.2.2	Målopfyldelse	83
7.2.3	Effekter	84
7.2.4	Effektivitet	88
7.2.5	Levedygtighed	90
7.2.6	Grøn vækst	91
7.3	Akse 2	91
7.3.1	Relevans, attraktivitet og nytte	92
7.3.2	Målopfyldelse	94
7.3.3	Effekter	97
7.3.4	Effektivitet	100
7.3.5	Levedygtighed	101
7.3.6	Grøn Vækst	103
7.4	Akse 3	104
7.4.1	Relevans, attraktivitet og nytte	104
7.4.2	Målopfyldelse	105
7.4.3	Effekter	105
7.4.4	Effektivitet	107
7.4.5	Levedygtighed	107
7.5	AKSE 4	108
7.6	Administration	109
7.6.1	Akse 1	109
7.6.2	Akse 2	114

7.6.3	Akse 3	121
8.	EVALUERING PÅ PROGRAMNIVEAU	124
8.1	RELEVANS	124
8.2	MÅLOPFYLDELSE	126
8.2.1	Effekter	137
9.	GENNEMFØRELSESPROCENTER	148
9.1	Det brede overblik	149
9.2	overvejelser om annullering på tværs af støtteordninger	156
9.3	ANNULLERINGSGRUND FOR UDVALGTE STØTTEORDNINGER	161
9.3.1	Akse 1: Årsager til annulleringer for Miljøteknologi	162
9.3.2	Akse 2: Årsager til annulleringer for Privat skovrejsning	164
9.3.3	Akse 2: Årsager til annulleringer for Læhegn	167
9.3.4	Akse 2: Årsager til annulleringer for Natur- og miljøprojekter	168
9.3.5	Akse 3: Årsager for annulleringer for Nye arbejdspladser	170
10.	DØDVÆGTSTAB	173
10.1	INDLEDNING	173
10.2	DISKUSSION AF DØDVÆGTSBEGREBET	173
10.3	DØDVÆGT I DET DANSKE LANDDISTRIKTSPROGRAM 2007-2013	176
10.3.1	Hvor stor en del af projektet ville være realiseret, hvis der ikke kunne opnås støtte? 176	
10.3.2	Har støtten medført, at projektet er blevet fremskyndet?	179
10.3.3	Har støtten medført, at projektet er større, end det ellers ville have været?	181
10.3.4	Opsummering	182
10.4	MILJØTEKNOLOGI	184
10.4.1	Omfang af dødvægtstab	184
10.4.2	Hvad karakteriserer projekter med henholdsvis højt og lavt dødvægtstab?	189
10.5	INVESTERINGER I NYE TEKNOLOGIER PÅ ØKOLOGISKE BEDRIFTER	193
10.5.1	Omfang af dødvægtstab	193
10.5.2	Hvad karakteriserer projekter med henholdsvis højt og lavt dødvægtstab?	196

10.6	OPSUMMERING PÅ TVÆRS AF MILJØTEKNOLOGIORDNINGEN OG INVESTERING I NYE TEKNOLOGIER PÅ ØKOLOGISKE BEDRIFTER	200
11.	EVALUERING AF SAMLEDE EFFEKT PÅ KVÆLSTOF REDUKTION AF LANDDISTRIKTSPROGRAMMET	201
11.1	Formål	201
11.2	Karakteristika af og beregning for ordninger der FAKTISK ELLER potentielt bidrager til N-reduktion	202
11.2.1	Vådområder	202
11.2.2	Skovordningerne	203
11.2.3	Plejegræsordningen	203
11.2.4	Natur og miljøprojekter	204
11.2.5	Omlægning til økologi og Miljøbetingset tilskud	205
11.2.6	Miljøteknologi	206
11.3	Evaluerings konklusioner	207
12.	KONKLUSION & LÆRINGER	209
12.1	konklusion	209
12.2	Læringer	214
13.	LITTERATURLISTE	216
14.	BILAG 1: METODE	218
14.1	UDVIKLING AF EVALUERINGSSPØRGSMÅL OG SPØRGESKEMAER	218
14.2	UDSENDELSESGRUNDLAG	218
14.2.1	Invitation	219
14.2.2	Påmindelser	220
14.3	SVARPROCENTER	220
14.4	STATISTISK USIKKERHED	222
14.5	TEMAKAPITEL OM DØDVÆGTSTAB	224
14.5.1	Beregning af dødvægtstab	224
14.5.2	Prioriterede ordninger	225
14.6	TEMAKAPITEL OM GENNEMFØRELSESPROCENTER	225

14.7	TEMAKAPITEL OM KVÆLSTOF	227
14.8	SAGSGENNEMGANG	228
14.9	INTERVIEWS	229
14.10	KOBLING TIL DANMARKS STATISTIK REGISTER	230

FORKORTELSER

AWU:	Annual Work Unit, årsværk
BNP:	Bruttonationalprodukt
BTAS:	NAER's betalings- og tilskudsadministrationssystem
CAP:	Common Agricultural Policy
CMEF:	Common Monitoring and Evaluation Framework
CO ² :	Kuldioxid
DB:	Dækningsbidrag
DG Agri:	Directorate Generale Agriculture
DK:	Danmark
DMU:	Danmarks Miljøundersøgelser, Aarhus Universitet
EEA:	European Environment Agency, Det europæiske Miljøagentur
EERP:	European Economic Recovery Package, den europæiske økonomiske gerejsningsplan
ELFUL:	Den europæiske landbrugsfond for udvikling af landdistrikterne
ERST	Erhvervsstyrelsen
EU:	Europæiske Union
EUR:	Euro
FADN:	Farm Accountancy Data Network
FTE:	Full Time Equivalent, heltidsmedarbejder
FVM:	Fødevareministeriet
GUDP:	Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram
GVA:	Gross Value Added, bruttotværditilvækst
Ha:	Hektar
HNV:	Høj Natur Værdi (High Nature Value)
KL:	Kommunernes Landsforening
Kr.:	Kroner
LAG:	Lokale aktionsgrupper
MVJ-TAS:	NAER's database over arealordninger
NAER:	NaturErhvervsstyrelsen
PPS:	Purchasing Power Standards, Købekraftsstandarder
SEA:	Strategic Environmental Assessment; strategisk miljøvurdering
SGM:	Standard Gross Margin, Standarddækningsbidrag
SFL:	Særligt følsomme landbrugsområder
SVANA:	Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning
TILSKOV:	SVANA's tilsagnssystem



EPINION

SLUTEVALUERING AF DET DANSKE LANDDISTRIKTSPROGRAM 2007-2013

1. EXECUTIVE SUMMARY

This report presents the results of the ex post evaluation of the Danish Rural Development Programme 2007-2013. As a supplement to this general report, you can find axis-specific evaluation reports where the evaluations of the individual measures are available.

1.1 PURPOSE AND METHODOLOGY

The general objective of the ex post evaluation is to determine relevance, achievement of objectives, effects, effectiveness, viability as well as the administrative setup for the program during the total program period from 2007 to 2013. The evaluation has been carried out for NaturErhvervstyrelsen (NAER) (the Danish Agrifish Agency) in accordance with the Commission regulations (EC) no. 1698/2005 and (EC) no. 1974/2006. The ex post evaluation has also been prepared based on the EU Commission's "Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs".

The methodical solution design has been established around three general phases. A thorough start-up phase with a particular focus on evaluation questions, a multi-pronged quantitative and qualitative collection of existing and new data as well as an analysis phase with a focus on responding to evaluation questions at the measure, axis and programme level. Furthermore, separate data collection and analysis activities have been carried out in accordance with the specially prioritised themes: Dead Weight, Success Rate and Nitrogen Agents. Overall, the evaluator's assessment is that the methodology used makes it possible to carry out a thorough ex post evaluation of the programme, thus providing a solid foundation for the results and conclusions.

1.2 THE CONTEXT OF THE PROGRAMME

The programme is implemented during a period that has largely been influenced by the financial crisis and its repercussions. Even if an improvement took place during the period, growth is still weak and Denmark faces challenges from the relative increase in productivity. Agriculture during this time has moved towards fewer and larger enterprises, which reduces the overall need for manpower. Agriculture is still an important export industry, but the growth in other export types is greater. Migration from rural to urban areas continues to be a general challenge and was a challenge during the entire programme period, although in 2016, there appeared to be a small, optimistic increase in the share of municipalities reporting population growth.

Since Denmark is one of the countries that uses its land area most intensively for agriculture, biodiversity is under pressure within most ecosystems in Danish nature. Denmark also has ambitious plans to reduce CO₂ emissions, and Grønvækst planen (the Green Growth Plan) of 2010 focused both on improving growth conditions for business as well as improving the environment and climate. Together

with Sundhedstjekket (the Health Check) of the common agricultural policy (CAP), Grøn Vækst meant that the EU's co-financing of the rural development programme increased by 27% and a number of adjustments and changes took place in the programme. Inter alia, there was an increased focus on investments, biogas and harmony between the objective to create growth and the environmental/climate-related effects. In connection with this, a number of new subsidy measures were introduced under axis 1 and 2, including a special measure targeted at EU regulations within nature and the environment. Inter alia, this refers to the establishment of municipally-initiated wetland projects, project subsidies for clearing and fencing, and subsidies for grazing on the land areas. In other words, the Danish Rural Development Programme *contributes* towards achieving national targets for biodiversity, climate, nitrogen, etc.

1.3 PROGRAMME DESCRIPTION

The Danish Rural Development Programme is administered by NAER, which as a Managing Authority is responsible for the programme towards the Commission and is the only approved paying organ in Denmark. NAER has delegated some of the administration, such that the forestry measures are administered by Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning (SVANA) (the Agency for Water and Nature Management) and LEADER of Erhvervsstyrelsen (ERST) (the Danish Business Authority). The Danish Rural Development Programme 2007-2013 is an implementation of the EU regulation on support for the development of rural areas. The overall purpose is to promote sustainable development in rural areas as a supplement to market policy. This is implemented through four axes:

- Axis 1. Industry: Improvement of competitiveness within agriculture and forestry
- Axis 2. Nature and environment: Improvement of the environment and landscape
- Axis 3. Quality of life: Quality of life in the rural areas and diversification of the economy
- Axis 4. LEADER: Local action groups

The programme has four specific goals:

- More entrepreneurs and local jobs in the rural areas
- Stronger competitiveness within the agriculture, foodstuff and forestry sector
- Varied landscapes, rich nature and a clean environment
- Attractive living conditions in the rural areas that contribute towards a strong cohesion between rural and urban areas

The total budget for the period was DKK 7.6 billion, including EU co-financing of DKK 4.3 billion. This includes the DKK 921.9 million that were injected into the programme in 2009 in the form of increased EU co-financing (modulation resources).

A full repatriation of EU funds has taken place. In total, 99.1% were repatriated. This is very satisfactory and impressive considering that extra EU funds were added in the middle of the programme period and that the rate of payment in the first year of the programme was relatively low and constant. Towards the end of the programme – and particularly from 2014 – a significant increase in the payments, and thus repatriation of EU funds, took place.

1.4 THE RESULTS OF THE EVALUATION

Overall, the programme's intervention logic continues to be relevant and satisfactory since the Danish rural areas have a great need for the public subsidies that the programme offers. The four axes contribute in different ways to fulfil the programme's objectives.

The measures within **axis 1** are primarily aimed at strengthening competitiveness within the agriculture and foodstuff sector, through the development of and investment in innovative solutions that turn innovative thinking into value for individual companies and for society. In summary, the evaluation concludes the following in accordance with the evaluation criteria:

- *Relevance*: In most cases, the measures are regarded as relevant for the majority of subsidy recipients, but are deemed to be slightly less attractive. Generally, the evaluation concludes that the measures address the needs of the sector.
- *Achievement of objectives*: Both the technical as well as the financial objectives have been achieved for axis 1. For most subsidy measures, the results are better than expected. The self-reported objective fulfilment among the recipients of subsidies is also high.
- *Effect*: The projects have mostly produced a positive effect, measured in terms of greater revenue and increased turnover. The same applies to the effects on improved competitiveness. The measures that are not directed at the primary agriculturalists contribute to these effects more indirectly, through such things as the dissemination of new knowledge or by affecting the demand side. The evaluation also indicated positive employment-related effects, while few indicate negative employment-related effects. In relation to increased motivation and use of new technology, it is also clear that the technology measures in particular have contributed positive effects. Finally, several measures indicate other effects, such as improvements within food quality, animal welfare, environment, climate, working environment or noise reduction.
- *Effectiveness*: The initial dead weight for axis 1 is estimated at 29%, corresponding to DKK 489 million. If the subsidy-induced acceleration of the projects is taken into account, axis 1 ends up with an overall dead weight of 23%, corresponding to DKK 382 million.
- *Sustainability*: Sustainability is deemed to be high, and 9 out of 10 subsidy recipients still benefit from their project.

- *Administration:* Overall, the subsidy recipients under axis 1 find that the administration within the specific subsidy measures is satisfactory. However, challenges are identified with understanding rules and requirements, which result in time consuming correspondence. Furthermore, many point to a challenge in regard to completing the payments as well as to slow case processing. The personal guidance that you receive from NAER is generally deemed to be good and helpful.

The measures under **axis 2** must contribute towards improving the environment and the landscape. The measures consist of two approaches: First, a project oriented approach to meet the nature and environmental objectives for geographically-limited areas, and second an area-based approach through the preservation and development of environmentally-friendly agriculture and forestry methods. In summary, the evaluation concludes the following in accordance with the evaluation criteria:

- *Relevance:* To summarise, it is clear that the implemented measures under axis 2, both from the subsidy recipient's perspective and from the evaluator's perspective, are relevant and attractive. They are also relevant for and consistent with a series of different national policies within nature, environment and forestry.
- *Achieving objectives:* To summarise, it is deemed that for the vast majority of subsidy measures under axis 2, objectives were largely achieved. This applies both in relation to the project's own goals and to their contributions towards the purpose of the measures. For phosphorus – wetlands – P river valley projects, it is still too early to conclude anything tangible concerning objective fulfilment since the measure has only briefly been in operation.
- *Effect:* In summary, the different measures under axis 2 contribute towards positive effects in regard to nature and the environment and for the Danish forests. This was achieved by helping to protect and improve the aquatic environment by reducing nitrogen, phosphorus wash-out and the use of pesticides and by improving conditions in nature and biotopes, both in agricultural and natural areas. The contribution towards preserving and possibly strengthening the plant genetic resources is also positive.
- *Effectiveness:* The initial dead weight for axis 2 is 26%, corresponding to DKK 312 million. If the acceleration is included, the dead weight loss comes out to 18%, corresponding to DKK 241 million. Generally, the dead weight loss for individual axis 2 measures is very low. The measure Conservation of Grassland and Natural Areas is where the dead weight can be found.
- *Sustainability:* Sustainability for the subsidy measures under axis 2 is, for example, particularly associated with the extent to which the subsidy-receiving areas continue to operate as organic or pesticide-free for a longer period of time. This can be difficult to predict, however as an example, organic demand is expected to increase, which is thus expected to result in a high level of sustainability in this area.

- *Administration:* Overall, the subsidy recipients evaluate that the administration under the respective subsidy measures is adequate and with fewer administrative problems than axis 1 and 3.

The measure under **axis 3** should primarily retain and create employment as well as promote attractive living conditions for the population in the rural districts through the three measures, New Jobs, Good Quality of Life, and Children & Young People. In summary, the evaluation concludes the following in accordance with the evaluation criteria:

- *Relevance:* The measures are deemed to be relevant given the specific challenges of job creation, retention and attracting citizens as well as the demographic development challenges in the rural districts.
- *Achieving objectives:* Overall, within the New Jobs measure, the number of projects is as expected, while under Children and Young People and Good Quality of Life more commitments were made than expected. Financial objective fulfilment was achieved at the axis level. This is particularly because New Jobs is on a budget and that Cooperation Projects are greater than expected.
- *Effect:* It has been determined that the New Jobs measure resulted in net job creation of 366 jobs, while the gross figure was 651 jobs. Similarly, it is determined that 400 jobs were retained under the New Jobs measure. If the indirect effect is also included, the gross result is 600 retained jobs. Good Quality of Life has many projects with innovative capacity that work constructively with multi-functionality, and Children and Young People has led to many convincing projects that live up to the goals of the measure.
- *Effectiveness:* New Jobs as well as most initiatives under Good Quality of Life have been in great demand, which contributes towards effectiveness, however many find that the administration is too cumbersome. The Children and Young People measure is characterised by a difficulty in ensuring the use of the allocated funding and many cancellations, which is why it is not considered as being very effective.
The dead weight loss for axis 3 before the acceleration is calculated at 29% (DKK 205 million). If an acceleration is included in the calculation due to the subsidy, the dead weight loss is reduced to 22%, corresponding to DKK 159 million.
- *Sustainability:* The general evaluation for both New Jobs and Good Quality of Life is that projects carried out within these two measures are largely sustainable. The most critical explanation for this is the LEADER method, which plays a role in ensuring that individual projects are properly rooted in the local areas.
- *Administration:* Subsidy recipients are less satisfied with the administration under the respective subsidy measures. This is because many subsidy recipients find the administration of the measures to be too complicated, bureaucratic and time consuming. The subsidy recipients

criticise the case processing for being too non-transparent and slow, and they criticise the fact that rules are changed under way with retroactive effect. In this context, problems within co-financing and bridge financing are indicated.

Axis 4 – LEADER – was an important factor in connection with the implementation of the Rural Development Programme. The Lokale Aktions Grupper (Local Action Groups) (LAGs) were included as a recognised and well-functioning institutional development infrastructure. The design of the LAG system took place in accordance with programme objectives and expectations, including the establishment of LAG groups, preparation and approval of development strategies and commencement of project application rounds. The mobilisation has led to the development of an adequately large and qualitatively satisfying project portfolio within the objectives of the measure. The LAG coordinators and chairpersons think that the local anchoring and the LEADER method lead to value added in the form of cooperation, more and better projects and greater involvement. Problems with NAER with creating a foundation, establishing stable systems and building competences and procedures have also been relevant to the LAGs, which spend a lot of time on handling the consequences of delays and faults. The network centre has contributed constructively to the development of capacity in the LAG system. On a personal level, the cooperation between the LAGs and Network Centres during the entire period was characterised by trust, satisfaction with the collegial guidance and inspiration as well as strengthening of the networking. However, guidance from the centre has largely been delayed and not fully available, and therefore the axis failed to leverage some potentially large economies of scale.

1.5 SPECIFIC INFORMATION ON COMPLETION RATES

As part of the ex post evaluation of the Danish Rural Development Programme 2007-2013, an analysis is performed on the extent and reasons for lacking project implementations, i.e. cancellations. This is a thematic analysis that is outside the scope of the requirements imposed by the EU Commission on evaluation, but which NAER and SVANA wanted to be carried out.

The analysis shows that full cancellations have been carried out for a total of DKK 1,269 million over the entire programme period, 2007-2013. Over a third have been carried out under axis 1, where total cancellations come out to DKK 484 million, thus corresponding to a cancellation rate of 23%. For axis 2, the amount constitutes DKK 454 million, which corresponds to a cancellation rate of 19%, while for axis 3 it is 16% or DKK 202 million. Axis 4 has the lowest cancellation rate, constituting 5% or DKK 3 million.

A cancellation can take place in two different ways, but always occurs on the basis of a commitment. Before a cancellation can take place, an application must thus be submitted, whereupon a commitment is established. The analysis shows that some subsidy recipients cancel the commitment immediately thereafter, while others cancel it after the initiation of a project. A small share (16%) of the

subsidy recipients across the axes have considered cancelling their commitments. There are several reasons for this, with some of the critical ones being payment problems, overly extensive documentation requirements and cumbersome rules and requirements. Furthermore, the cancellation reasons are also explained by a heavy and difficult administration.

It is precisely these conditions, which are also among the prominent reasons across the 5 investigated subsidy measures. For the Environmental Technology Measure, private financing problems are also primarily mentioned, while for the subsidy measures Private Afforestation, Windbreaks, Nature and Environmental Projects and New Jobs, very different and individual conditions have led to the various cancellations. These are differences expected since there are great differences within the subsidy measures concerning what subsidies are granted for and the size of the subsidies.

The analysis also shows that the actual application process is often perceived as complicated and difficult for the subsidy recipients, which is why some subsidy recipients quit the process in advance or do not want to seek subsidies in the future. A sometimes heavy and bureaucratic administration can thus result in a small number of applications since the process becomes too unmanageable.

1.6 MORE SPECIFICALLY ABOUT DEAD WEIGHT LOSS

As part of the ex post evaluation of the Danish Rural Development Programme 2007-2013, an analysis is performed on the extent and reasons for dead weight loss. The purpose of the analysis is to investigate the extent to which projects would also be carried out without public support.

In general, dead weight loss refers to the loss of economic efficiency and can help decision makers establish the extent to which society as a whole loses or wins from the implementation of a given initiative. Within the context of public support and subsidy, dead weight refers to the circumstance that some of the supported projects would have been carried out without the subsidy or with a smaller subsidy. Dead weight thus refers to the subsidy resources that, from an isolated perspective, do not contribute towards what is being supported, but instead over-compensate the recipient in relation to what would have been viable with respect to their own financial situation. The most central issue when evaluating dead weight is thus being able to distinguish between the effects that are part of the result of the subsidy *in itself* and the effects that are not. Some effects would perhaps have been achieved without the subsidy and must therefore not be attributed to it.

The evaluation shows that the rural development programme has a combined dead weight of 22%, corresponding to some DKK 783 million of total payments, when taking into account that some projects were accelerated due to this programme. At the axis level, the dead weight does not differ greatly since the axes have a dead weight loss between 18-23%. For axis 1, the dead weight loss is DKK 382 million, for axis 2 it is DKK 241 million and for axis 3 it is DKK 159 million. At the axis level, statistical uncertainty is +/- 3%. The box below explains how dead weight loss is calculated.

The dead weight loss is calculated based on the results from the questionnaire study, on the basis of the response to the following questions:

1. How big a share of the project would be realised if it were not possible to receive support from the rural development programme?
2. Has the support during the rural development programme led to project acceleration?
3. Has the support during the rural development programme led to an increase in the size of the project relative to what it would otherwise have been?

Then, we take into account that support may also allow a project to be completed sooner than otherwise. On the basis of the initial dead weight and reduction in relation to the acceleration, the final dead weight is calculated. The performed calculations thus do not take into account whether a project increased in size due to the possibility of support or whether any environmental effects etc. were implemented earlier than they otherwise would have been without the subsidy measure. If these effects were taken into account, the dead weight loss would be further reduced.

Moreover, dead weight is considered separately within the Environmental Technology Measure (Miljøteknologi), among others: When the Environmental Technology effect is taken into account for the acceleration of the completed projects, the dead weight loss is calculated to 33%, corresponding to DKK 224 million. The dead weight loss has dropped during the program period, which is primarily due to adjustments within Pesticides initiative area. Generally, there are greater variations in the dead weight loss across the initiative areas, where the dead weight loss is greatest within Odour and Emissions (DKK 87.9 million) and least within Dentrification Systems (DKK 0.4 million). The performed calculations do not take into account the socio-economic gains of any environmental effects etc. in projects that are implemented sooner than they would have been without support. If these effects were taken into account, the dead weight loss would be further reduced.

The reason for the dead weight loss is mainly due to the need for necessary investments, for example to attain environmental certifications or due to worn out materials. The analysis points to four important conditions in relation to dead weight: 1) Support for strongly regulated areas leads to greater dead weight loss because investments in such things as stables would take place due to the regulation. 2) Formulation of selection criteria - including a focus on news value, environmental effect, etc. - can have a reducing effect on the dead weight loss because investments that are expected to be made anyway can be denied the opportunity for support. 3) Support for sectors that are struggling economically can contribute towards reducing dead weight loss because the players in these sectors generally have a poor capacity to invest. 4) Finally the design of the measure and the support options are an effective tool for lowering dead weight loss. For example if, to a greater degree, support is granted to parts of the investment instead of the entire investment, the support achieves the best "effect for the money".

2. RESUME

2.1 RESUME

I denne rapport præsenteres resultaterne af slutevalueringen af det danske landdistriktsprogram 2007-2013. I tillæg til denne samlede rapport findes akse-specifikke evalueringsrapporter, hvor evalueringen af de enkelte støtteordninger forefindes.

2.1.1 Formål og metode

Det overordnede formål med slutevalueringen er at vurdere relevans, målopfyldelse, effekter, effektivitet, levedygtighed samt det administrative setup for programmet i den samlede programperiode fra 2007 til 2013. Evalueringen er gennemført for NaturErhvervstyrelsen (NAER) i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006. Slutevalueringen er endvidere blevet udfærdiget med afsæt i EU Kommissionens "Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs".

Det metodiske løsningsdesign har været bygget op omkring tre overordnede faser. En grundig opstartsfasen med særlig fokus på evalueringsspørgsmål, en flerstrengt kvantitativ og kvalitativ indsamling af eksisterende og nye data samt en analysefase med fokus på at besvare evalueringsspørgsmål på ordnings-, akse- og programniveau. Desuden er der gennemført særskilte dataindsamlings- og analyseaktiviteter ift. de særligt prioriterede temaer: Dødvægt, Gennemførelsesprocenter og Kvælstofvirkemidler. Samlet er det evaluators vurdering, at den benyttede metode gør det muligt at gennemføre en dækkende slutevaluering af programmet, således at resultater og konklusioner kan drages på et godt grundlag.

2.1.2 Programmets kontekst

Programmet er implementeret i en periode, som i høj grad har været influeret af finanskrisen og dens efterdønninger. Selvom der er sket en bedring i perioden, er der endnu kun svag vækst og Danmark er udfordret på den relative stigning i produktiviteten. Landbruget er i perioden gået mod færre og større brug, hvilket samlet set reducerer arbejdskraftbehovet. Landbruget er stadig et vigtigt eksport-erhverv, men væksten i andre eksporttyper er større. Migrationen fra land til by er fortsat en generel udfordring og har været det gennem hele programperioden, om end at der her i 2016 kan spores et lille optimistisk opsving i andelen af kommuner, der melder om befolkningstilvækst.

I kraft af, at Danmark er et af de lande med den mest intensive udnyttelse af arealet til landbrug, er biodiversiteten under pres inden for de fleste økosystemer i den danske natur. Danmark har da også ambitiøse mål for at nedbringe CO₂-udledningen, og Grøn Vækstplanen fra 2010 satte fokus på både at forbedre vækstvilkår for erhvervet samt forbedre miljø og klima. Sammen med Sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik (CAP) betød Grøn Vækst, at EU's medfinansiering af landdistriktsprogrammet blev forøget med 27%, ligesom der skete en række justeringer og ændringer til programmet. Blandt andet kom der et øget fokus på investeringer, biogas og samklang mellem formålet om vækst og miljø-/klimaeffekter. Der blev i denne forbindelse introduceret en række nye støtteordninger under akse 1 og 2, herunder specielt ordninger rettet mod EU-reguleringer på natur og miljøområdet. Det

gælder bl.a. etablering af kommunalt initierede vådområdeprojekter, projekttilskud til rydning og hegning og tilskud til afgræsning af arealerne. Landdistriktsprogrammet *bidrager*, med andre ord, til at opnå de nationale mål for biodiversitet, klima, kvælstof mm.

2.1.3 Programbeskrivelse

Landdistriktsprogrammet administreres af NAER, som er ansvarlige for programmet overfor Kommissionen og er det eneste godkendte udbetalende organ i Danmark. NAER har uddelegeret dele af administrationen, hvor skovordningerne administreres af Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning (SVANA) og LEADER af Erhvervsstyrelsen (ERST). Det danske landdistriktsprogram 2007-2013 er en gennemførelse af EU-forordningen om støtte til udvikling af landdistrikterne. Det overordnede formål er at fremme bæredygtig udvikling i landdistrikterne som supplement til markedspolitikken. Dette udmøntes gennem fire akser:

- Akse 1. Erhverv: Forbedring af landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne
- Akse 2. Natur og miljø: Forbedring af miljøet og landskabet
- Akse 3. Livskvalitet: Livskvaliteten i landdistrikterne og diversificering af økonomien
- Akse 4. LEADER: Lokale aktionsgrupper

Der er fire specifikke mål med programmet:

- Flere iværksættere og lokale arbejdspladser i landdistrikterne
- Stærkere konkurrencekraft i jordbrugs-, fødevarer- og skovbrugssektoren
- Varierede landskaber, rig natur og rent miljø
- Attraktive levevilkår i landdistrikterne, der bidrager til stærk sammenhængskraft mellem land og by

Det samlede budget for perioden har været 7,6 mia. kr., heraf udgør EU-medfinansieringen 4,3 mia. kr. Dette er inklusive de 921,9 millioner kr. som blev tilført programmet i 2009 i form af øget EU-medfinansiering (modulationsmidler).

Der er sket en fuld hjemtagelse af EU-midlerne. I alt er der hjemtaget 99,1%. Det er meget tilfredsstillende og imponerende når det dels tages i betragtning, at der midt i programperioden blev tilført de ekstra EU-midler, dels at udbetalingsgraden i programmets første år lå forholdsvis lavt og konstant. Henimod programafslutning – og især fra 2014 - er der sket en markant stigning i udbetalingerne og dermed i hjemtagningen af EU-midler.

2.1.4 Evalueringens resultater

Samlet vurderes programmets interventionslogik fortsat som relevant og fyldestgørende, idet de danske landdistrikter har et stort behov for de offentlige tilskud, som programmet tilbyder. De fire akser bidrager på forskellige måder til at opfylde programmets mål.

Ordningerne under **akse 1** skal primært styrke konkurrencekraften i jordbrugs- og fødevarerektoren gennem udvikling af og investering i innovative løsninger, der omsætter nytænkning til værdi for den

enkelte virksomhed og for samfundet. Evalueringen vurderer opsummerende følgende ift. evalueringskriterierne:

- *Relevans:* Ordningerne vurderes i de fleste tilfælde som relevante af hovedparten af tilskudsmodtagerne, men vurderes i lidt mindre grad attraktive. Generelt er det vurderingen, at ordningerne adresserer behovene i sektoren.
- *Målopfyldelse:* Såvel den tekniske som den økonomiske målopfyldelse er indfriet for akse 1. For de fleste støtteordninger ligger det over det forventede. Den selvrappede målopfyldelse blandt tilskudsmodtagerne er tillige høj.
- *Effekter:* Målt ved større indtjening og øget omsætning er der positive effekter i hovedparten af projekterne. Det samme gælder effekter på forbedret konkurrenceevne. Ordningerne, der ikke er rettet mod primære jordbrugere, bidrager mere indirekte til disse effekter gennem fx udbredelse af ny viden eller ved at påvirke efterspørgselssiden. Evalueringen peger også på positive beskæftigelsesmæssige effekter, mens ganske få peger på negative beskæftigelsesmæssige effekter. I forhold til øget innovation og brug af ny teknologi er det desuden klart, at særligt teknologiordningerne har bidraget med positive effekter. Endelig peges i flere ordninger på andre effekter som fx bedre fødevarekvalitet, dyrevelfærd, miljø, klima, arbejdsmiljø eller støjreduktion.
- *Effektivitet:* Den initiale dødvægt for akse 1 er estimeret til 29% svarende til 489 mio. kr. Medtages fremskyndelsen af projekterne grundet støtten, ender akse 1 samlet set med en dødvægt på 23% svarende til 382 mio. kr.
- *Levedygtighed:* Levedygtigheden vurderes som høj, og 9 ud af 10 tilskudsmodtagere har stadig gavn af deres projekt.
- *Administration:* Overordnet vurderer tilskudsmodtagerne under akse 1 administrationen under de respektive støtteordninger som tilfredsstillende. Der spores imidlertid udfordringer med at forstå regler og krav, hvilket resulterer i tidskrævende korrespondancer. Desuden peger mange på en udfordring med at få udbetalingerne igennem og generel en langsommelig sagsbehandling. Den personlige vejledning, som man modtager fra NAER, vurderes generelt som god og hjælpsom.

Ordningerne under **akse 2** skal bidrage til at forbedre miljøet og landskabet. Ordningerne er opdelt i to tilgange: Dels en projektorienteret tilgang til at imødekomme natur- og miljømålene inden for geografisk afgrænsede områder, dels en arealbaseret tilgang gennem bevarelsen og udviklingen af naturvenlige landbrugs- og skovbrugsmetoder. Evalueringen vurderer opsummerende følgende ift. evalueringskriterierne:

- *Relevans:* Sammenfattende er det entydigt, at de gennemførte ordninger under akse 2, både set ud fra tilskudsmodtagernes side og ud fra evaluators side, er relevante og attraktive. De er også relevante for og sammenhængende med en række forskellige nationale politikker inden for natur-, miljø- og skovområdet.
- *Målopfyldelse:* Sammenfattende er det vurderingen, at der for langt de fleste af støtteordningerne under akse 2 er tale om en høj grad af målopfyldelse. Det gælder både i relation til

projekternes egne mål og deres bidrag til formålene med ordningerne. For Fosfor – vådområder – P-ådsalprojekter er det endnu for tidligt at konkludere noget reelt omkring målopfyldelse, da ordningen kun har fungeret i kort tid.

- *Effekter:* Sammenfattende bidrager de forskellige ordninger under akse 2 til positive effekter for natur og miljø og for de danske skove. Det være sig i form af at bidrage til beskyttelse og forbedring af vandmiljøet ved at reducere kvælstof, fosforudvaskning og brugen af plantebeskyttelsesmidler samt ved at forbedre natur- og biotopforholdene både på landbrugsarealer og på naturarealer. Bidraget til at bevare og evt. styrke de plantegenetiske ressourcer er ligeledes positivt.
- *Effektivitet:* Den initiale dødvægtstab for akse 2 er på 26% svarende til 312 mio. kr. Medtages fremskyndelsen ender dødvægtstabet på 18% svarende til 241 mio. kr. Generelt ligger dødvægtstabet på de enkelte akse 2 ordninger meget lavt. Der hvor dødvægten findes, er for ordningen Pleje af græs- og naturarealer.
- *Levedygtighed:* Levedygtighed for støtteordningerne under akse 2 er i særlig grad forbundet med, hvorvidt de arealer, der er udbetalt støtte til, forbliver i eksempelvis økologisk eller pesticidfri drift i en længere periode. Dette kan være svært at forudsige, men eksempelvis forventes efterspørgslen efter økologi at stige, hvorfor der må forventes en høj grad af levedygtighed i denne del.
- *Administration:* Overordnet vurderer tilskudsmodtagerne, at administrationen under de respektive støtteordninger er tilfredsstillende og med mindre administrative problemer sammenlignet med akse 1 og akse 3.

Ordningerne under **akse 3** skal primært fastholde og skabe beskæftigelse samt fremme attraktive levevilkår for befolkningen i landdistrikterne gennem de tre ordninger Nye arbejdspladser, Attraktive levevilkår samt Børn og Unge. Evalueringen vurderer opsummerende følgende ift. evalueringskriterierne:

- *Relevans:* Ordningerne vurderes som relevante givet de konkrete udfordringer med jobskabelse, fastholdelse og tiltrækning af indbyggere og de demografiske udviklingsudfordringer i landdistrikterne.
- *Målopfyldelse:* Under ordningen Nye Arbejdspladser er antallet af projekter samlet set som forventet, mens der under Børn og Unge og Attraktive Levevilkår er givet flere tilsagn end forventet. Den økonomiske målopfyldelse er på aksenniveau nået. Det skyldes især, at Nye Arbejdspladser er på budget, og at Samarbejdsprojekter er større end forventet.
- *Effekter:* Det er vurderingen, at der netto er skabt 366 arbejdspladser med ordningen Nye arbejdspladser, brutto er der tale om 651 arbejdspladser. I spørgeskemaundersøgelsen og fra interviews fremhæves jobfastholdelsesaspektet i høj grad i relation til servicefunktioner, herunder at man med de serviceorienterede projekter lykkes direkte eller indirekte at bevare jobs i kommunale og private serviceinstitutioner. Det er ikke muligt at gennemføre en beregning af effekten heraf med de til rådighed værende oplysninger.
- Attraktive levevilkår har mange projekter med innovativ kapacitet, der arbejder konstruktivt med multifunktionalitet, og Børn og Unge har ledt til mange overbevisende projekter, der lever op til ordningens mål.

-
- *Effektivitet:* Nye arbejdspladser, samt de fleste indsatsområder under Attraktive levevilkår, har haft stor efterspørgsel, hvilket bidrager til effektivitet, men mange finder administrationen for tung. Børn og Unge ordningen er præget af, at det har været svært at sikre træk på midlerne og mange annulleringer, hvorfor den ikke vurderes som havende høj effektivitet. Dødvægtstabet for akse 3 før fremskyndelsen medregnes er på 29% (205 mio. kr). Medregnes en fremskyndelse på grund af støtten, reduceres dødvægtstabet til 22%, svarende til 159 mio. kr.
- *Levedygtighed:* Det er den generelle vurdering for såvel Nye Arbejdspladser som Attraktive Levevilkår, at de projekter, der gennemføres under de to ordninger, i høj grad er levedygtige. Den væsentligste forklaring på dette er LEADER-metoden, som er med til at sikre en god forankring af de enkelte projekter i lokalområderne.
- *Administration:* Tilskudsmodtagerne er mindre tilfredse med administrationen under de respektive støtteordninger. Dette bunder i, at en stor del af tilskudsmodtagerne finder ordningernes administration alt for kompliceret, bureaukratisk og tidskrævende. Tilskudsmodtagerne kritiserer hertil sagsbehandlingen for at være uigennemsigtig og for langsom, ligesom det kritiseres, at regler ændres undervejs og med tilbagevirkende kraft. Hertil peges på problemer med med- og mellemfinansiering.

Akse 4 – LEADER – var en vigtig faktor i forbindelse med implementeringen af Landdistriktsprogrammet. De Lokale Aktions Grupper (LAG'erne) er blevet indarbejdet som en anerkendt og velfungerende institutionel udviklingsinfrastruktur. Opbygningen af LAG-systemet er sket efter programmets mål og forventninger, herunder etablering af LAG-grupper, udarbejdelse og vedtagelse af udviklingsstrategier og igangsætning af projektansøgningskandener. Mobiliseringen har ledt til en udvikling af en tilstrækkelig stor og kvalitativt tilfredsstillende projektportefølje inden for ordningernes formål. LAG-koordinatører og –formænd mener, at den lokale forankring og LEADER-metoden reelt leder til en merværdi i form af styrket samarbejde, flere og bedre projekter og større engagement. Problemer i NAER med at skabe grundlag, etablere driftssikre systemer og opbygge kompetencer og procedurer har også haft betydning for LAG'erne, som bruger meget tid på at håndtere følgevirkninger af forsinkelser og fejl. Netværkscentret har bidraget konstruktivt til kapacitetsopbygningen i LAG-systemet. På det personlige plan har der været et tillidsfuldt samarbejde mellem LAG'erne og Netværkscentret i hele perioden og en tilfredshed med den kollegiale vejledning og inspiration samt styrkelsen af netværksarbejde. Men vejledninger fra centret har i for høj grad været forsinkede og ikke fuldt ud tilstrækkelige, og derved er nogle mulige stordriftsfordele i akse tabt på gulvet.

2.1.5 Særligt om gennemførelsesprocenter

Som en del af slutevalueringen af det danske landdistriktsprogram 2007 – 2013 analyseres omfang og årsager til manglende projektgennemførelser, altså annulleringer. Det er en tematisk analyse, som ligger udover de krav, der stilles til evalueringen fra EU-Kommissionens side, men som NAER og SVANA har ønsket gennemført.

Analysen viser, at der er sket fulde annulleringer for i alt 1269 mio.kr. i hele programperioden 2007 - 2013. Over en tredjedel er gennemført under akse 1, hvor der i alt er sket fulde annulleringer for 484

mio. kr. svarende til en annulleringsgrad på 23 pct. For akse 2 beløber det sig til 454 mio. kr., hvilket svarer til en annulleringsgrad på 19 pct., mens annulleringsgraden er på 16 pct. for akse 3 svarende til 202 mio. kr. Den laveste annulleringsgrad kan henføres til akse 4 på 5 pct. svarende til 3 mio. kr.

En annullering kan ske på to forskellige måder, men sker altid på basis af et tilsagn. Før der er tale om en annullering, skal der således først indsendes en ansøgning, hvorefter et tilsagn opnås. Analysen viser, at nogle støttemodtagere annullerer tilsagnet med det samme herefter, mens andre først annullere dette efter igangsættelsen af et projekt. En mindre andel (16 pct.) af støttemodtagerne har på tværs af akserne overvejet at annullere deres tilsagn. Dette findes der forskellige årsager til, hvor blandt andet udbetalingsproblemer, for store dokumentationskrav og besværlige regler og krav fremgår som væsentlige begrundelser. Yderligere begrundes annulleringsårsagerne også med en tung og besværlig administration.

Netop disse forhold er også nogle af de fremtrædende annulleringsårsager på tværs af de 5 undersøgte støtteordninger. For Miljøteknologiordningen er det desuden primært private finansieringsproblemer, der nævnes, mens det for støtteordningerne Privat skovrejsning, Læhegn, Natur og miljøprojekter samt Nye arbejdspladser er vidt forskellige og individuelle forhold, som har resulteret i de enkelte annulleringer. Dette er forventelige forskelle, idet der inden for støtteordningerne er stor forskel på, hvad der gives tilskud til og hvor stort tilskuddet er.

Analysen viser yderligere, at selve ansøgningsprocessen ofte opleves som kompliceret og svær af tilskudsmodtagerne, hvorfor nogle tilskudsmodtagere på forhånd opgiver processen eller ikke ønsker at søge tilskud fremadrettet. En til tider tung og bureaukratisk administration kan herved resultere i et mindre antal ansøgninger, da processen bliver for uoverskuelig.

2.1.6 Særligt om dødvægtstab

Som en del af slutevalueringen af det danske landdistriktsprogram 2007 – 2013 analyseres omfang og årsager til dødvægtstab. Formålet med analysen er at undersøge, i hvor høj grad projekter ville være gennemført også uden offentlig støtte.

Dødvægtstab refererer overordnet set til tabet af økonomisk effektivitet og kan hjælpe beslutningstagere med at vurdere, hvorvidt samfundet som helhed taber eller vinder ved implementeringen af et givent tiltag. Indenfor konteksten af offentlig støtte og tilskud betegner dødvægt det forhold, at en del af de støttede projekter ville være blevet gennemført uden tilskuddet eller med et mindre tilskud. Dødvægt er således de tilskudsmidler, som ikke isoleret set bidrager til at fremme det støttede, men i stedet overkompenserer modtageren i forhold til, hvad der vil være privatøkonomisk rentabelt. Det helt centrale i forhold til at vurdere dødvægtstab er således at kunne sondre mellem de effekter, som indtræffer som et resultat af tilskuddet *i sig selv* og de effekter, som ikke gør det. Nogle effekter var måske indtruffet uden tilskuddet og skal derfor ikke henføres hertil.

Evalueringen viser, at landdistriktsprogrammet har et samlet dødvægtstab på 22% svarende til godt 783 mio. kr. af den samlede udbetaling, når der tages højde, at nogle projekter er blevet fremskyndet som følge af landdistriktsprogrammet. På aksenniveau adskiller dødvægtstab sig ikke væsentligt, da akserne har et dødvægtstab mellem 18-23 %. For akse 1 er dødvægttabet på 382 mio. kr., for akse 2 er

det på 241 mio. kr. og for akse 3 er dødvægtstabet på 159 mio. kr. På aksniveau er den statistiske usikkerhed +/- 3%. Boksen nedenfor forklarer hvordan dødvægtstabet er beregnet.

Dødvægtstabet beregnes på baggrund af resultater fra spørgeskemaundersøgelsen med afsæt i besvarelserne på følgende spørgsmål:

1. Hvor stor en del af projektet ville være realiseret, hvis der ikke kunne opnås støtte fra landdistriktsprogrammet?
2. Har støtten under landdistriktsprogrammet medført, at projektet er blevet fremskyndet?
3. Har støtten under landdistriktsprogrammet medført, at projektet er større, end det ellers ville have været?

Dernæst tages der højde for, at støtten også kan have betydning for, at et projekt bliver gennemført tidligere, end det ellers ville være gennemført. På baggrund af den initiale dødvægt og reduktion i forhold til fremskyndelse beregnes det endelige dødvægtstab. De gennemførte beregninger tager således ikke højde for om et projekt er blevet større som følge af muligheden for støtte, eller for eventuelle miljøeffekter mv. er implementeret tidligere, end de ellers ville have været uden støtteordningen. Hvis der blev taget højde for disse effekter, ville dødvægtstabet blive reduceret yderligere.

Der er desuden set særskilt på dødvægt inden for bl.a. Miljøteknologiordningen: Når der tages højde for Miljøteknologiordningens effekt for de gennemførte projekters fremskyndelse, er dødvægtstabet beregnet til 33% svarende til 224 mio. kr. Dødvægtstabet er faldet hen over programperioden, hvilket primært skyldes justeringer inden for indsatsområdet Pesticid. Generelt er der store variationer i dødvægtstabet på tværs af indsatsområderne, hvor dødvægtstabet er størst inden for Lugt og Emission (87,9 mio. kr.) og mindst inden for Denitrifikationsanlæg (0,4 mio. kr). De gennemførte beregninger tager ikke højde for samfundsøkonomiske gevinster af eventuelle miljøeffekter mv. i projekter, som er implementeret tidligere, end de ellers ville have været uden tilskud. Hvis der blev taget højde for disse effekter, ville dødvægtstabet blive reduceret yderligere.

Årsagerne til dødvægtstabet bunder hovedsageligt i, at der er tale om nødvendige investeringer for eksempel at opnå en miljøgodkendelse eller på grund af nedslidte materialer. Analysen peger på fire vigtige forhold i relation til dødvægt: 1) Støtte til stærkt regulerede områder fører til større dødvægtstab, fordi investeringer i eksempelvis staldanlæg netop vil ske som følge af reguleringen. 2) Udformningen af udvælgelseskriterier – herunder fokus på nyhedsværdi, miljøeffekt mv. – kan have en reducerende virkning på dødvægtstabet, fordi investeringer, som forventes at være foretaget, alligevel kan afskæres mulighed for støtte. 3) Støtte til økonomisk pressede sektorer kan bidrage til at reducere dødvægtstabet, fordi aktørerne i disse sektorer som udgangspunkt har dårlige muligheder for at investere. 4) Endelig er design af ordningen og støttemulighederne et effektivt redskab til at sænke dødvægtstabet. Eksempelvis hvis der i højere grad gives støtte til dele af investeringer frem for hele investeringer, så støtten opnår mest mulig "effekt for penge".

3. INDLEDNING

Epinion P/S, Orbicon A/S og Center for Landdistriktsforskning (herefter 'evaluator') har i 2016 gennemført 'Slutevalueringen af det danske landdistriktsprogram 2007 – 2013'. Evalueringen er gennemført for NaturErhvervstyrelsen (NAER) i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1974/2006. Slutevalueringen er endvidere blevet udfærdiget med afsæt i EU-Kommissionens "Guidelines for the Ex Post Evaluation of 2007-2013 RDPs"..

Det danske landdistriktsprogram har dækket programperioden 2007-2013 og er udmøntet i fire akser:

- I. Akse 1. Erhverv: Forbedring af landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne
- II. Akse 2. Natur og miljø: Forbedring af miljø og landskabet/landskab
- III. Akse 3. Livskvalitet: Livskvalitet i landdistrikterne og diversificering af økonomien
- IV. Akse 4. LEADER: Lokale aktionsgrupper.

Under hver af de fire akser er der en række konkrete støtteordninger, som potentielle ansøgere har kunnet søge midler fra. I programmets første år var støtteordningerne langt sammen i ni overordnede støtteordninger. Dette er sidenhen (2010) blevet udvidet til 29 støtteordninger (når skovordningerne deles op) som en konsekvens af Grøn Vkst, Sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik (CAP) og vedtagelsen af den europæiske økonomiske genrejsningsplan. Hertil kommer funktionaliteten 'lokale aktionsgrupper'. Den overordnede målsætning med programmet er udtrykt i form af fire specifikke mål:

Den overordnede målsætning med programmet er udtrykt i form af fire specifikke mål:

- Flere iværksættere og lokale arbejdspladser i landdistrikterne
- Stærkere konkurrencekraft i jordbrugs-, fødevarer- og skovbrugssektoren
- Varierede landskaber, rig natur og rent miljø
- Attraktive levevilkår i landdistrikterne, der bidrager til stærk sammenhængskraft mellem land og by.

Landdistriktsprogrammet har indgået som en del af den samlede indsats rettet mod landdistrikterne i Danmark. Programmet er godkendt af EU-Kommissionen i februar 2008 og dækker hele Danmark. Det danske retsgrundlag for Landdistriktsprogrammet fremgår af lov nr. 316 af 31. marts 2007 om udvikling af landdistrikterne (Landdistriktsloven). Med hjemmel i denne lov er der udstedt en række bekendtgørelser for de enkelte støtteordninger. Det var ligeledes med reference til landdistriktsloven-Landdistriktsloven, at programmet i 2007 blev iværksat på national dansk risiko og uden godkendelse af EU. Dermed skete godkendelsen i februar 2008 med tilbagevirkende kraft.

Det danske landdistriktsprogram 2007 – 2013 har været genstand for væsentlige ændringer undervejs. Den største fandt sted som følge af Sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik (CAP) og vedtagelsen af den europæiske økonomiske genrejsningsplan. I dansk regi blev Aftalen om Grøn Vækst indgået

i juni 2009 og med ikrafttrædelse fra 1. januar 2010. Grøn Vækst aftalen udmønter landdistriktsprogrammet for 2010-2013, og som følge heraf blev landdistriktsprogrammet justeret både budgetmæssigt, i form af flere midler, og i forhold til antallet af støtteordninger (fra 9 til 29). Det samlede budget for perioden har været på 7,6 mio. kr, hvoraf EU finansieringen har været på 4,3 mio. kr. Dette tal inkluderer de 921,2 millioner kr. (modulationsmidler) som programmet fik tilført i form af øget EU-medfinansiering i forbindelse med Sundhedstjekket.

I denne rapport præsenteres evalueringens samlede resultater for de fire akser og for de fælles evalueringsspørgsmål, som EU Kommissionen har udviklet. Herudover har NAER bedt evaluatoren om at forholde sig til tre temaer: Dødvægt, gennemførelsesprocenter og kvælstofvirkemidler, der ligeledes sammenfattes i denne rapport.

3.1 RAPPORTENS INDHOLD

Rapporten er, ud over denne indledning, disponeret i 11 kapitler. I kapitel 3 fremlægges evalueringssituationen, situationsanalysen samt tidligere evalueringer. Kapitel 4 indeholder en beskrivelse af denne slutevalueringens overordnede metodiske tilgang, evalueringsspørgsmål, kriterier og beskrivelse af målgrupper. Herefter følger en programbeskrivelse i kapitel 5, hvor formålet, støtteordningerne og budget fremgår. I kapitel 6 besvares evalueringsspørgsmålene på aksenniveau, mens kapitel 7 indeholder en besvarelse af disse på programniveau. Det ottende kapitel indeholder en analyse af støtteordningernes gennemførelser og herunder annulleringer, mens kapitel 9 omhandler dødvægtstab. I det tiende kapitel fremgår en analyse af N-effekter, hvorefter evalueringens konklusion fremgår i kapitel 11.

4. EVALUERINGSKONTEKST

I dette kapitel beskrives udviklingen i sektoren i Danmark siden programmets udarbejdelse i 2006 og frem til i dag. Endvidere beskrives de væsentligste ændringer og udviklinger i den samfundsmæssige kontekst, herunder udviklingen i dansk politik på området. Endelig sammenfattes erfaringerne fra tidligere evalueringer af landdistriktsprogrammet 2000 – 2006 samt ex ante og midtvejsevalueringer af 2007-2013 programmet.

4.1 SITUATIONSANALYSE

Slutevalueringen gennemføres med øje for den kontekst, programmet er blevet udviklet i og implementeres inden for. Afsnittet her indeholder en kort opdateret situations- og omverdensanalyse, som beskriver og analyserer den kontekst, Landdistriktsprogrammet 2007 – 2013 er blevet implementeret inden for. Det er efter aftale med NAER besluttet, at situationsanalysen er opdateret frem til i dag, inden for de emneområder, hvor det har været muligt. Formålet er at udtrække strukturelle hovedtendenser, der har kendetegnet udviklingen inden for de berørte sektorer samt identificere omverdensfaktorer af betydning for programmets udvikling.

4.1.1 Dansk økonomi og BNP

Gennemførelsen af det danske landdistriktsprogram 2007-2013 har været ramt af de samme udviklingstendenser, som landet og den internationale økonomi generelt har. En kraftig opgang op gennem 2006 og 2007 blev forvandlet til en historisk økonomisk nedtur i 2008. I begyndelsen af 2010 var der tegn på, at den internationale – og dermed også den danske økonomi – var i bedring. Den danske vækst har dog generelt været svag siden krisen. Det gælder både i historisk perspektiv og international sammenligning. Der er vigtige nuancer, men set over et længere perspektiv er den relative vækst i den danske produktivitetsudvikling og årlige vækst i BNP svag sammenlignet med mange andre lande¹.

Det går, med andre ord, fremad i dansk økonomi, men tempoet er lavt. I den seneste Økonomisk Redegørelse er det skønnet, at der i 2016 vil være en vækst i Danmarks bruttonationalprodukt (BNP) på 1,5 procent. Og for 2017 vurderes det, at væksten vil være på 1,7 procent. Skønnet er en nedjustering sammenlignet med konjunkturvurderingen fra december 2015, hvor man forventede en vækst på

¹ Dansk økonomi, foråret 2016

1,9 procent i 2016². BNP'et udgjorde i løbende priser 1.985 mia. kr. i 2015. BNP pr. indbygger (opgjort med EU27=100 og i € i købekraftsparitet - PPS) var 121 i 2007 og 124 i 2015. Altså en lille stigning.

4.1.2 Befolkning

Danmark har pr. 1. juni 2016 en befolkning på 5.724.456 indbyggere³. Over den sidste 10-årige periode har den samlede vækst i befolkningstallet været 5,16 %. Ser man på fordelingen, fremgår det, at 24 % er 20 år eller derunder, mens 25,6 % er 60 år eller derover. Siden 1. januar 2014 er folketallet i landdistrikterne⁴ faldet med 5.654 og udgør pr. 1. januar 2016 i alt 695.306 personer, hvilket svarer til 12,2% af befolkningen.

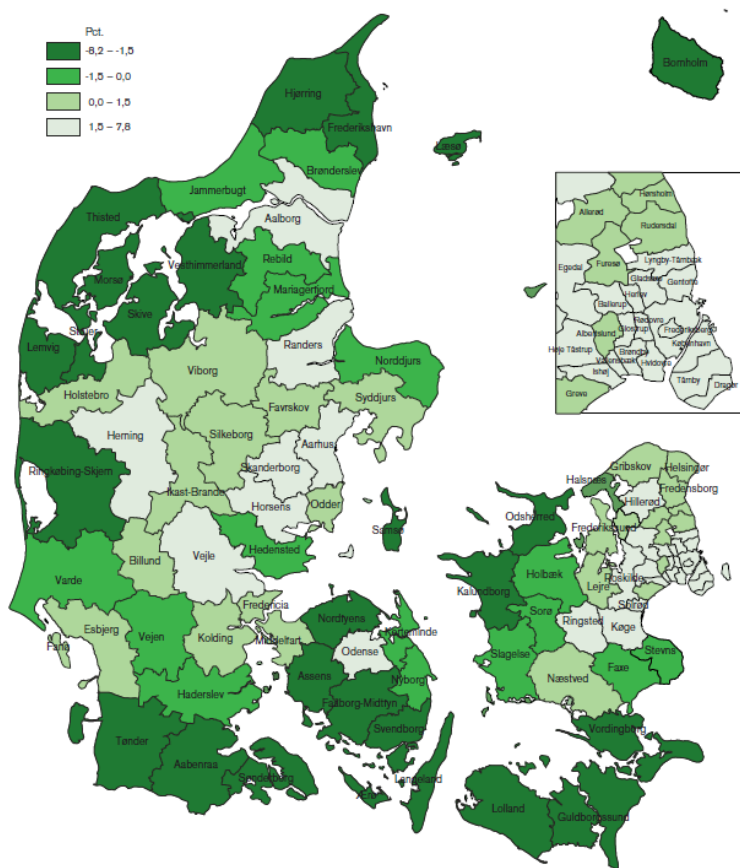
Analysen fra Kommunernes Landsforenings viser, at fra 2010-2014 skete en befolkningsnedgang i landdistrikterne samtidigt med, at yderområderne længst væk fra de større byer var hårdest ramt (Figur 1). Hertil viser analysen, at aldersudviklingen har været ugunstig. Landdistrikterne i et pendlingsopland til de større byer har dog ikke i samme grad været udfordrede som landdistrikter langt væk fra de store byer.

² Økonomisk Redegørelse, august 2016, Finansministeriet

³ Hvor intet andet er angivet, er samtlige tal baseret på udtræk fra Danmarks Statistik.

⁴ Landdistrikter defineres med indbyggere under 200 indbyggere.

Figur 1. Befolkningsudvikling 2010-2014, (%)



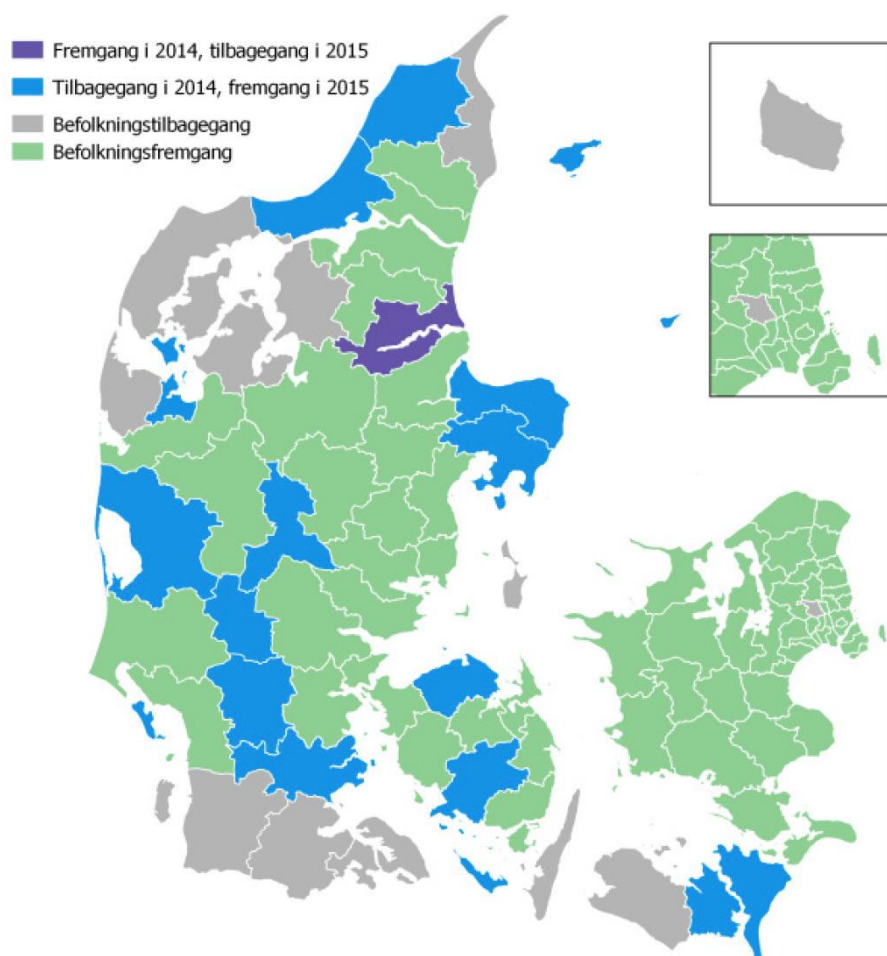
Kilde: Kommunernes Landsforening (2014)

I forhold til bosætning og demografisk udvikling har der været en række positive tendenser i 2015. Det gælder særligt i forhold til befolkningsudviklingen, antal solgte boliger samt realkreditlån til husholdninger. Den befolkningsstilbagegang der har været i Danmark igennem en årrække uden for de større byer, synes der at være tegn på er ved at vende. 16 kommuner, der havde tilbagegang i befolkningstallet i 2014, har oplevet befolkningsfremgang i 2015. Disse kommuner er bredt fordelt i Nord-

Vest- og Sydjylland, på Djursland og Fyn, samt Guldborgsund Kommune på Lolland-Falster, jf. nedenfor. Denne tendens er endnu kun svag, men kan være et tegn på, at den positive befolkningsudvikling nu er mere bredt fordelt i hele landet⁵.

Det kan skyldes flere forhold såsom fødselsoverskud eller ændringer i forholdet mellem tilflytning og fraflytning. Der er i 2015 kommet en del asylansøgere og familiesammenførte til Danmark. Asylansøgere og familiesammenførte indgår i Danmarks Statistiks tal for befolkningsudvikling, når deres ansøgning er behandlet, og såfremt de modtager en opholdstilladelse. De udgør dermed en del af den nye befolkningsvækst⁶.

Figur 2. Befolkningsudvikling jan. 2014 – jan. 2016



Kilde: Danmarks Statistik

⁵ Regional og Landdistriktpolitisk redegørelse 2016, Regeringens redegørelse til Folketinget

⁶ IBID

4.1.3 Beskæftigelse, bosætning, pendling og erhvervsudvikling

I 2015 var 2.704.000 personer i beskæftigelse i Danmark, mens den samlede beskæftigelsesgrad var på 73,5%. Bruttoantallet af ledige var for hele landet på 122.646 personer ultimo 2015, hvorved 4,3% af den samlede arbejdsstyrke var ledige. Af de beskæftigede var 191.284 selvstændige (2014-tal), mens 63.733 var beskæftiget inden for landbrug og gartneri (2014-tal), hvilket er et fald på ca. 20% siden 2005. Opdeles beskæftigelsen på primære, sekundære og tertiære erhverv, kan vi se forskydninger mellem 2008-tal og 2016-tal. Det primære erhverv er gået tilbage fra 3% til 2%, mens det tertiære erhverv har oplevet en stigning på 5 procentpoint til 81% i alt.

Tabel 1 Beskæftigelse opgjort på primære, sekundære og tertiære erhverv (%)

Erhverv	2008 (%)	2016 (%)
Primære	3	2
Sekundære	21	18
Tertiære	76	81

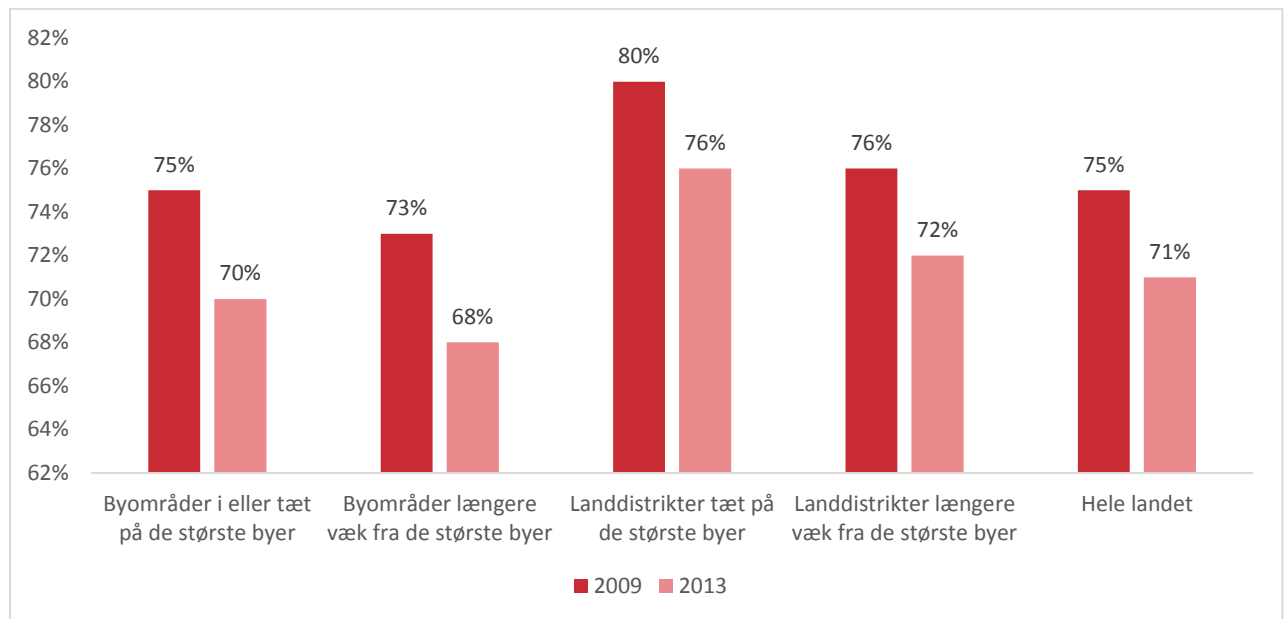
Kilde: DST Statistikbank

Beskæftigelsen har været under indflydelse af de skiftende konjunkturer og den regionale erhvervs-specialisering, afhængigt af hvor i landet man bor. Nedenstående figur viser beskæftigelsesfrekvensen i perioden 2009-2013 fordelt på områdetyper. Den er af ældre karakter⁷, men giver et billede af beskæftigelsesgraden på tværs af områder, hvor der fremkommer væsentlige forskelle. I perioden fra 2009-2013 har beskæftigelsesfrekvensen været faldende i landet som helhed, såvel som inden for de fire områdetyper, jf. Figur 3. For hele landet var beskæftigelsesfrekvensen på knap 71% i 2013, men inden for de seneste år har denne nærmet sig niveauet fra 2009 jf. beskæftigelsesfrekvensen fra 2015 (73,5%).

Beskæftigelsesfrekvensen i landdistriktsområderne var i perioden 2009-2013 over landsgennemsnittet. Særligt i landdistrikterne tæt på de store byer var en relativt stor andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder i beskæftigelse. Den laveste beskæftigelsesfrekvens findes i byområderne længere væk fra de største byer, mens den i byområderne i eller tæt på de største byer ligger højere, men dog stadig under landsgennemsnittet.

⁷ Det har ikke været muligt at finde en tilsvarende figur med nyere data

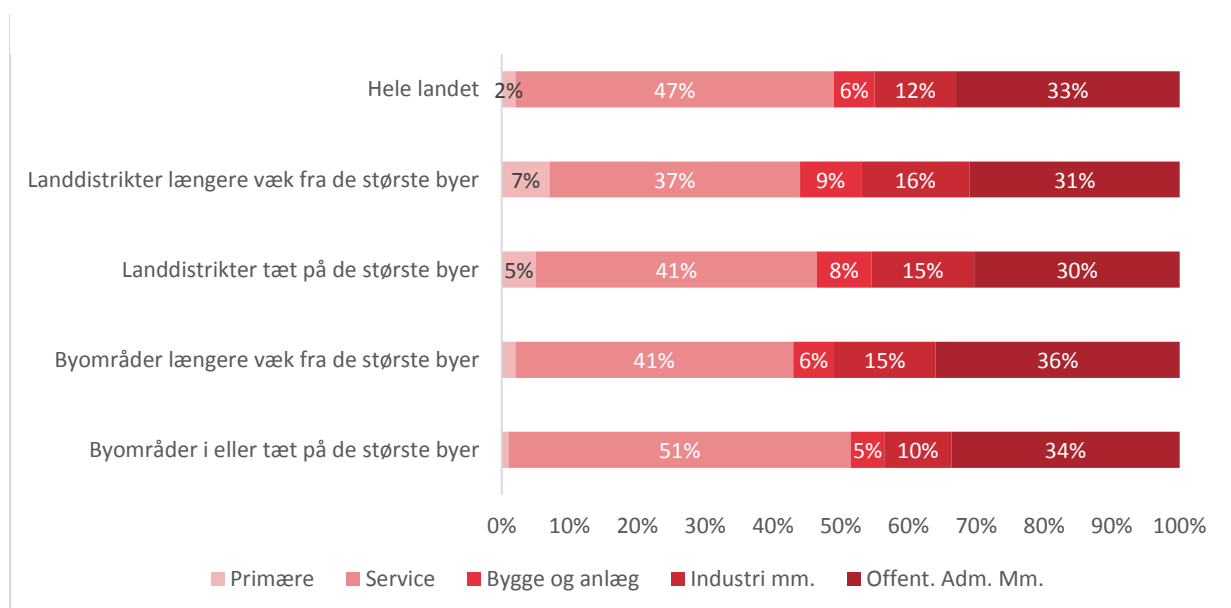
Figur 3. Beskæftigelsesfrekvens (2009 og 2013), beskæftigelsesudvikling (2009-2013) fordelt på områdetyper (16-64-årige) (pct.)



Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters beregninger baseret på tal fra (hvh. RAS og den registerbaserede ledighedsstatistik) fra Danmarks Statistik (Fra statusrapport 2014)

Nedenstående viser, at 2% af landets beskæftigede findes inden for primære erhverv, som dermed også er den mindste erhvervsgruppe (2013-tal). I byområder i eller tæt på de største byer er beskæftigelsesfrekvensen inden for det primære erhverv på et lignende niveau, mens den er mellem 5-7% i landdistrikterne tæt på de største byer og længere væk herfra. I landdistrikterne spiller de primære erhverv således en større rolle end i byerne, hvilket ligeledes gør sig gældende for bygge- og anlægsbranchen samt industrierhvervene.

Figur 4. Erhvervsstruktur (procentvis fordeling af beskæftigede i 2013) fordelt på områdetyper (bopælsadresse)



*Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters beregninger baseret på tal fra Danmarks Statistik. (Fra statusrapport 2014).⁸
Anm.: Anførte erhvervsstruktur er opgjort på baggrund af de beskæftigedes bopæl. Ovenstående er således ikke nødvendigvis en direkte afspejling af erhvervsstrukturen for områdets arbejdspladser, idet bosiddende kan arbejde i andre områder, end hvor de er bosat.*

I forlængelse af figuren er 47% af landets beskæftigede at finde inden for serviceerhvervene, hvorfor dette også udgør den største erhvervsgruppe (2013-tal). I byområder eller tæt på de største byer er det over halvdelen, som er beskæftiget inden for serviceerhverv, mens det i landdistrikterne kun er 37%. Dette underbygger det primære erhvervs større betydning i landdistrikterne.

Dette billede bekræftes også i Kommunernes Landsforenings (KL) (2014) analyse "Danmark i forandring". Selv om vækstmønstret ikke er helt ensartet, og selv om der er yderområder og små byer med fremdrift, så er hovedtendensen en mere massiv erhvervsudvikling i byerne end på landet. Der er forskelle i erhvervsstrukturen, hvor yderkommuner og landdistrikterne har en lidt højere andel af strukturudsatte jobs i landbrug og industri, mens bykommunerne rummer relativt flere servicejobs, herunder især inden for højteknologiske og vidensintensive brancher.

⁸ *Byområder i eller tæt på de største byer:* områder hvor mindst halvdelen af borgerne bor (a) i byer med over 3.000 indbyggere og (b) indenfor en halv times kørsel fra et af de største byområder i landet.

Byområder længere væk fra de største byer: områder hvor mindst halvdelen af indbyggerne bor (a) i byer med over 3.000 indbyggere og (b) mere end en halv times kørsel fra et af de største byområder i landet.

Landdistrikter tæt på de største byer: områder hvor mere end halvdelen af indbyggerne bor (a) udenfor byer med over 3.000 indbyggere og (b) indenfor en halv times kørsel fra et af de største byområder i landet.

Landdistrikter længere væk fra de største byer: områder hvor mere end halvdelen af indbyggerne bor (a) udenfor byer med over 3.000 indbyggere og (b) mere end en halv times kørsel fra et af de største byområder i landet.

Figur 5. Udvikling i antal arbejdspladser 2000-2012



Kilde: DST og Miljøministeriet (2013)

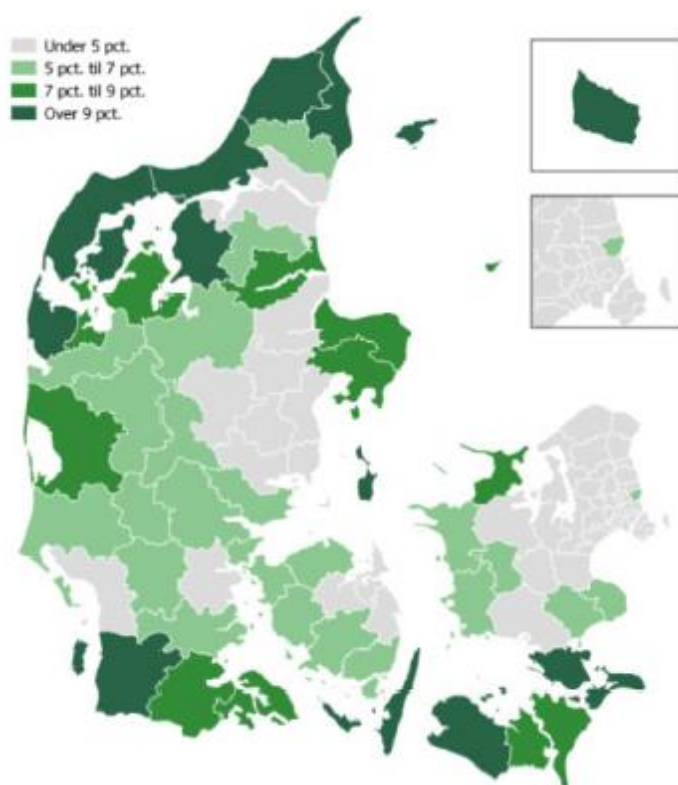
KL peger også på, at beskæftigelsesfrekvensen er lavere længst væk fra byerne. Samtidig ses, at pendlingen er steget. Yderområderne og landdistrikternes befolkninger er således ikke ramt af en systematisk højere arbejdsløshed, men de accepterer at pendle. Befolkningsreduktion i landdistrikterne og yderkommunerne skyldes blandt andet, at der ikke er tilstrækkeligt mange og tilstrækkeligt et varieret udbud af jobs til veluddannede personer (Sørensen, 2014).

I november 2015 fremlagde den danske regering et udspil til vækstskabelse og udvikling for hele landet med over 120 initiativer. Forventningen er, at det danske BNP vil stige med op mod 2,5 mia. kr. Sigtet med disse initiativer er endvidere, at det blandt andet bliver lettere at bo og arbejde på tværs

og dermed i flere dele af Danmark. Det handler også om at skabe bedre vilkår for at bo i hele landet og gøre alle områder attraktive⁹.

I forlængelse heraf kan udviklingen i det danske boligmarked markere en skævvridning på tværs af landets byer, idet der uden for de større byer er sket en stigning i antallet af tomme bygninger. Dette skyldes blandt andet landbrugets strukturudvikling, hvor landbrug er blevet sammenlagt for at styrke konkurrenceevnen samtidigt med, at boligmarkedet har været svagt i yderområderne¹⁰.

Figur 6. Andel ubeboede boliger, 2016



Kilde: Danmarks Statistik og Regeringens Regional og landdistriktpolitisk redegørelse 2016.

Anm.: Statistikken er en totaltælling fra 1. januar 2016 baseret på Bygnings- og Boligregisteret (BBR) og Centrale Personregister (CPR). Statistikken omfatter samtlige boliger i Danmark.

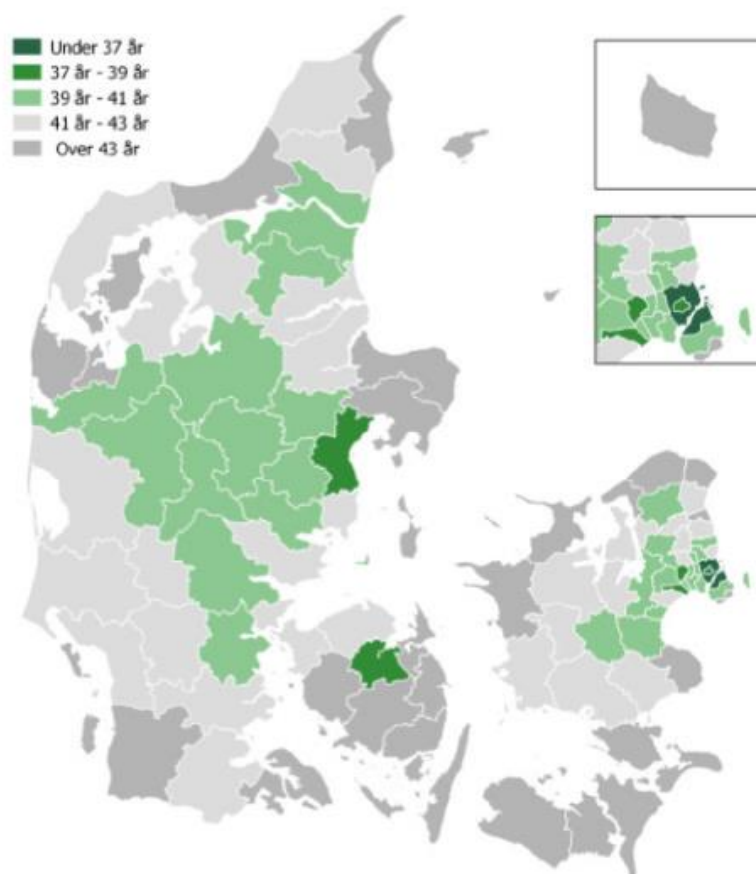
⁹ Regeringens Regional og landdistriktpolitisk redegørelse 2016.

¹⁰ IBID.

Flertallet af de ubeboede boliger ses i det nordvestlige Jylland, den sydlige del af Jylland og på Lolland-Falster samt Bornholm, mens der findes en mindre andel ubeboede boliger jo længere man bevæger sig ind mod de danske storbyer.

Det er ikke kun på det danske boligmarked, der ses en skævvridning i forholdet mellem de største byområder og landdistrikterne i Danmark. I landdistriktsområderne er gennemsnitsalderen højere end i resten af landet, hvorved der bor flere ældre i yderområderne. Dette gælder specielt på Nordvestsjælland, i de sydfynske kommuner, på Djursland og Lolland-Falster. De danske landdistrikter er således stadig præget af en større andel ældre end den resterende del af landet, hvilket skaber skæve erhvervsstrukturer og har indflydelse på det gennemsnitlige uddannelsesniveau i områderne.

Figur 7. Gennemsnitalder fordelt på kommuner pr. 1. januar 2016



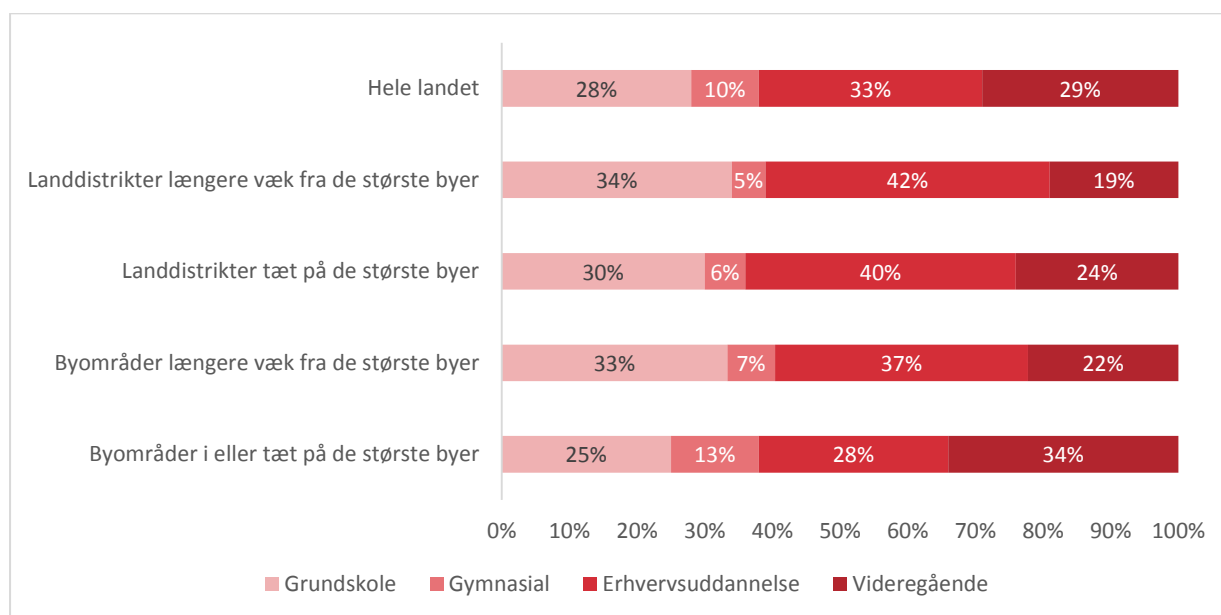
Kilde: Danmarks Statistik og Regeringens Regional og landdistriktpolitisk redegørelse 2016.

Det er endvidere interessant at rette blikket mod uddannelsesniveaet i områdetyperne. I 2015 havde 37% af de 30-64-årige en erhvervsfaglig uddannelse, mens 33% havde en videregående uddannelse. For at kunne sammenligne på tværs af områdetyper anvendes tal fra 2013, hvor knap 29% af danskerne i aldersgruppen 16-64 år havde en videregående uddannelse. De højest uddannede er imidlertid ikke ligeligt repræsenteret i de forskellige områdetyper, jf. nedenfor.

I byområderne i eller tæt på de største byer har 34% en videregående uddannelse, mens andelen i de øvrige områder er under landsgennemsnittet på 29% (2013-tal). I landdistrikterne længere væk fra de

største byer er andelen med en videregående uddannelse lavest svarende til 19%. I disse områder er der modsat den højeste andel med en grundskole som højest fuldførte uddannelse – svarende til 34% – mens den største andel med en erhvervsuddannelse ligeledes befinder sig i dette område. I landdistrikterne længere væk fra de større byer er der således en overrepræsentation af personer med en grundskole eller erhvervsuddannelse, hvilket stemmer overens med en større beskæftigelse inden for det primære erhverv.

Figur 8. Befolkningens fordeling (pct. 16-64-årige, 1. jan. 2013) på højest fuldførte uddannelse fordelt på områdetyper



Kilde: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters beregninger baseret på tal fra Danmarks Statistik. (Fra statusrapport 2014)

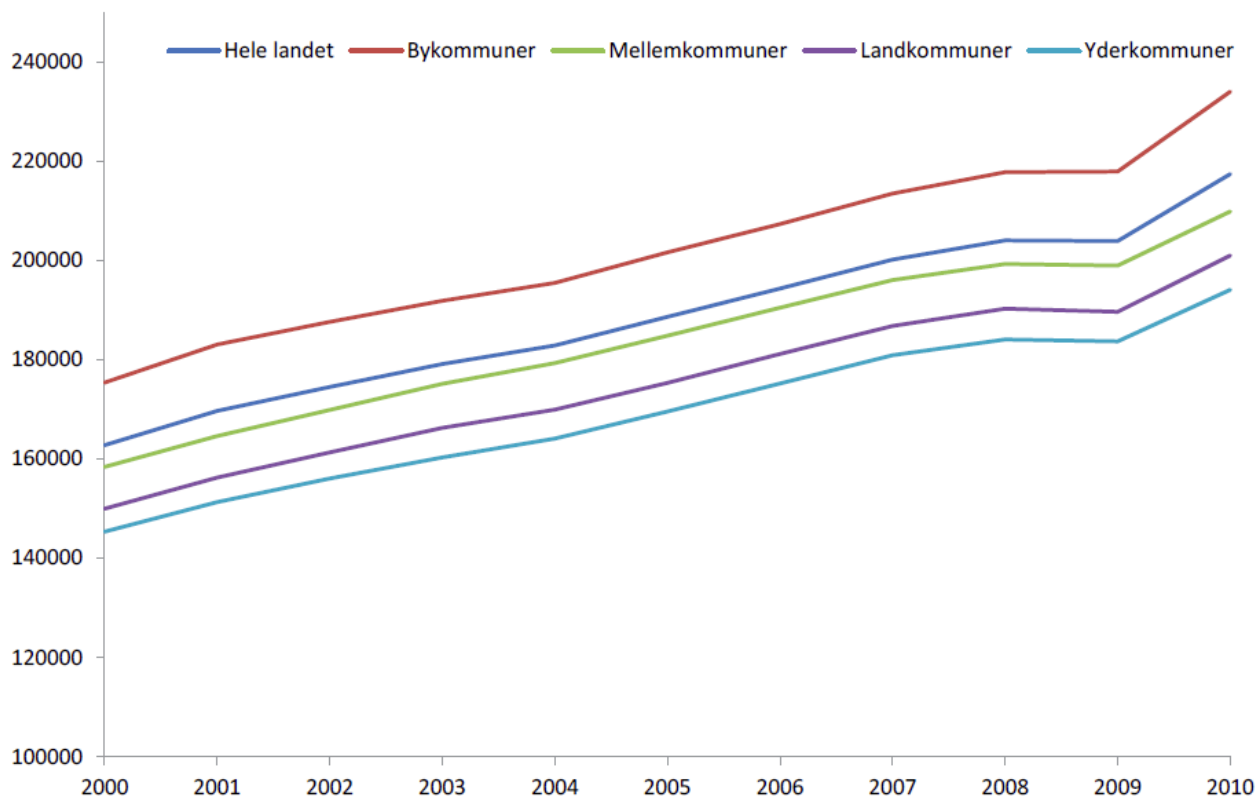
I forlængelse af ovenstående er det bemærkelsesværdigt, at udviklingen fra 2007-2013 viser, at der i alle områdetyper er kommet en større andel med videregående uddannelser. Bemærkelsesværdigt er det ligeledes, at denne udvikling er mere markant i områderne i eller tæt på de største byer. Hertil kan det knyttes, at der på landsplan har været en nævneværdig tendens til, at en mindre andel tager en erhvervsfaglig uddannelse end tidligere. Dette er dog med undtagelse af landdistrikterne længere væk fra de største byer, hvilket igen underbygger tendensen til en større andel inden for det primære erhverv i dette område.

4.1.4 Indkomst- og skattegrundlag

På landsplan var det gennemsnitlige beskatningsgrundlag pr. indbygger i 2015 på 157.050 kr. Ifølge Regional- og landdistriktsredegørelsen fra 2012 er bykommuner karakteriseret ved, at indbyggerne generelt har en højere skattepligtig indkomst end i de øvrige kommunetyper. Gennemsnittet for mellem-, land- og yderkommuner ligger under landsgennemsnittet. Alle kommunetyper har oplevet en relativ kraftig stigning i den gennemsnitlige skattepligtige indkomst pr. indbygger fra 2009 til 2010 sammenholdt med den forudgående periode. Stigningen i bykommunerne har imidlertid hele tiden været højere end i de resterende kommunetyper, hvor land-, mellem- og yderkommuner har haft lavere vækstrater nævnt i rækkefølgen højest til lavest. Dette er illustreret i figuren neden for. Her

fremgår den gennemsnitlige primærindkomst pr. indbygger i perioden 2000-2010 opgjort på kommunetype. Denne opgørelse findes ikke i nyere form fordelt på specifikke kommunetyper, hvorved tallene fremstår af ældre karakter, men stadig understreger den generelle tendens på området.

Figur 9. Udvikling i skattepligtig indkomst (kr.) i årets priser, 2000-2010, pr. indbygger fordelt på kommunetype.



Kilde: Landdistriktsredegørelsen 2012.

4.1.5 Beskrivelse af landbrugs-, skovbrugs- og fødevarerektoren¹¹

Den danske samfundsøkonomi og beskæftigelse er under stor indflydelse af landbrug, forarbejdning af fødevarer og de tilknyttede sektorer. Fødevarerektoren har især stor betydning i de danske landdistrikter og yderområder, hvorfor disse områder ligeledes har stor prioritet i regeringens bestræbelser efter at fastholde en god balance i den regionale udvikling i Danmark.

Med den stigende globalisering er der kommet flere muligheder for at afsætte langt flere produkter på et voksende marked i hele verden. En anden tendens som også gør sig gældende i Danmark er et

¹¹ Afsnit 3.1.5 bygger på informationer fra Danmarks Statistik, mens flere af afsnittene er sammenskrivninger fra midtvejs-evalueringen 2007-2010.

øget fokus og forbrug af lokale produkter og produkter beskyttet med Geografisk indikation. Tendensen rettet mod høj kvalitet, friskhed, renhed, nærhed, lavt klimaaftryk mv., er en vigtig tendens i markedet, og her har Danmark en vigtig position at bibeholde. Med globaliseringen er der ligeledes kommet større fokus på arbejdsdeling, hvor arbejdsprocesser i stigende grad flytter derhen, hvor de kan udføres bedst og billigst. Den truende globaliseringseffekt er fødevarersektoren dog i fremtiden rustet til at håndtere, idet sektoren har haft fokus på at opnå et højt vidensniveau og tilhørende kompetencer, hvilket gør sektoren konkurrencedygtig på vigtige parametre. Her kan blandt andet nævnes produktiviteten, veterinære, fødevarerikkerhedsmæssige standarder og i stigende grad effektiv ressourceudnyttelse samt kvalitet og brandmæssige forhold. Mere negative parametre som en voksende gældsbyrde, høje jordpriser og høje lønninger skal dog nævnes i tillæg hertil, hvorfor sektoren stadigvæk står overfor udfordringer.

Bruttoværditilvæksten i de primære jordbrugserhverv har i årene 2006 - 2014 udgjort omkring 2% af den samlede bruttoværditilvækst i Danmark. Altså en meget stabil situation. Aktiviteten i det primære jordbrug danner grundlag for en betydelig fremstillings- og forarbejdningsvirksomhed med fødevarer, således at fødevarerhvervenes samlede bruttoværditilvækst udgør omkring 4% af den samlede bruttoværditilvækst i Danmark. Igen en meget stabil situation jf. nedenstående figur.

Figur 10. Bruttoværditilvækst 2006 – 2014 i procent



Kilde: DST Statistikbank

På trods af at landbrugs- og fødevarersektoren har en stor eksportværdi, er eksporten af landbrugsprodukter steget i mindre grad end den øvrige eksport af varer.

Antallet af samlede landbrugsbedrifter var 36.637 i 2015 modsat 42.628 i 2008, hvilket er et fald på ca. 14% i løbet af perioden. I perioden har der over samtlige år været et kontinuerligt fald. Knap en

tredjedel, svarende til 31% af bedrifterne, er inden for korn og industrifrø, lidt over 16% er bedrifter med andet agerbrug, mens knap 19% er bedrifter med malkekvæg/opdræt af kvæg.

I Danmark var det samlede dyrkede areal på tværs af alle bedrifter i 2015 på 2.632.947 ha, hvilket tilnærmelsesvis har stagneret over de seneste seks år. På tværs af det dyrkede areal er der fra 2010-2015 dog sket en forskydning, således at de største bedrifter arealmæssigt (400,0 ha og derover) har oplevet en stigning i antallet på knap 45%, mens de mindste bedrifter (0,1-4,9 ha) har oplevet et bedriftsmæssigt fald fra 2010-2015 på hele 70%. Dette tegner et billede af, at de danske bedrifter i stigende grad bliver større, hvormed de mindste bedrifter ikke længere synes at kunne konkurrere på de rette konkurrencemæssige parametre i relation til volumen.

Landbrugsarealet udgør ca. 60% af landets samlede areal. Skovarealet var ca. 0,6 mio. ha i 2013, hvorved det samlede areal til landbrug og skov udgør ca. 74% af landets samlede areal. Af det samlede dyrkede areal udgør vedvarende græsarealer (ekskl. braklægning med græs) ca. 7%, flerårige afgrøder ca. 0,5% mens det øvrige areal er i omdrift.

I 2005 var det økologisk dyrkede areal på 137.060 ha, hvilket i 2015 var steget til 153.218 ha. Dette svarer til en stigning i det økologisk dyrkede areal på næsten 12%. I samme periode er antallet af økologiske dyr steget med 126% med særlig vækst inden for svin og fjerkræ. Dertil er detailomsætningen af økologiske varer steget med lidt over 200% i denne 10-årige periode.

Fødevarerhvervene har i stigende grad været mærket af hastig omstilling og herved også en nødvendig tilpasning i forhold til den stigende udvikling inden for markedssituationen. Denne omstilling og tilpasning kan blandt andet ses ved, at bedrifterne er vokset størrelsesmæssigt, husdyrholdet er centreret på færre bedrifter, der er sket en øget investering i udstyr og teknologi for at opnå effektiviseringer, samtidig med at der er opstået og udviklet nye processer og produkter, således at nye forskydninger i efterspørgslen efter fødevarer kan efterkommes. Derudover er der løbende blevet udviklet en vidensbaseret følgeindustri, hvor et højteknologisk fokus har været i højsædet. Denne omlægning har haft negativ betydning for den fysiske arbejdsindsats, mens produktiviteten ikke er blevet påvirket heraf. Omlægningen har modsat haft negative konsekvenser for levevilkårene, da beskæftigelsen i landdistrikterne er blevet påvirket heraf.

4.1.6 Natur og miljø

Danmark er et land der i høj grad er præget af landbrugsaktiviteter og hvor den største del af landet udgøres af landbrugsarealer. Det kan have en negativ indflydelse på naturomgivelserne på grund af anvendelsen af næringsstoffer og pesticider i den intensive produktion. Omvendt er der også naturområder og arter der nyder godt af eller er betinget af fortsat eksisterende landbrugsdrift. I det følgende er anvendt beskrivelser og statistik fra midtvejsevalueringen fra 2010, men også hvor der foreligger nye statistiske oplysninger, aktuelle data. Det nationale overvågningsprogram kører i en 6-årig cyklus og rapportering f.eks under habitatdirektivet finder kun sted hvert 7 år, så derfor er der forhold, hvor der ikke foreligger nye eller ændrede data siden midtvejsevalueringen.

En evaluering af EU-landene fra 2015 viser, at Danmark sammen med Ungarn udgør de lande i EU28, som har den største arealandel med landbrugsdrift¹². Modsat har landbrugsaktiviteter som beskrevet på ekstensivt dyrkede arealer stor positiv effekt på bevarelsen af biodiversiteten på såkaldte "halvkultur" naturtyper. Det gælder f.eks. enge, overdrev og strandenge, der græsses eller hvor der foretages høslæt., vådområder hvor der dyrkes økologisk i det omgivende landbrugsland m.m. I Danmark er der dog et bemærkelsesværdigt stort pres på arealer i relation til byudvikling, vejanlæg og andre anlægstyper. I forlængelse heraf er der ligeledes pres på arealerne til udlægning af skovarealer, naturgenopretning mv.

Der findes således kun i et meget lille omfang oprindelige uforstyrrede arealer i Danmark, hvorfor disse som oftest kun eksisterer som små områder i kuperet terræn – især langs kysterne. De væsentligste trusler i forbindelse med naturtyper er hovedsageligt næringsstofpåvirkning, klimaændringer, presset for udnyttelse af yderligere arealer til infrastruktur, isolering af habitater, rekreativ udnyttelse samt invasive arter.

I forlængelse heraf er der i forbindelse med landbrugsproduktionen et væsentligt behov for at mindske negative effekter fra produktionen, således at den nødvendige ekstensive udnyttelse af naturtyper som strandenge, moser, overdrev og enge kan sikres.

Der er en række tiltag og beslutninger, der har haft væsentlig betydning for udformningen og gennemførelsen af landdistriktsprogrammet i perioden 2007-2013. Det gælder specielt den danske beslutning i 2009 omkring "Grøn Vækst" planen og det gennemførte EU sundhedstjek. Grøn Vækst blev revideret i 2010 med yderligere detaljering.

Grøn Vækst havde som hovedformål at forbedre landbrugets og fødevarerindustriens vækstvilkår og understøtte målsætninger omkring dette. Planen skulle samtidig forbedre vandmiljø og naturtilstand og reducere udledningen af kvælstof fra landbruget. Det var hensigten med planen, at landbruget og fødevarerindustrien skulle bidrage til at løse udfordringerne inden for miljø og klima samtidigt med, at erhvervet understøttede beskæftigelsen og udviklingsmulighederne i alle dele af Danmark.

Planen var specielt rettet mod:

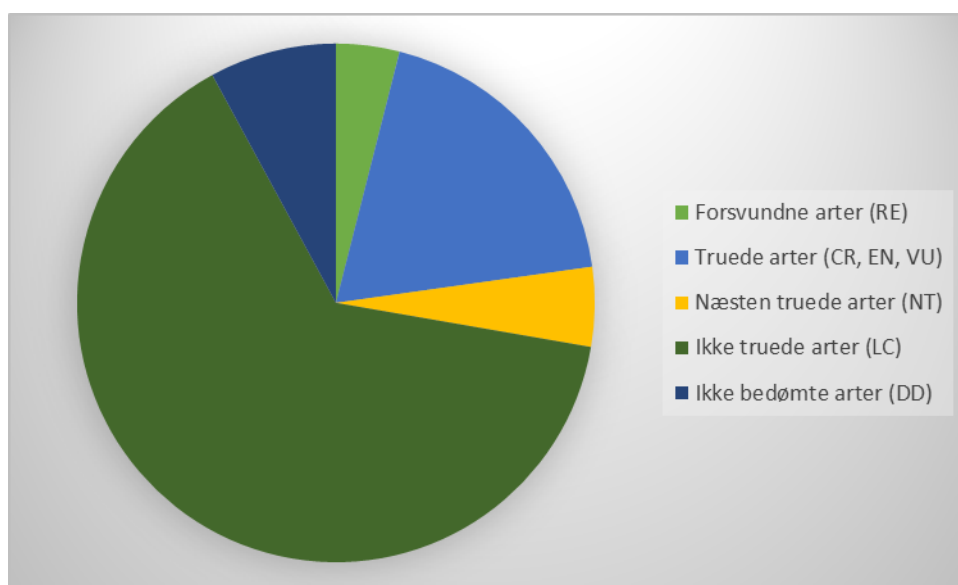
- Vandplaner og kvælstofreduktion: I den forbindelse igangsattes et analysearbejde om vandplanernes konsekvenser for beskæftigelsen og udviklingsmuligheder i visse egne af landet for at få skabt yderligere klarhed om konsekvenserne af den forudsatte indsats. Vandrammedirektivets endelige implementering skulle ske under hensyntagen til en fortsat mulighed for at drive landbrug i hele Danmark. Aktiviteterne blev i landdistriktsprogrammet specielt udmøntet i ordningerne omkring P-ådale og etablering af vådområder.
- Forhøjelse af pesticidafgifter.

¹² <http://ec.europa.eu/eurostat>

- Styrkelse af brugen af biomasse i energiforsyningen der affødte en særlig ordning omkring biogasanlæg i landdistriktsprogrammet.
- Ændrede regler omkring husdyrhold, sporing af GMO'er, yderligere fremme af økologisk landbrugsdrift, effektivisering af Plantedirektoratet, forenkling af kødkontrol m.m.

På baggrund af det nationale overvågningsprogram og specifikke undersøgelser og statusopgørelser udsendes der løbende rapporter om status for biodiversiteten i Danmark. For de mest intensivt overvågede arter, typisk omfattet af udpegningsgrundlaget under Natura 2000 netværket, omfattet af bilag IV i habitatdirektivet og fredede arter, viser resultaterne fra rapporteringen i 2010 en relativ stabil situation for visse af arterne – men stadig med små og meget sårbare populationer, mens enkelte arter ikke kunne genfindes på levestederne i 2007 (DMU 2007).

Figur 11. Status for 8169 bedømte arter til rødlisteopgørelsen fra april 2010



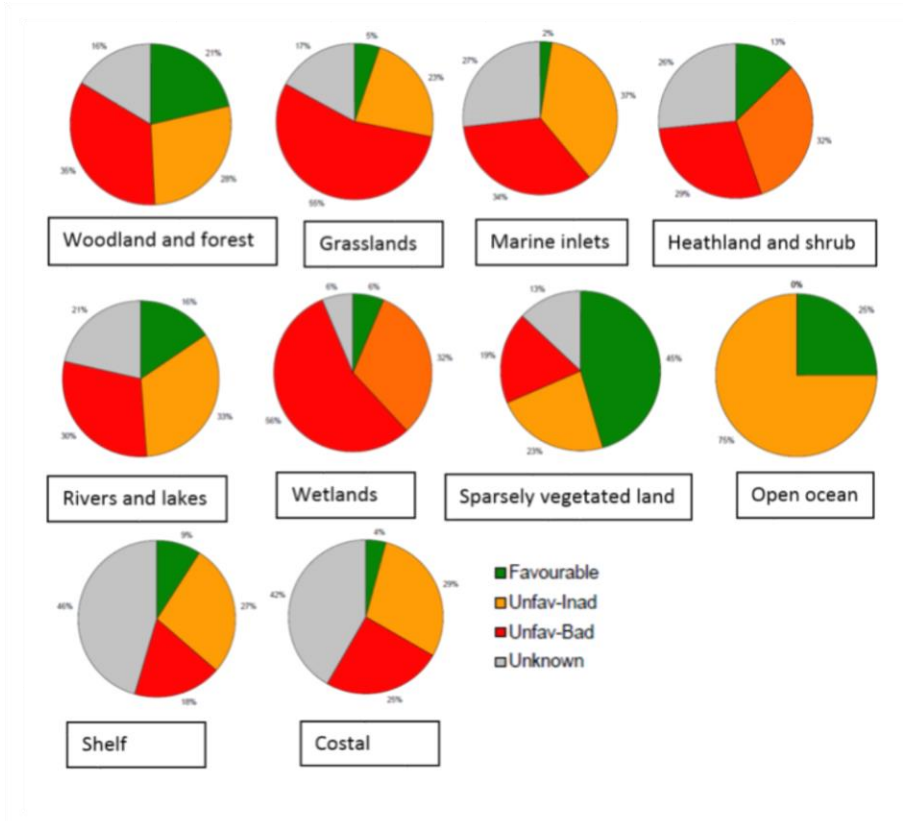
Kilde: Danmarks Miljøundersøgelser – Den danske rødliste – internet.

Den danske rødliste viser, hvilke arter der er forsvundet eller er truede i større eller mindre grad i Danmark. Af de 2262 rødlistede arter, der er omfattet af den seneste opgørelse fra 2010, er 4% forsvundet (RE), 19% truede (CR, EN og VU) og 5% næsten truede (NT). I alt er der bedømt 8169 arter, hvoraf de rødlistede arter udgør 28%. Den største del af de bedømte arter udgøres af de ikke truede arter (LC) på 65%. Derudover har kun 8% ikke været mulige at vurdere (DD).

På Danmarks Miljøundersøgelses hjemmeside er det beskrevet, at en af de mest afgørende årsager til, at arter er presset bundet i, at levesteder ændres eller forsvinder. Derudover er arter presset grundet nedfald af kvælstof fra luften, ændring i driftsformer for landbruget og skovbruget eller grundet fældning i skovene.

Et lignende billede fremkommer på EU plan. Nedenstående figur illustrerer habitater på europæisk plan på baggrund af indmeldinger fra medlemslande (EEA's hjemmeside, Technical report, 2015). Figuren viser habitaternes situation, hvor der ses et fortsat stort behov for at sikre naturtyperne. Udledt af figuren har mindst to tredjedele af naturtyperne en overvejende moderat ugunstig (gul) eller stærk ugunstig (rød) bevaringsstatus.

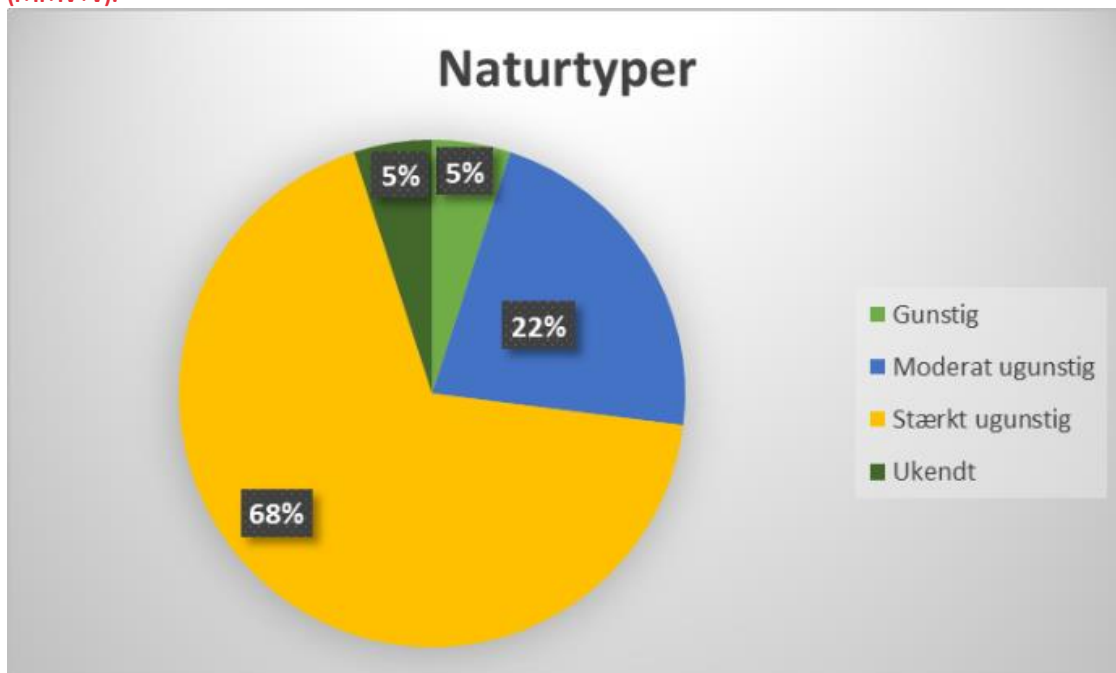
Figur 12. Bevaringsstatus på europæisk plan for naturtyper



Kilde: EEA Technical report No 9/2015.

Anm: Grøn indikerer gunstig bevaringsstatus, gul indikerer moderat ugunstig, rød indikerer stærkt ugunstig og grå er ukendt.

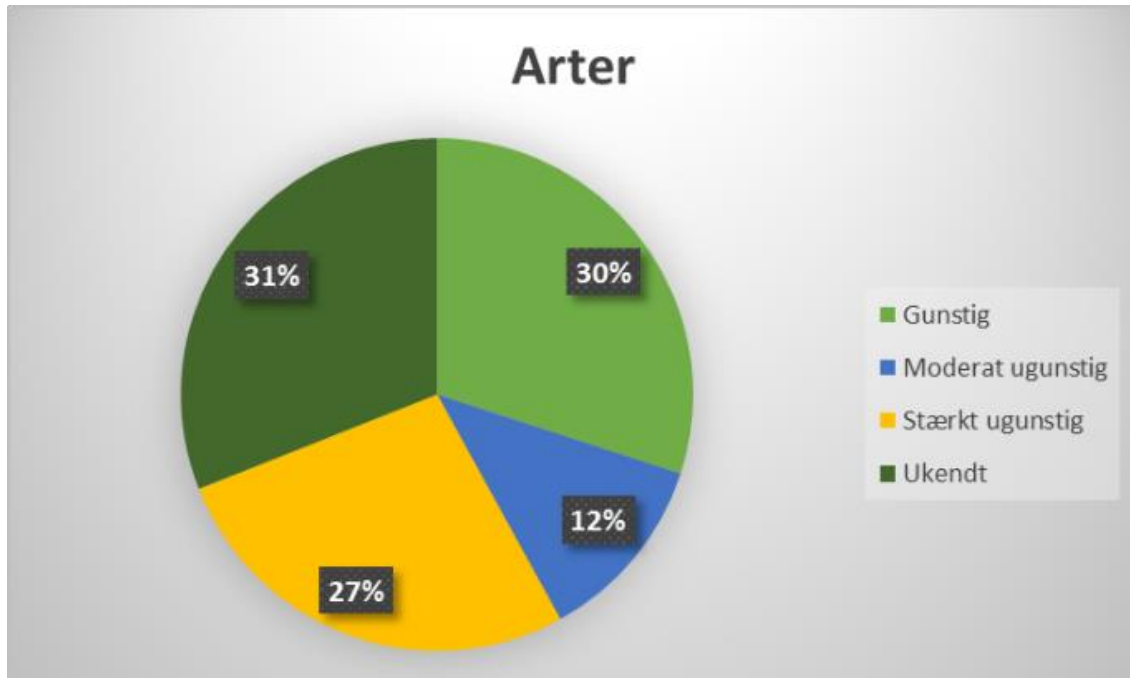
Figur 13. Oversigt over bevaringsstatus for de 60 naturtyper som i Danmark er omfattet af Habitatdirektivets bilag (I+II+IV+V).



Kilde: DCE nr. 98, 2014

Som det fremgår af figuren ovenfor har hovedparten af naturtyperne omfattet af Habitatdirektivets bilag IV en stærk ugunstig bevaringsstatus (68 %), 22% af naturtyperne har en moderat ugunstig bevaringsstatus, mens kun 5 % har en gunstig bevaringsstatus.

Figur 14. Oversigt af bevaringsstatus for de 82 arter som i Danmark er omfattet af Habitatdirektivets bilag (Bilag I+II+IV+V)



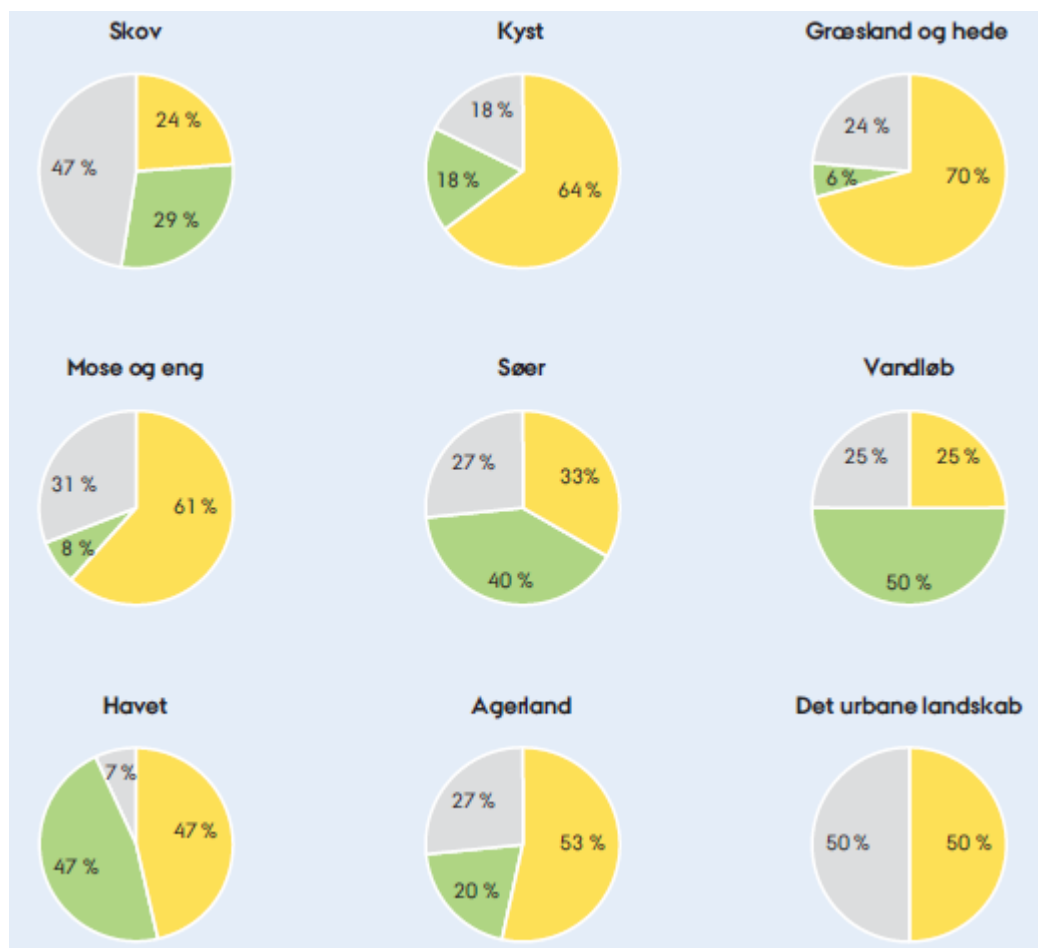
Kilde: DCE nr. 98, 2014

For arterne gælder der en mere ligelig fordeling. 30% har en gunstig bevaringsstatus, 12% har en moderat ugunstig bevaringsstatus, 27% har en stærkt ugunstig bevaringsstatus, mens hele 31% er ukendt.

I rapporteringen fra 2010 er der undersøgt 139 elementer af biodiversitet i ni økosystemer, fordelt på i alt 65 arter eller artsgrupper (i alt tale om mere en 600 arter), 31 processer og 43 levesteder. Ud af disse er der tilbagegang i 47%, mens der i ingen af de ni undersøgte økosystemer er sket en standsning af tabet af biodiversitet. Forskellen er dog bemærkelsesværdig mellem de ni økosystemer, hvor der for nogle artsgrupper og levesteder er tale om, at tilbagegangen er standset eller ligefrem forbedret. For andre økosystemer er tilbagegangen stadig stor, hvorfor nogle arter er i stor fare for at forsvinde¹³.

¹³ Rapport: Danmarks biodiversitet 2010 - Status, udvikling og trusler.

Figur 15. Andelen af alle vurderede elementer i stærk tilbagegang (gul), fremgang/stabil (grøn) og ukendt udvikling (grå) for de ni økosystemer.

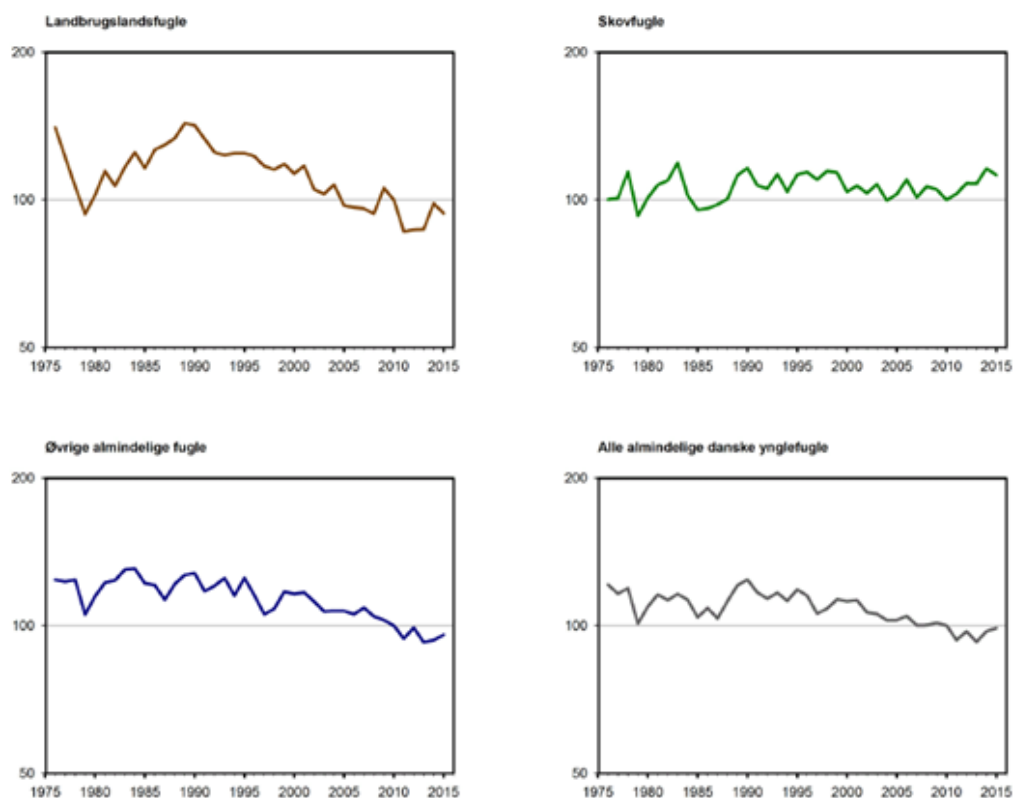


Udledt af figuren opleves størst tilbagegang inden for kyst, mose og enge samt græsland og hede, mens den største fremgang ses inden for vandløb og havet.

Et af de indeks/indikatorer, der er defineret og anvendes i relation til bedømmelse af effekter fra bl.a. landdistriktsprogrammet, er det såkaldte agerfugleindeks. Indekset er baseret på en længere række fuglearter, der er tilknyttet landbrugsarealer¹⁴.

¹⁴ Milieu et al. Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives Final Report March 2016

Figur 16. Indeks for landbrugslandsfugle, skovfugle, øvrige almindelige fugle og alle almindelige danske ynglefugle for perioden 1975 til 2015



Kilde: DOF, *Overvågning af de almindelige fuglearter i Danmark 1975-2015, 2015*

Som det fremgår af figuren, hvor indeks 1980 er sat til 100, er der fra omkring 1990 sket et fald i indeks for alle de definerede grupper af fugle, herunder fuglearter tilknyttet agerlandet. Kun indekset for skovfugle viser en mere stabil udvikling.

4.1.7 Klima og luft

Ovenstående berører kun en del af de problemstillinger, der er på klima- og luftområdet i relation til landbrugs- og skovbrugsaktiviteterne, idet udledning af forskellige stoffer som svovl, nitrat, organiske forbindelser, metan, tungmetaller mv. ligeledes er væsentlige at berøre. I forlængelse heraf er anvendelse af energi og muligheden for energiproduktion i landbruget/skovbruget klimamæssigt fundament. I det reviderede landdistriktsprogram er drivhusgasser, metan, reduceret energianvendelse og energiproduktion derfor faktorer, som indgår heri.

I den internationale Kyotoprotokol har EU forpligtet sig til at nedbringe CO₂-udledningen. Et middel til at opnå dette er EU's CO₂-kvoteordning. Ordningen har til formål at sætte et loft over, hvor meget CO₂, der må udledes. Denne ordning trådte i kraft i 2005 og kaldes officielt "European Union Greenhouse Gas Emission Trading System". Ordningen er nu indtrådt i en tredje periode, som løber fra 2013-2020. Danmark forpligtede sig til at reducere udledningen af drivhusgasser med 21% fra 2008-2012 i forhold til basisåret i 1990. (MST hjemmeside - forpligtigelse der følger af aftaler under Kyoto aftalen). Dette svarer til en årlig udledning på 55 millioner tons CO₂. Landbruget bidrager i udbredt grad til denne udledning, som specielt er relateret til udbringning og håndtering af gylle. Der har siden 1990

været en mindre stigning i udledningen af metan. Miljøministeriets seneste tal viser en svag stigning i CO² udledning fra 2005 til 2006. Ifølge NaturErhvervstyrelsen står landbruget i Danmark for 16% af landets samlede udledning af drivhusgasser¹⁵. Udledningerne af metan og lattergas fra landbruget er dog faldet med 23 % i perioden 1990 til 2007. Faldet skyldes især, at der ikke opdrættes så meget kvæg som tidligere og de løbende vandmiljøplaner.

4.1.8 Jordbundsforhold og næringsstoffer

Jordbundsforholdene i Danmark er i høj grad præget af landskabernes fremkomst under den seneste istid. Hvis den menneskelige påvirkning og specielt landbrugsaktiviteterne ikke havde fundet sted, ville Danmark være præget af muldjorde og naturskov, men pga. disse aktiviteter og skovrydning er der flere steder blevet dannet mor som værende den fremherskende jordbundstype. Den danske jordbund er derudover i høj grad også præget af de mere nordlige og østlige sandede og lerholdige jorde i det vestlige og sydlige Jylland uden for israndslinien. Dyrkningskvaliteten er en central faktor for både skovbrug og landbrugsaktiviteter, hvor der i Danmark har været en lang tradition i over 100 år for kortlægning af dette samt planlægning for anvendelsen til prisfastsættelse, produktion mv.

Indholdet af næringsstoffer i jordbunden er ligeledes et væsentligt forhold i forbindelse med Landdistriktsprogrammet. Næringsstoffer eksisterer i større mængder, bundet til partikler i jordbunden, hvor den overskyggende kilde til tilførslen af nye næringsstoffer er landbruget. I løbet af de sidste årtier er der sket en reduktion af tilførslen af næringsstoffer gennem gødsning af landbrugsarealerne. Udledningen af kvælstof er fra landbruget faldet siden 1985. Reduktionen er for kvælstof på ca. 20%. Kvælstofoverskuddet fra landbruget er tilsvarende reduceret fra ca. 400.000 tons i 1990 til ca. 200.000 tons i 2007¹⁶. Tilførslen af kvælstof til havet, ligger ifølge den samme opgørelse i 2006-2007 på 70-80.000 tons årligt. For fosfor er der i den samme periode sket et tilsvarende fald i overskuddet fra ca. 17 kg fosfor per ha til ca. 14 kg fosfor pr ha¹⁷. En rapport fra DCE beskriver udviklingen i kvælstofudvaskning og næringsstofoverskud fra dansk landbrug for perioden 2007-2011. Denne viser, at den modelberegnete kvælstofudvaskning, ikke har ændret sig væsentligt i perioden 2007-2011 (Seniorforsker Christian Duus Børgesen, DCE). Til gengæld er landbrugets kvælstofoverskud faldet med ca. 30.000 ton kvælstof. Kvælstofoverskuddet betegnes som forskellen mellem det kvælstof, som tilføres landbruget i form af gødning mm., og det kvælstof som fraføres landbruget i form af afgrøder og produkter. Årsagen til at udvaskningen af kvælstof er nogenlunde status quo, mens overskuddet er faldet, er bl.a. nogle år med høje høstudbytter (2008-2009). De aktuelle udbytter påvirker udviklingen i kvælstofbalancen, mens udbytteændringerne ikke påvirker udvaskningsberegningen¹⁸.

¹⁵ *Klima på bordet*, december 2008

¹⁶ DMU: Fakta om kvælstofgødning, april 2009

¹⁷ Holton 2009

¹⁸ DCA rapport nr. 31: Udviklingen i kvælstofudvaskning og næringsstofoverskud fra dansk landbrug for perioden 2007-2011.

Vand

Vand indbefatter vandressourcer i bred forstand inden for ferskvandsforekomster. Herunder hører grundvand, saltvand, brakvand samt åer og søer. Disse forekomster af vand er meget følsomme over for påvirkning fra landbrugsaktiviteter. Vandressourcerne indgår derfor traditionelt set i et detaljeret overvågningsprogram, hvor fokus er på både biotiske og abiotiske parametre. Status for grundvandtstanden er generelt god i Danmark, men fastsatte grænseværdier overskrides dog i 6% af prøvetagningerne med hensyn til pesticidrester og 1% af borerne relateret til nitrat indholdet.

Undersøges i stedet søer, vandløb og marine områder, er et af de væsentligste parametre at have i fokus, næringsstofftilførslen, idet en forøget næringsstofftilførsel kan resultere i øget eutrofiering af søer og åer med risiko for tilgroning og ændring i artsammensætningen i områderne. Handlingsplanerne inden for vandmiljø har netop til formål at reducere denne påvirkning. Aktuelt er helt centralt vandområdeplanerne fra juli 2016, som er en samlet plan for at forbedre det danske vandmiljø. Denne skal sikre renere vand i Danmarks kystvande, søer, vandløb og grundvand i overensstemmelse med EU's vandrammedirektiv.

Landdistriktsgrad og LEADER

Med udgangspunkt i den nye kommunale struktur fra januar 2007 beregnede Fødevarerministeriet (FVM) i forbindelse med programmeringen af landdistriktsprogrammet 2007 - 2013 et indeks for landdistriktsgraden i de enkelte kommuner. Indekset bygger på fire kommunetyper:

- Yderkommuner
- Landkommuner
- Mellekommuner
- Bykommuner.

Formålet med indekset var – udover at få et overblik over varians kommunerne imellem – at udvikle en objektiv og gennemsigtig måde at allokere midler under landdistriktsprogrammet på, herunder at implementere LEADER-komponenten (akse 4).

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter valgte i 2012 at udarbejde en ny model til afgrænsning af landdistrikter og yderområder¹⁹. Formålet med den nye model har været at opnå en mere præcis afgrænsning af forskellige områdetyper og muliggøre en mere nuanceret beskrivelse af områderne. Et områdes status bliver med den nye model fastlagt på sogneniveau frem for kommuneniveau. Et områdes status fastlægges overordnet med afsæt i to dimensioner. Den ene er en by/land dimension,

¹⁹ Statusrapport omfattende år 2012 om gennemførelse af det danske ELFUL landdistriktsprogram 2007-2013. Afsnittet af snittet bygger på denne rapport.

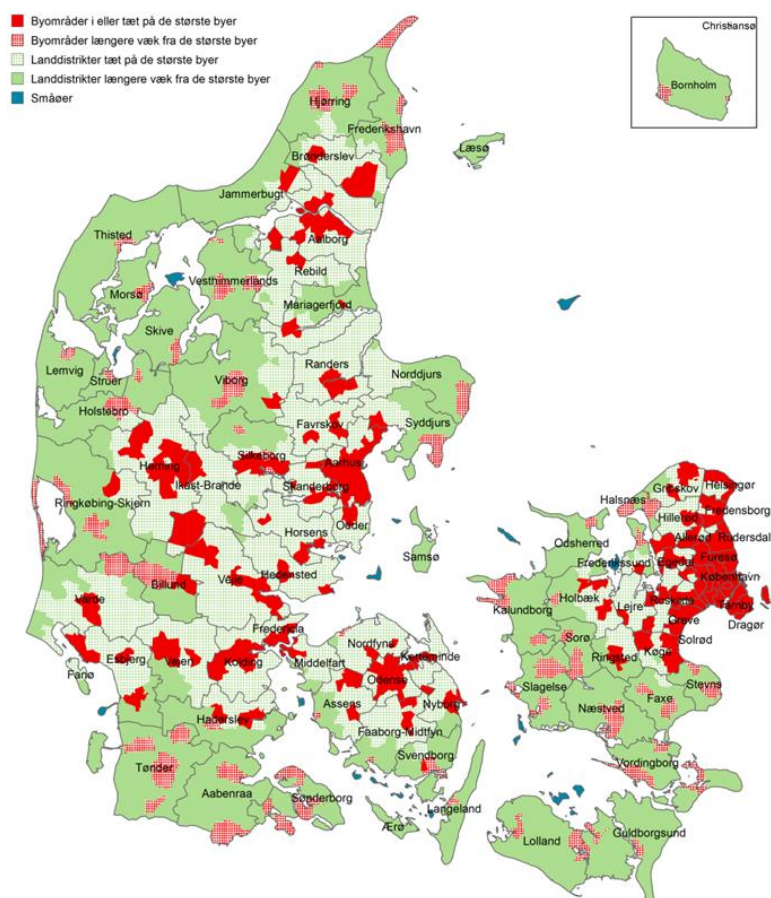
der måler et områdes andel af borgere i byer med mindst 3.000 indbyggere. Den anden er en center/periferi dimension, der måler om et givent område ligger tæt på (mindre end 30 minutters kørsel) eller langt fra de største byområder i Danmark.

Afgrænsningen omfatter fire typer af sogne:

1. *Byområder i eller tæt på de største byer:* områder hvor mindst halvdelen af borgerne bor (a) i byer med over 3.000 indbyggere og (b) indenfor en halv times kørsel fra et af de største byområder i landet.
2. *Byområder længere væk fra de største byer:* områder hvor mindst halvdelen af indbyggerne bor (a) i byer med over 3.000 indbyggere og (b) mere end en halv times kørsel fra et af de største byområder i landet.
3. *Landdistrikter tæt på de største byer:* områder hvor mere end halvdelen af indbyggerne bor (a) udenfor byer med over 3.000 indbyggere og (b) indenfor en halv times kørsel fra et af de største byområder i landet.
4. *Landdistrikter længere væk fra de største byer:* områder hvor mere end halvdelen af indbyggerne bor (a) udenfor byer med over 3.000 indbyggere og (b) mere end en halv times kørsel fra et af de største byområder i landet.

Da de små danske øer betragtes som særegne områder med særegne udfordringer og muligheder, behandles de som en særskilt type. Landkortet viser fordelingen af de fem områdetyper i Danmark.

Figur 17. Danmarkskort med forskellige områdetyper



Kilde: Årsrapport 2013, NAER

I perioden 2000-2006 blev der etableret 12 lokale aktionsgrupper i Danmark. I landdistriktsprogrammet 2007-2013 er der oprettet 55 lokale aktionsgrupper, som har dækket stort set hele landet, når man ser bort set fra de større byer. 11 aktionsgrupper er fælles med lokale aktionsgrupper under Fiskeriprogrammet. Derudover er der fem lokale aktionsgrupper, som kun er under Fiskeriprogrammet. Antallet af LAG'er er reduceret i 2014 – 2020 programmet 26 LAG'er, som dækker større geografiske områder.

4.2 KONTEKSTANALYSE

De væsentligste kontekstuelle ændringer i Danmark med relation til implementeringen af landdistriktsprogrammet er – ud over den økonomiske udvikling beskrevet ovenfor – udviklingen i de politiske rammebetingelser. I gennem programmets implementeringsperiode, har debatten omkring 'Landdistrikter', 'Udkantsdanmark', 'Vandkantsdanmark' – kært barn har mange navne – fyldt mere og mere både politisk og i presen. Debatten skal ses som udtryk for de strukturelle tendenser, der er i landdistrikterne i Danmark jf. afsnittene ovenfor. De væsentligste ændringer i de politiske rammebetingelser er beskrevet nedenfor.

4.2.1 Grøn Vækst

Med Regeringens og Dansk Folkepartis vedtagelse af Grøn Vækst-strategien i juni 2009 (med ikrafttræden fra 1. januar 2010) blev der skabt et nyt sæt af rammebetingelser for den danske jordbrugssektor og fødevarerindustri. Ideen med Grøn Vækst, der løb frem til 2015 hhv. 2020 for særlige områder, var at et højt niveau for miljø-, natur- og klimabeskyttelse kunne gå hånd i hånd med en konkurrencedygtig jordbrugs- og fødevarerproduktion baseret på produkter af høj kvalitet og sikkerhed. Hensigten var, at Danmark på den ene side kunne leve fuldt op til sine internationale miljøforpligtelser samtidig med, at sektorens konkurrenceevne blev udviklet til gavn for vækst og jobskabelse.

Strategien indbefattede en fokuseret indsats for at skabe bedre rammer for et bæredygtigt, såkaldt selv bærende erhverv, der kunne udvikle sig på markedsvilkår samtidig med, at der skete en beskyttelse af natur, miljø og en mere grøn energiproduktion.

Som en del af Grøn Vækst-aftalen blev der reserveret en pulje på i alt 200 mio. kr. til regioner og kommuner med formålet om at underbygge og udvikle den samlede vækst- og udviklingsindsats under landdistriktsprogrammet.

2007-2013 Landdistriktsprogrammet har skulle bidrage til at opfylde en række af målene, især inden for natur og miljø, herunder vandmiljøet. Der blev derfor oprettet en række nye støtteordninger jf. nedenfor.

Justeringerne til programmet på baggrund af Grøn Vækst, Sundhedstjekket og Den Europæiske Økonomiske Genopretningsplan var så markante, at ændringerne blev gjort til genstand for en ny Strategisk Miljøvurdering (SEA).

For **akse 1** medførte programændringerne en række ting:

- Erhvervsudviklingsordningen for Primære Jordbrugere blev opdelt i en udviklings- og demonstrationsordning. Herudover oprettede man en ny investeringsordning 'Miljøteknologiordningen'. Denne ordning blev oprettet med et ønske om at skabe mere fokus på investeringssiden. Miljøteknologiordningen er designet, så den tager afsæt i en teknologiliste, hvor der er anført omkostningseffektive miljøteknologier, og der stilles krav om minimumseffekter, før støtte kan gives.
- Herudover oprettede man en ordning til investering i biogasanlæg, dels konventionelle fællesanlæg, dels økologiske gårdanlæg. Dette for at styrke brugen af biomasse i energiforsyningen.
- Erhvervsudviklingsordningen for forarbejdning blev også justeret – til fordel for investeringer inden for forarbejdning i fødevarersektoren. Tilskud til demonstrations- og udviklingsprojekter blev videreført i en sammenlagt erhvervsudviklingsordning, hvor der blev givet tilskud til udvikling og demonstration vedrørende det primære jordbrug og vedrørende forarbejdning i fødevarersektoren.
- Kvalitetsfødevarerordningen blev tilrettet således, at der kom 100% fokus på økologi, mens tilskud til information mv. om mulighederne for beskyttelse af produkter med geografisk oprindelse blev fjernet fra ordningen.

For **akse 2** ordningerne var planlægningen specielt rettet mod:

- Vandplaner og kvælstofreduktion: I den forbindelse igangsattes et analysearbejde om vandplanernes konsekvenser for beskæftigelsen og udviklingsmuligheder i visse egne af landet for at få skabt yderligere klarhed om konsekvenserne af den forudsatte indsats. Vandrammedirektivets endelige implementering skulle ske under hensyntagen til en fortsat mulighed for at drive landbrug i hele Danmark. Aktiviteterne blev i landdistriktsprogrammet specielt udmøntet i ordningerne omkring P-ådale og etablering af vådområder.
- Forhøjelse af pesticidafgifter.
- Ændrede regler omkring husdyrhold, sporing af GMO'er, yderligere fremme af økologisk landbrugsdrift, effektivisering af Plantedirektoratet, forenkling af kødkontrol m.m.

Det affødte for **akse 2** ordningerne følgende ændringer:

- For Pleje af græs og naturarealer var de væsentligste ændringer, at der blev indført et tillæg for særlig fuglevenlig drift, at det blev muligt at søge Pleje af græs- og naturarealer i § 3- og Natura 2000-områder, og det blev præciseret, at alle marker skulle indtegnes hvert år i forbindelse med indsendelse af anmodning om den årlige tilskudsudbetaling.
- For Vådområder kom der to nye ordninger til etablering af vådområder rettet mod hhv. kommuner og private lodsejere. Ordningerne var målrettet gennemførelsen af de kommende vandplaner. Projekterne skulle bidrage til blandt andet tilbageholdelse af næringsstoffer, men var som udgangspunkt ikke forskellige fra eksisterende ordninger, bortset fra målretningen mod specifikke geografiske lokaliteter.
- For ordningen omkring Natur- og miljøprojekter skete der en ny detaljering af kriterierne for opnåelse af støtte, og der kom nye støttemuligheder under ordningen.

Der er ikke sket ændringer for akserne 3 og 4 som konsekvens af Grøn Vækst. Vi vil i forbindelse med de afsluttende konklusioner i kapitel 10 vurdere, hvordan resultaterne af denne evaluering bidrager til at styrke eller evt. svække rationalet for de ændringer af ordningerne, der afstedkom som led i Grøn Vækst-strategien.

4.2.2 Andre politikker

I årene 2007-2013 har kombinationen af den demografiske udvikling i de danske landdistrikter og yderområder samt den økonomiske krise, udfordret målsætningen om et Danmark, som hænger sammen. Fra politisk sider er der taget en række initiativer som sigter mod at gavne landdistrikterne og yderområderne. I det følgende fremgår et udvalg af disse.

4.2.2.1 Regional erhvervs politik og erhvervsfremme

Der er efter kommunal- og regionsrådsvalget i november 2009 blevet udnævnt en række nye medlemmer til vækstfora, som har stået overfor udarbejdelsen af nye regionale erhvervsudviklingsstrategier. Vækstfora har haft en særlig pligt over for de danske yderområder, hvor de har skullet sikre, at mindst 35 % af EU-strukturfondsmidlerne fra 2007-2013 blev anvendt til fordel for disse.

Herudover har man gennem Kreditpakken og Erhvervspakken fra 2009 forsøgt at forbedre lånemuligheder samt lette adgangen til risikovillig kapital. Dette med målet om at sikre vækst- og innovationsforudsætninger for en bred vifte af virksomheder. Hertil har Fødevareministeriet forbedret lånemulighederne i landdistrikterne for de mindste virksomheder. Dette er sket gennem en lempelse af reglerne omkring udlån via de danske indkøbsforeninger, så det ikke længere kun er landmænd med små bedrifter, som har gavn af de konkurrencedygtige lån. I landdistrikterne har de mindre virksomheder således fået forbedret deres konkurrenceevne, idet de har fået mulighed for at investere i nyt udstyr, som kan fremme beskæftigelsen samtidigt med, at aktiviteter kan fastholdes.

Der er yderligere i perioden for 2010-2012 blevet oprettet en Fornyelsesfond på i alt 760 mio. kr. Denne fond har haft til formål at understøtte den grønne omstilling og den erhvervsmæssige fornyelse med fokus på små og mellemstore virksomheder. Fonden har fem indsatsområder, hvor det ene omhandler omstilling i ramte områder. Her understøtter fonden både lokale og regionale projekter, som kan skabe omstilling gennem fornyelse og innovation. Hertil har formålet været at skabe nye arbejdspladser samt at fremme nye erhvervsmuligheder.

4.2.2.2 Fremme af bosætning i landdistrikterne²⁰

For at fremme bosætning i landdistrikterne har regeringen og KL afsat en pulje på 150 mio. kr. (Indsatspuljen), som kan hjælpe til medfinansiering af kommunernes indsats overfor forbedringer af det fysiske miljø i yderområder. Herunder hører fx nedrivning af faldefærdige bygninger og oprydning på private grunde. De 150 mio. kr. blev i november 2009 uddelt til 34 kommuner, mens kommunerne selv skulle bidrage til en medfinansiering på 37 mio. kr. I 2010 blev der gennemført nedrivninger, renoveringer og forskønnelser for over 187 mio. kr.

Regeringen (S-R-SF) har hertil i april 2013 indgået en aftale med Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti. Aftalen omhandler en pulje på 400 mio. kr. til nedrivning og istandsættelse af dårlige bygninger i mindre byer (under 3.000 indbyggere) og i landdistrikter. Sigtet med puljen har været at imødekomme problemer som faldefærdige huse samt at bidrage til en fremadrettet indsats på området. Puljen er forlænget til 2020 med 55 mio. kr. om året, hvilket sikrer en langsigtet planlægning på området.

Hertil har Regeringen (S-R) sammen med alle partier i Folketinget (undtagen Liberal Alliance) vedtaget en ændring af byfornyelsesloven. Fra 1. januar 2015 har kommunerne således haft bedre muligheder for at rydde op og forskønne de mindre byer ved at have målrettet indsatser mod områder, som har tilpasnings- og udviklingsproblemer.

Andre politikker inden for bygning, boliger og byfornyelse:

²⁰ Dette afsnit bygger på det tilsvarende afsnit fra midtvejsevalueringen 2007-2009, men er en komprimeret udgave heraf. Der henvises til midtvejsevalueringen for en mere fyldestgørende beskrivelse.

- *BoligJobordningen:* Regeringen (S-R-SF) har udvidet BoligJobordningen, så der også gives tilskud til servicearbejde og renoveringsarbejde i sommerhuse og fritidsboliger.
- *Indsats mod boligspekulanter:* Regeringen (S-R-SF) har sammen med Enhedslisten, Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti ændret lejeloven, så kommunerne har mulighed for at indbringe sager om vedligeholdelsesmangler i dårlige lejeligheder og derved modvirke spekulativ udlejning.
- *Liv og udvikling i problemramte bymidter, handeleggader og mindre byer:* Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har i 2014 uddelt 30 mio. kr. til syv kommuner, der skal gennemføre forsøgsprojekter til at understøtte en positiv udvikling i de mindre byer.
- *Nedrivning af almene boligafdelinger:* I Boligaftalen 2014 mellem regeringen (S-R), Det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Dansk Folkeparti og Enhedslisten blev der afsat 600 mio. kr. i årene 2015-2018 til nedrivning af dele af almene boligafdelinger i de større byer.
- *Flexboligtilladelse:* S-R-SF-regeringen har med støtte fra Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti ændret boligreguleringsloven fra maj 2013, så boligejere midlertidigt kan anvende deres helårsbolig til fritidsformål.

4.2.2.3 Erhvervsliv og jobskabelse²¹

Regeringen (S-R) vil styrke de muligheder, der er for at skabe vækst inden for fødevarerhvervet. For landdistrikter og yderområder er udviklingen af fødevarerectoren vigtig, idet denne udgør en stor del af erhvervet og arbejdspladserne. Regeringen (S-R) indgik derfor i 2014 en aftale med Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti, som skulle styrke råvaregrundlaget, forbedre adgangen til finansiering og kapital samt skabe vækst og arbejdspladser via løsningsorienteret regulering.

For at fremme erhvervslivet i yderområderne offentliggjorde regeringen (S-R-SF) i januar 2014 ligeledes en vækstplan for den danske turisme. Regeringen ville med planen tiltrække udenlandske turistinvesteringer, hvor specielt kystområderne i Danmark var sigtet.

Der har også været fokus på uddannelsesmæssige forhold, hvor regeringen (S-R-SF), Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti i juni 2013 indgik en aftale om at ændre lovgivningen for erhvervsakademierne. Formålet var at understøtte videreudviklingen af en stærk og selvstændig erhvervsakademisektor, som udbyder praksisrettede uddannelser. Regeringen (S-R-SF), Venstre, Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti har i forbindelse med finansloven for 2013 også indgået en aftale om bedre erhvervsuddannelser og uddannelsesaranti. Dette har ført til nye praktikcentre på 50 erhvervsskoler landet over. Hertil har Regeringen (S-R), Venstre, Dansk Folkeparti, SF, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti i februar 2014 indgået aftale om bedre og mere

²¹ Dette afsnit bygger på det tilsvarende afsnit fra midtvejsevalueringen 2007-2009, men er en komprimeret udgave heraf. Der henvises til midtvejsevalueringen for en mere fyldestgørende beskrivelse.

attraktive erhvervsuddannelser. Geografisk spredning på uddannelserne er hertil ét af kriterierne ved den kommende udbudsrunde for erhvervsuddannelserne i 2017.

Andre politikker inden for erhvervsliv og jobskabelse:

- *Aftale om udmøntning af fiskeriudviklingsprogrammet:* Regeringen (S-R) har i november 2014 indgået en bred politisk aftale med Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti om udmøntning af fiskeriudviklingsprogrammet i perioden 2014-2017.
- *Femernforbindelse og turisme:* Regeringen bidrager som led i vækstplanen for dansk turisme til et arbejdsforløb for at udnytte turismepotentialet ved den kommende faste forbindelse over Femern Bælt.
- *Ø-turismeambassadør for småøerne:* Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter gav i 2012 ø-støttemidler fra Landdistriktspuljen til gennemførelsen af projektet "27 småøer med store oplevelser: Etablering af ø-turismeambassadør".
- *Midler til grøn omstilling i blandt andet ø-kommuner:* Regeringen (S-R-SF) har i 2013 indgået aftale med Enhedslisten om den grønne superpulje. 6 mio. kr. fra puljen skal bruges til at reducere CO2-udledning.
- *Bedre adgang til finansiering og likviditet:* Regeringen (S-R-SF) er i en aftale med Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti blevet enige om en vækstplan på samlet set ca. 75 mia. kr. i perioden 2014-2020.

4.2.2.4 Finansiell støtte og rammevilkår for kommuner med landdistrikter og yderområder²²

Med støtte fra Enhedslisten har regeringen (S-R-SF) gennemført en lovændring om kommunal udliggning. Der er flyttet ca. 400 mio. kr. fra de større bykommuner til landdistrikts- og yderkommuner, mens kommuner med små øer har fået et øget tilskud på 15 mio. kr.

I 2013 har regeringen (S-R-SF) med støtte fra Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti ændret planloven. Herved indføres blandt andet en landdistriktsbestemmelse, hvilket giver forbedret muligheder for kommunerne til at stimulere bosætning og fremme erhvervsinitiativer i landdistrikts- og yderområder. Hertil er landzonetilladelse til opsætning af mobilantenner på eksisterende master til mobiltelefoner m.v. ikke længere nødvendig, hvilket giver bedre muligheder for at udbygge mobilnettene.

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters Landdistriktspulje har hertil tidligere hvert år givet tilskud til forsøgsprojekter i landdistrikterne og på de små øer. Der tildeles yderligere tilskud til forsknings- og informationsprojekter, som kan klarlægge levevilkår og udvikling i landdistrikterne. Den samlede årlige ramme er på godt 22 mio. kr.

²² Dette afsnit bygger på det tilsvarende afsnit fra midtvejsevalueringen 2007-2009, men er en komprimeret udgave heraf. Der henvises til midtvejsevalueringen for en mere fyldestgørende beskrivelse.

Andre politikker inden for rammevilkår:

- *Udbredelse af viden:* Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har etableret internetportalen livogland.dk. Her deles viden om indsatser i landdistrikter og yderområder.
- *National friluftspolitik:* Regeringen (S-R-SF) har i 2013 igangsat en proces til udarbejdelse af Danmarks første nationale friluftspolitik. Samtidig blev der frem til 2015 afsat 20 mio. kr., som skulle anvendes til friluftsliv i Danmark.
- *Kystsikring:* Som led i Vækstplan DK har regeringen (S-R-SF) understøttet kystbeskyttelses- og oprensningsindsatsen med samlet 200 mio. kr. i 2014 og 2015.

4.2.2.5 Infrastruktur²³

Regeringen (S-R-SF) har reserveret 28,5 mia. kr. til Togfonden DK, som skal være med til at finansiere et stort løft inden for den danske jernbanetrafik. Aftalen blev indgået i januar 2014, hvor størstedelen af midlerne skal gå til nye skinner og hurtigere forbindelser. Dette vil medvirke til bedre togforbindelser, hvorved flere borgere i landdistrikts- og yderområder vil rykke inden for pendlerafstand til de større byer. I 2012 indgik regeringen (S-R-SF) yderligere en trafikaftale med Enhedslisten og Dansk Folkeparti til forbedring af kollektiv transport i yderområder.

For yderkommunerne har Regeringen (S-R-SF) givet klare rammer for, hvordan de kan fremme adgangen til hurtigt bredbånd til erhvervsmæssige formål i områder, hvor dækningen er dårlig. I kommuneaftalen for 2014 er der hertil afsat en lånepulje på 50 mio. kr., som kan benyttes til formålet. Lånepuljen er med Vækstpakke 2014 forhøjet med i alt 100 mio. kr. i 2015-2016.

Andre politikker inden for infrastruktur:

- *Øget befordring til studerende:* Regeringen (S-R-SF) har med SU-reformen i april 2013 sikret, at studerende bosat i områder med begrænset adgang til offentlig transport, i højere grad kompenseres for deres omkostninger til transport i egen bil til uddannelsesstedet.
- *Bedre bredbånd på Bornholm:* Regeringen (S-R-SF) har sammen med Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti afsat 60 mio. kr. i 2014 og 2015 til sikring af bedre bredbåndsforbindelser på Bornholm.
- *National akutlægehelikopterordning og styrket akutberedskab:* Regeringen (S-R-SF) og Enhedslisten har prioriteret 41,4 mio. kr. i 2013 og 126,7 mio. kr. fra 2014 og frem til etablering af en national akutlægehelikopterordning.
- *Nedsættelse af færgetakster for godstransport til og fra øerne:* Regeringen (S-R) har sammen med Venstre, Det Konservative Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Dansk Folkeparti nedsat færgetaksterne for godstransport til og fra øerne med op til 80 pct.

²³ Dette afsnit bygger på det tilsvarende afsnit fra midtvejsevalueringen 2007-2009, men er en komprimeret udgave heraf. Der henvises til midtvejsevalueringen for en mere fyldestgørende beskrivelse.

- *Mobildækning:* Regeringen (S-R-SF) har med støtte fra Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Enhedslisten ændret teleloven, som gør det mere relevant at investere i udbygning af den mobile infrastruktur i affolkede områder.

4.3 TIDLIGERE EVALUERINGER

Afsnittet her opsummerer de seneste relevante evalueringer for dansk landdistriktspolitik. Der er tale om:

- Midtvejsevalueringen af 2007-2013 landdistriktsprogrammet.
- Ex ante evalueringen af 2007-2013 landdistriktsprogrammet.
- Opdateringen af den strategiske miljøvurdering af 2010-2013 programmet som konsekvens af Grøn Vækst strategiens implementering i programmet.

Midtvejsevalueringen af 2007-2013 landdistriktsprogrammet er den seneste evaluering og vil naturligt have en større vægtning end de øvrige. De øvrige evalueringer er også beskrevet i midtvejsevalueringen, hvorfor der refereres til denne for en mere uddybende beskrivelse.

4.3.1 Midtvejsevaluering af 2007 – 2013 Landdistriktsprogrammet

Midtvejsevalueringen konkluderede, at den interventionslogik, der kendetegner det danske program, fortsat på daværende tidspunkt var intakt, og at programmet også i den resterende del af programperioden ville finde nytte i danske landdistrikter med et stort behov for de offentlige tilskud, som landdistriktsprogrammet tilbyder. Udover at være relevant, var det også vurderingen, at 2007-2013 programmet var mere sammenhængende end set tidligere, både internt i akserne, men også på tværs af disse. Dette bl.a. i kraft af de specifikke design af ordninger (bl.a. ordninger under akse 1) og pga. LEADER metodens implementering. Der blev dog stadigvæk identificeret muligheder for at forbedre synergi og sammenhæng, især i akse 2.

Målopfyldelsen blev vurderet som meget tilfredsstillende. På evalueringstidspunktet var der således givet tilsagn til 15.148 projekter og aktiviteter mod en programmeret indsats på 15.250 tilsagn. Det var dog også oplevelsen, at der var store variationer i målopfyldelsen fra ordning til ordning. For akse 1 var den tekniske målopfyldelse opgjort som antal tilsagn på 176% (813 tilsagn mod planlagt 462) for perioden 2007-2009. For akse 2 var målopfyldelsen samlet set 89,7%, mens den for skovordningerne var 58% (2.420 tilsagn mod planlagt 4.157). Også akse 3 og 4 overpræsterede vurderet på antal tilsagn med en procent på samlet 252 (1.662 tilsagn mod planlagt 660), især foranlediget af betydeligt flere projekter under Børn og Unge ordningen end forventet.

Den økonomiske målopfyldelse var samlet set på 114%, idet der var givet tilsagn for 2.412,7 mio. kr. mod budgetteret 2.103,7 mio. kr. Der var således en vis forskel mellem de fastsatte og de realiserede økonomiske mål på programniveau.

Ved midtvejsevalueringen blev programmet vurderet til at bidrage til målsætningerne for programmet og for landdistriktspolitikken, mens programmets bidrag til realisering af de specifikke målsætninger var på et tilfredsstillende niveau. For akse 1 var der således tale om et meget tilfredsstillende bidrag til fremme af indførelse af ny teknologi og produktudvikling hos det antal bedrifter og virksomheder,

det var planlagt. Opfyldelsen for antal bedrifter var på 215% og for virksomheder 374%. For Kvalitetsfødevarer var målopfyldelsen af antal tilsagn 47%. Det blev vurderet, at de gennemførte projekter bidrog til de specifikke mål om at fremme kendskabet til og informationen om kvalitetsfødevarer i tilfredsstillende omfang.

For ordningerne under akse 2 var der ligeledes samlet set tale om en positiv målopfyldelse vedr. de operationelle og specifikke målsætninger. Hvad angik antallet af hektar og bedrifter, var resultatet generelt positivt, og delmålene for perioden var nået. For flere ordninger var det samlede mål for 2007-2013 perioden allerede nået. De specifikke målsætninger var i vid udstrækning nået i tilfredsstillende grad fx i forhold til at beskytte vandmiljøet ved at reducere kvælstof- og fosforudvaskningen, reducere brugen af plantebeskyttelsesmidler samt beskytte og forbedre natur- og biotopforholdene på landbrugs- og naturarealer. Også målet om at understøtte en omlægning fra konventionelt til økologisk jordbrug var nået i meget tilfredsstillende omfang. Endelig var skovordningerne gode bidragsydere til målopfyldelsen. Bl.a. vedr. skovrejsning og fremme af en god og flersidig bæredygtig skovdrift. Kun målsætningen om at fremme etablering af dyrkningsfri randzoner langs søer og åbne vandløb, for dermed at opnå en reduktion af fosfortilførslen til overfladevandet, var ikke opnået, ligesom det var vurderingen, at det var tvivlsomt, om Ø-støtten havde bidraget afgørende til at fastholde landbrugsvirksomhed på små-øer uden broforbindelse.

Vurderingen af de specifikke mål for akse 3 var, at investeringerne havde bidraget til at skabe nye arbejdspladser i tilfredsstillende grad, mens målsætningen om diversificering til ikke-landbrugsaktiviteter ikke var nået. Derimod var der oprettet mange nye mikrovirksomheder, der kunne skabe nye indtægtsmuligheder for borgerne i lokalsamfundene, ligesom antallet af turister syntes at være øget. Generelt set var det opfattelsen, at ordningerne bidrog positivt til fremme af forbedrede levevilkår i landdistrikterne.

Midtvejsevalueringen konkluderede, at bidraget til opnåelse af de effekter, det var målet at nå med programindsatsen i perioden fra 2007-2009, var tilfredsstillende. Der var således opnået en øget nettoværditilvækst i sektoren på 1.076 mio. kr. svarende til 87% af det afsatte mål, ligesom arbejdsproduktiviteten i både jordbruget og i fødevarerektoren var øget, således at de fastsatte mål blev nået med hhv. 91% og 98%. Jobskabelsen var ligeledes tilfredsstillende, endskønt forventningerne var beskedne.

Hvad gælder de miljørelaterede effekter, var det vurderingen, at kvælstofoverskuddet var reduceret med 33% af det fastsatte mål (512 tons N mod målsat 3.600 tons N for hele perioden), hvilket ville bidrage positivt til at beskytte vandkvaliteten. Bidraget til at vende nedgangen i biodiversiteten målt som udviklingen i agerfugleindekset blev også vurderet positivt, endskønt indekset var faldet gennem perioden, for dog at rejse sig lidt i 2009. Bidraget til bekæmpelse af klimaændringerne gennem en forøgelse af produktionen af vedvarende energi har en indirekte karakter i perioden via tilskud til gylleseparationsanlæg og andre typer af teknologier, der muliggjorde produktion af biogas baseret på svine- og kvæggylle. Antallet af nyetablerede anlæg var dog beskedent, og det kunne ikke bekræftes i branchen, at programmet havde nogen afgørende betydning for de nye investeringer.

Indsatsen for reduktion af fosforudledning ved hjælp af dyrkningsfri randzoner blev anset som lille, da kun 5% af målet var nået. Målet om reduktion af pesticider var nået med 66%, idet der var 191.000 ha under forskellige former for miljøvenlig drift mod et mål om små 290.000 ha. Endelig var den miljø-

og naturvenlige drift af græsarealer øget i stort omfang. Målet var nået med 90% med næsten 47.000 ha ud af et samlet mål på 104.000 ha miljøgræs for hele perioden, hvoraf programmet skulle bidrage med 50%.

Samlet set repræsenterede de afgivne tilsagn i perioden 2007-2009 et beløb på 2.412,7 mio. kr. (eksklusiv drift af LAG og Teknisk bistand) til aktiviteter under de tre akser. Heraf ville knap en tredjedel eller 30% af investeringerne have været gennemført også uden, at dette tilskud var givet. Det svarer til et beløb på 724 mio. kr. En svag stigning i forhold til det forrige program.

Midtvejsevalueringen konkluderede, at programmet blev administreret omkostningseffektivt og i henhold til Kommissionens krav. Generelt var programmets administration, inkl. information, sagsbehandling mv. hensigtsmæssigt sat op. Overvågningssystemets indretning blev vurderet som et punkt, hvor der kunne gøres en ekstra indsats for at bidrage til en yderligere optimering i forhold til realisering af programmets mål.

4.3.2 Ex ante evalueringen af 2007-2013 programmet

Det var den overordnede konklusion, at det med den Nationale Strategi for Det danske landdistriktsprogram 2007-2013 var lykket at sammentænke og koble de enkelte foranstaltninger inden for rammerne af nye støtteordninger på en måde, der potentielt kunne fremme synergieffekter og tage afsæt i de behov, som ansøger sad med.

Det var endvidere konklusionen, at de opsatte målsætninger inden for de tre akser og vægtningen heraf, var i overensstemmelse med samfundsmæssige behov og problemstillinger, og at der var overensstemmelse mellem planens mål og EU's prioriteringer (Gøteborg-deklarationen og Lissabon-deklarationen). Dette kom til udtryk ved, at planens målsætninger rettede sig mod innovation og fremme af nye indkomstmuligheder med et samtidigt fokus på bevarelse af naturværdierne og forbedring af forholdene for miljøet.

LEADER-metoden blev vurderet til at have en betydelig rolle i den danske plan. Herigennem ville der blive skabt nye rammer for mobilisering af lokale kræfter, og der vil være fokus på brede samfundsmæssige aspekter af landdistriktsudviklingen inden for geografisk afgrænsede områder.

Det var den overordnede konklusion, at planen ville skabe betydelige effekter i form af øget værditilvækst, arbejdspladser, innovation og kompetenceudvikling samt forbedringer for natur og miljø. Valget af foranstaltninger var langt hen ad vejen vurderet til at være velbegrundet.

Den største anke i ex ante evalueringen var den manglende politiske beslutning om finansiering af planen i dens samlede løbetid, hvilket ville sikre gennemskuelige betingelser for den danske støtte til landdistrikterne.

4.3.3 SEA fra ex ante evaluering og opdatering ifm. Grøn Vækst i 2009

Der blev i relation til landdistriktsprogrammet gennemført to strategiske miljøvurderinger (SEA) resulterende i to miljørapporter. Rapporterne blev udarbejdet dels i relation til ex ante evalueringen, dels i relation til revision af programmet affødt af beslutningen om Grøn Vækst.

Det var den overordnede konklusion i begge evalueringer, at 2007-2014 landdistriktsprogram havde anvendt erfaringer fra den tidligere programperiode, og at dette, sammen med tidligere gennemførte evalueringer, havde haft væsentlig indflydelse på programmets endelige udformning. Det gjaldt særligt sammentænkningen og koblingen af foranstaltninger i klynger. Det var ud fra en miljøsynsvinkel konklusionen, at programmet ville have en væsentlig positiv miljøeffekt, herunder at gennemførelsen af et scenarie ville have negative følger for den række af miljøfaktorer, analysen byggede på.

Der blev for enkelte foranstaltninger fundet visse mulige negative effekter, men i ingen tilfælde væsentlige negative. Det var herudover en konklusion, at valget af foranstaltninger virkede velbegrunderet, men at fravalg af visse foranstaltninger, specielt relateret til Natura 2000 og skov, kun i mindre grad var berørt i programmet, både i forhold til begrundelse og virkning.

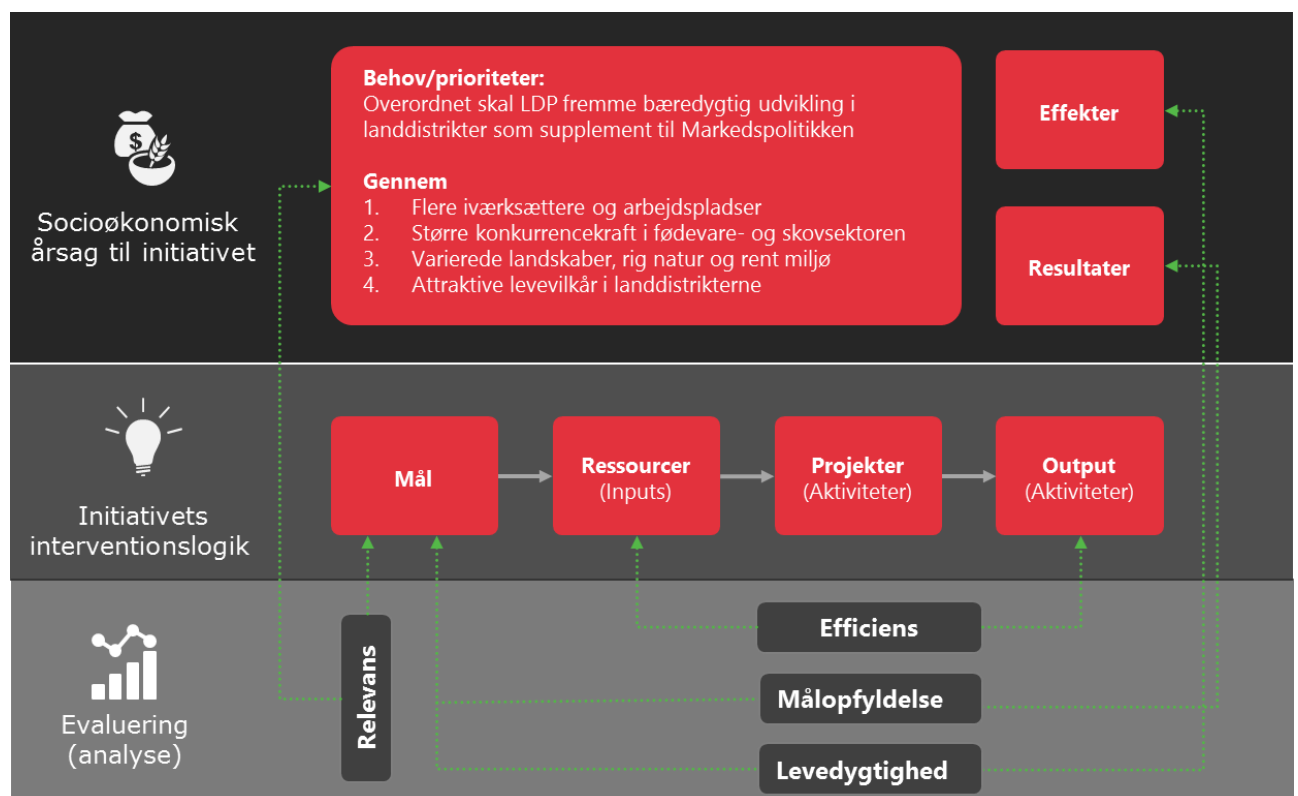
Revisionen af programmet var i meget høj grad relateret til beslutningen omkring Grøn Vækst, hvor det beskrives relativt detaljeret, hvad denne beslutning indeholder af mål og indsats, og i hvilket omfang det sikres gennem revisionen af landdistriktsprogrammet. Det var, ud fra en miljøsynsvinkel konklusionen, at programmet ville have en væsentligt positiv miljøeffekt, herunder yderligere positive effekter i forhold til det nuværende program. Naturligvis blev der også fundet visse negative effekter, men i ingen tilfælde stærkt negative effekter. Det var vurderingen, at der ville være mulighed for at imødegå eller dæmpe disse i forbindelse med anvendelsen af indikatorer og overvågningsprogram.

5. METODE, EVALUERINGSSPØRGSMÅL, KRITERIER OG MÅLGRUPPER

5.1 EVALUERINGSDESIGN OG EVALUERINGSMETODER

Evalueringen er gennemført med afsæt i et evaluerings- og løsningsdesign, hvor der både er taget hensyn til Kommissionens retningslinjer og til de nationale ønsker, som NAER har haft til evalueringen. Som det fremgår af figuren nedenfor, er evalueringsdesignet et klassisk evaluerings-setup, hvor der evalueres på de internationalt anerkendte evalueringskriterier: Relevans, effektivitet, målopfyldelse, effekter og levedygtighed. Dette er også i tråd med Kommissionens retningslinjer.

Figur 18. Evalueringsdesign



Det konkrete løsningsdesign har været bygget op omkring tre overordnede faser. Inden for hver fase er der blevet gennemført en række evalueringsaktiviteter. I den indledende fase (opstart og strukturering) blev der gjort en stor indsats for at få det samlede sæt af evalueringsspørgsmål på plads. Dette

skete i dialog med den nedsatte styregruppe og med de ordningsansvarlige. Herudover blev der arbejdet med at fremskaffe registerdata fra især BTAS og TILSKOV²⁴, ligesom evaluatoren fik fjernadgang til sagsadministrationssystemet med henblik på sagsgennemgang.

Evalueringens anden fase har bestået af omfattende dataindsamling på såvel program-, ordnings- og projektniveau. Dataindsamlingen har bestået af indsamling af både eksisterende data og ny primærdata af såvel kvantitativ som kvalitativ karakter.

Data er efterfølgende blevet analyseret i fase tre. I denne fase er de indsamlede data behandlet, analyseret og syntetiseret med henblik på at behandle de opstillede hovedtemaer og besvare de fastlagte evalueringsspørgsmål (såvel fælles som specifikke). En central del af fase tre har også været at udarbejde en tværgående og sammenfattende evalueringsrapport (nærværende), ligesom hver af de evaluerede ordninger er rapporteret i tre separate akserapporter.

5.2 BESKRIVELSE AF PROGRAM- OG LANDESPECIFIKKE EVALUERINGS- SPØRGSMÅL OG VURDERINGSKRITERIER

Som nævnt var en central aktivitet i den første fase at udarbejde og definere de evalueringsspørgsmål (fælles og specifikke), som evalueringen har skullet forholde sig til og som har været styrende for den efterfølgende dataindsamling. Der henvises til notatet med evalueringsspørgsmål i bilag 2, ligesom de enkelte devalueringssrapporter indeholder de evalueringsspørgsmål, som er udvalgt og defineret for den enkelte ordning. I tabellen nedenfor er der givet et eksempel på, hvorledes evalueringsspørgsmålene er opsat og defineret. Nedenstående er et *udpluk* fra Miljøteknologiordningen.

Tabel 2. Evalueringsspørgsmål for Miljøteknologiordningen

Spørgsmål	Indikatorer	Datkilde
Program specifikke evalueringsspørgsmål		
Relevans og Nytte		
Hvor attraktiv/nyttig/relevant fremstår ordningen?	Hvorledes vurderer støttemodtagerne ordningen set i forhold til aktuelle udviklingsbehov og -potentialer Tilfredshed blandt støttemodtagere	Survey blandt støttemodtagere
Er de støttede aktiviteter i overensstemmelse med behovene i sektoren?	Angivet relevans niveau	Survey blandt støttemodtagere
Output/resultater/målopfyldelse		

²⁴ Dette er de to systemer, som der er lavet udtræk fra til både den tværgående rapport og delrapporterne på aksniveau.

Hvordan er interessen for ordningen og dermed målopfyldelsepotentialet?	Antal af ansøgninger på forskellige kategorier, geografier, tid, ansøgningsbeløb, afslagsprocent	Administrativ database Survey blandt støttemodtagere
I hvor høj grad bidrager de støttede projekter til specifikke nationale målsætninger?	Projektspecifikke indikatorer Nationale mål	Survey blandt støttemodtagere og sagsgennemgang Desk research
I hvor høj grad lever de støttede projekter op til hhv. projekternes egne mål og ordningens mål?	Projektspecifikke indikatorer Indikatorer fra RDP omkring målopfyldelse	Survey blandt støttemodtagere og sagsgennemgang Årsrapporter
Hvad kendetegner ansøgerne?	Typer af ansøgere/profil	Administrativ database, suppleret med survey

I dataanalysefasen er de omtalte evalueringsspørgsmål blevet besvaret jf. ovenfor. For at kunne besvare evalueringsspørgsmålene, er en række evalueringskriterier (eller bedømmelseskriterier) anvendt med henblik på at systematisere såvel devalueringer som den samlede evaluering. De fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 3. Definition af evalueringskriterier

Evalueringkriterier (bedømmelseskriterier)	Definition
Relevans	Er programmets/ordningernes mål i overensstemmelse med behov og prioriteringer?
Effektivitet (efficiens)	Står værdien af programmets/ordningernes output og effekter mål med programmets/ordningernes ressourceanvendelse?
Målopfyldelse	I hvilket omfang er programmets/ordningernes målsætninger opfyldt?
Effekter	Effekter, hvilke positive og negative effekter har programmet/ordningerne resulteret i?
Levedygtighed	Er programmet/ordningerne og dets resultater forankret efter programmets/ordningernes ophør?

Dertil kommer, at evalueringen har omhandlet programmets og ordningernes finansielle input og resourceforbrug, samt en vurdering af det administrative setup gennem projektrejser.

5.3 DATAKILDER OG DATAINDSAMLINGSMETODER

Evalueringen er baseret på en kombination af kvantitative og kvalitative metoder (metodetrianglering). Dette er gjort med henblik på at få en evaluering, der favner såvel bredden som dybden i det danske landdistriktsprogram.

I forbindelse med udbuddet af evalueringen var støtteordningerne delt op i tre grupperinger 1) lav prioritet, 2) mellem prioritet og 3) høj prioritet. De lavt prioriterede støtteordninger er kendetegnede ved, at de ikke er videreført i 2014-2020 landdistriktsprogrammet, mens mellem/højt prioriterede støtteordninger er videreført. Dataindsamlingsmæssigt er der sondret mellem, hvorvidt en ordning har lav prioritet eller mellem/høj prioritet jf. tabellen nedenfor.

Tabel 4. Dataindsamling på støtteordningsniveau

Ikke videreførte ordninger (lav prioritet) 7 støtteordninger	2. Videreførte ordninger (mellem prioritet) 13 støtteordninger	3. Store videreførte ordninger (høj prioritet) 8 støtteordninger
Spørgeskemaundersøgelse blandt støttemodtagere	Spørgeskemaundersøgelse blandt støttemodtagere	Spørgeskemaundersøgelse blandt støttemodtagere
Desk research af programmeringsdokumenter, tidligere evalueringer og analyser, policy-papirer, lovgivning, sagsakter, finansielle data (overvågningsdata) mv.	Desk research af programmeringsdokumenter, tidligere evalueringer og analyser, policy-papirer, lovgivning, sagsakter, finansielle data (overvågningsdata) mv.	Desk research af programmeringsdokumenter, tidligere evalueringer og analyser, policy-papirer, lovgivning, sagsakter, finansielle data (overvågningsdata) mv.
Interview med ordningsansvarlige hos NAER, SVANA og ERST – Netværkscentret	Interview med ordningsansvarlige hos NAER, SVANA og ERST – Netværkscentret	Interview med ordningsansvarlige hos NAER, SVANA og ERST – Netværkscentret
	Sagsgennemgang 10-15 sager	Sagsgennemgang 10-15 sager
	Kvalitative dybdeinterview 2-3 pr. ordning med støttemodtagere	Kvalitative dybdeinterview 2-3 pr. ordning med støttemodtagere

Herudover er der gennemført dataindsamlingsaktiviteter for at afdække de tre temaer om hhv. dødvægt, gennemførelsesprocenter og kvælstofvirkemidler. Endelig er der også gennemført dataindsamlingsaktiviteter på programniveau. Der er tale om:

- Kvalitative interviews med støttemodtagere under fem støtteordninger, der har valgt/fået deres tilsagn annulleret
- Litteraturstudie om dødvægt
- Interview med ordningsansvarlige omkring dødvægt
- Sagsgennemgang med henblik på analyse af dødvægt
- Spørgeskemaundersøgelsesspørgsmål om gennemførelsesprocent og dødvægt
- Kvalitative interviews blandt programmets centrale interessenter og forskere

For en nærmere beskrivelse af dataindsamlingen for den enkelte ordning, henvises der til devalueeringsrapporterne og for en mere udførlig metodebeskrivelse henvises der til bilag 2.

5.4 ANALYSEMETODER OG TEKNIKKER BENYTTET FOR AT BE-SVARE EVALUERINGSSPØRGSMÅLENE

Til at analysere data er der benyttet en række analyseteknikker og metoder. De valgte tilgange er bragt i spil på forskellig vis bl.a. afhængigt af datamængde pr. ordning.

Den gennemførte spørgeskemaundersøgelse har været bygget op, så det efterfølgende har været muligt at analysere på effekter på et bestemt antal baggrundsvariable i form af almindelige krydstabuleringer, ligesom der er foretaget tidsserier på fx dødvægt, relevans, målopfyldelse til midtvejsevalueringen og evalueringer forud herfor.

For at få et estimat på antal skabte jobs under støtteordningen Nye Arbejdspladser, er der gennemført en effektmåling i samarbejde med Erhvervsstyrelsen og Danmarks Statistik. Effektmålingen er foretaget ved at følge den faktiske udvikling i de støttede virksomheder og estimere effekterne af LAG-indsatsen ved at sammenligne virksomhedernes udvikling med relevante kontrolgrupper af virksomheder, der ikke har deltaget i LAG-indsatsen. Datagrundlaget er registerdata fra Danmarks Statistik.

Effektmålingen sigter på at vurdere, i hvor høj grad LAG-indsatsen har bidraget til at skabe og/eller fastholde private arbejdspladser i de danske landdistrikter. Effektmålingen fokuserer kun på en mindre del af den samlede LAG-indsats, nærmere bestemt på de dele af LAG-indsatsen, som har været direkte målrettet private virksomheder, og hvor formålet har været jobskabelse.

For at belyse og analysere nogle af de administrative forhold, er der benyttet en projektrejsetilgang, som visuelt viser, hvordan støttemodtagere oplever deres 'projektrejse' fra ansøgningstidspunktet (og eventuelle forudgående overvejelser) og frem til slutudbetalingen. Der er udviklet projektrejser for hver støtteordning, og i rapporten her er de summeret på aksenniveau. For en yderligere uddybning af metoden, se bilag 1 om uddybet metodetilgang.

5.5 BEGRÆNSNINGER MED DEN VALGTE METODE

Hovedvægten af den valgte metode retter sig mod støttemodtagere, men modsat tidligere evalueringer – herunder midtvejsevalueringen – er støttemodtagere, der har fået et afslag eller selv har valgt at annullere et tilsagn, ikke været inddraget. Det er dog sket i mindre skala og udelukkende for udvalgte støtteordninger. Det har givet et nyttigt og værdifuldt indblik i, hvorfor de, som selv har valgt at annullere et tilsagn, har truffet denne beslutning. En viden, der er relevant i forhold til bl.a. design af fremtidige støtteordninger.

Den største begrænsning i den valgte metode er, at ikke-støttemodtagere (de som ikke har søgt) er udeladt. Herved reflekteres deres holdninger og meninger ikke i nærværende evaluering.

Derforuden er det væsentligt at nævne, at de mange kvantitative surveys er valgt indbefattet i evalueringen for på den måde at kompensere for det manglende elektroniske monitoreringssystem i Danmark. Evaluator anerkender, at mange informationer indsamles via ansøgningsskemaer og på denne vis indsamles der allerede CMEF data fra NAER's side og fra ERST til LEADER, men da dette endnu ikke er fuldt tilgængeligt, benyttes de mange surveys som grundlag for evalueringen. NAER arbejder med et nyt monitoreringssystem for landdistriktsprogrammet 2014-2020, hvorfor der fremover muligvis kan skæres ned på antallet af spørgeskemaundersøgelser og i stedet bruge ressourcerne på andre typer af dataindsamlingsaktiviteter.

Samlet er det evaluators vurdering, at den benyttede metode til fulde gør det muligt at gennemføre en dækkende slutevaluering af programmet, således at resultater og konklusioner kan drages på et solidt grundlag.

6. PROGRAMBESKRIVELSE: FORMÅL, ORDNINGER OG BUDGET

6.1 PROGRAMMETS IMPLEMENTERING: INSTITUTIONEL OG ADMINISTRATIV ORGANISERING, PROCEDURER

6.1.1 Institutionel organisering

I Danmark administreres Landdistriktsprogrammet af NaturErhvervstyrelsen (NAER), der hører under Miljø- og Fødevareministeriet. Det vil sige, at NAER har det overordnede ansvar for administrationen af landdistriktsprogrammet. De fleste af ordningerne administreres af sagsbehandlere i NAER, mens skovordningerne administreres af Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning (SVANA).

For første gang i landdistriktsprogrammernes historie er LEADER-metoden blevet tilknyttet 2007-2013 programmet. Konkret betyder det, at en del af programmet implementeres i henhold til LEADER-metoden og via lokale aktionsgrupper. Der er etableret et Netværkscenter, som administrerer LAG-midlerne. Netværkscentret, har siden sommeren 2015, hørt organisatorisk under Erhvervsstyrelsen (ERST). Inden da lå det i Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter og inden da igen i NAER. Godkendte aktionsgrupper kan opnå støtte under landdistriktsprogrammet. Endvidere er det kun projekter, der indstilles af den relevante lokale aktionsgruppe, der kan opnå støtte. De udvalgte lokale aktionsgrupper udarbejder udviklingsstrategier og medvirker til at aktivere og realisere det lokale udviklingspotentiale i tæt koordination med andre regionale og lokale strategier og planer. Den tætte koordination af politikker og strategier sikres ved inddragelse af kommunalbestyrelser og regionale vækstfora i forbindelse med udarbejdelse af de lokale aktionsgruppers udviklingsstrategier. Metoden beskrives yderligere i evalueringen af akse 4.

NAER har programansvaret og er ansvarlige overfor EU. NAER er af Europa-Kommissionen i programperioden 2007-2013 godkendt som det eneste udbetalingsorganudbetalende og har derfor ansvaret for udbetaling af tilskud til ansøgere under de fleste af ordningerne. NAER har dog uddelegeret administrationen af visse ordninger til SVANA og ERST, hvor SVANA udbetaler tilskud til ansøgere under skovbrugsordningerne.

På tidspunktet for midtvejsevalueringen var kontrolfunktionen delt mellem Plantedirektoratet og FERV (der i dag er sammenlagt til NAER). Det er i dag således NAER, der har ansvaret for alle kontrolbesøg.

For at følge hvorledes 2007 – 2013 Landdistriktsprogrammets implementering forløber, er der nedsat et overvågningsudvalg. I daglig tale 'Landdistriktsudvalget'. Udvalget består af repræsentanter fra Miljø- og Fødevareministeriet, som også har formandsposten. Herudover består udvalget af repræsentanter fra Europa-Kommissionen (observatørrolle) og andre relevante ministerier (fx Erhvervs- og Vækstministeriet, Finansministeriet mm.) og organisationer (fx Danske Regioner, KL, Landbrug & Fødevarer, Økologisk Landsforening, Dansk Garneri, Danmarks Naturfredningsforening, Friluftsrådet,

Landdistrikternes Fællesråd, sammenslutningen af Danske Småøer, Repræsentanter for de lokale aktionsgrupper).

6.1.2 Administrativ organisering og administrative procedurer

De specifikke administrationsprocedurer for støtteordningerne er beskrevet i de tre akserapporter og i de enkelte afsnit pr. støtteordning. Det er desuden illustreret i de projektrejser, der er udarbejdet. I kapitel 6 i nærværende rapport er der et afsnit om administration og procedurer.

6.2 PROGRAMBESKRIVELSE: MÅLSÆTNINGER OG SAMMENSÆTNING, PRIORITERINGER OG ORDNINGER

6.2.1 Målsætninger og sammensætning

Det danske landdistriktsprogram 2007-2013 er en gennemførelse af EU-forordningen om støtte til udvikling af landdistrikterne. Det overordnede formål med forordningen er *at fremme bæredygtig udvikling i landdistrikterne som supplement til markedspolitikken*. For 2007-2013 landdistriktsprogrammet er dette ønske udmøntet gennem fire akser:

1. Akse 1. Erhverv: Forbedring af landbrugets og skovbrugets konkurrenceevne
2. Akse 2. Natur og miljø: Forbedring af miljøet og landskabet
3. Akse 3. Livskvalitet: Livskvalitet i landdistrikterne og diversificering af økonomien
4. Akse 4. LEADER: Lokale aktionsgrupper.

Som beskrevet tidligere (jf. kapitel 3) er det danske landdistriktsprogram 2007-2013 blevet ændret undervejs i implementeringsperioden primært i forbindelse med sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik (CAP), den europæiske økonomiske genopretningsplan (EERP) og Grøn Vækst aftalen fra juni 2009. Her gik man fra et program med ni overordnede støtteordninger og et større antal underordninger, samt funktionaliteten 'lokale aktionsgrupper', til et program med 29 støtteordninger. Der blev, som anført, tilført flere midler, ligesom der skete en omfordeling i vægtningen af de forskellige indsatser. Den relative vægtning til erhvervsudvikling og konkurrenceevneforbedringer i jordbrug og fødevareresektor steg med 29% bl.a. med henblik på at øge produktionen af bioenergi gennem biogasordningen. Indsatserne på natur- og miljøområdet (akse 2) blev øget i absolutte tal, men relativt set reduceret til 41%, mens indsatsen gennem akse 3 og 4 rettet mod landdistrikterne generelt og den brede erhvervsudvikling steg med 24%.

Justeringen kan umiddelbart synes at være til ugunst for miljø- og naturindsatsen, men det skal imidlertid også noteres, at dels blev der trukket 240 mio. kr. ud af akse 2 og over til artikel 68 indsatsen under sølje 1 til støtte til miljøvenlig produktion, dels at indsatsen under akse 1 også i vid udtrækning har bidraget til forbedrede miljøforhold og til imødegåelse af klimaudfordringerne gennem tilskud til

fremme af miljøvenlige produktioner og teknologier, produktion af biogas mv. Det reviderede program fra såvel 2009 har således stadig en miljøprofil, hvor udviklingen af jordbrugserhvervet går sammen med hensyntagen til natur og miljø, samt ikke mindst også til arbejdsmiljøet i produktionen.

Justeringerne har imidlertid ikke ændret på selve målsætningerne for programmet. Den overordnede målsætning med 2007-2013 programmet har igennem hele perioden været udtrykt gennem fire specifikke mål:

1. Flere iværksættere og lokale arbejdspladser i landdistrikterne
2. Stærkere konkurrencekraft i jordbrugs-, fødevare- og skovbrugssektoren
3. Varierede landskaber, rig natur og rent miljø
4. Attraktive levevilkår i landdistrikterne, der bidrager til stærk sammenhængskraft mellem land og by.²⁵

Det danske landdistriktsprogram er en vigtig brik i den samlede indsats rettet mod landdistrikterne i Danmark. Programmet er godkendt af EU-Kommissionen i februar 2008 og dækker hele Danmark. Det danske retsgrundlag for landdistriktsprogrammet er lov nr. 316 af 31. marts 2007 om udvikling af landdistrikterne (landdistriktsloven). Med hjemmel i denne lov er der efterfølgende blevet udarbejdet en række bekendtgørelser og vejledninger for de enkelte støtteordninger. Disse fastlægger de nærmere vilkår og betingelser. Det er også med reference til landdistriktsloven, at programmet blev igangsat i 2007 på national dansk risiko og uden godkendelse af EU. Godkendelse i februar 2008 skete dermed med tilbagevirkende kraft.

Det danske landdistriktsprogram for 2007-2013 har haft fire hovedindsatsområder. Styrkelse af erhvervsudviklingen inden for jordbrugs-, skovbrugs- og fødevarerektoren gennem mere innovation og bedre konkurrenceevne, har været det ene. I programmets første implementeringsår blev en bedre sammenhæng mellem forskningen, den anvendelsesorienterede udvikling, afprøvning, demonstration og til sidst investeringer, vægtet. I de seneste implementeringsår (fra og med 2010) blev investeringsdelen opprioriteret. Rationalet for dette hovedindsatsområde skal findes i det faktum, at fødevarerektoren som sådan (både de primære jordbrugserhverv og fremstillings- og forarbejdningserhvervene) har potentiale som væsentlige vækstdrivere, og som det fremgår af kapitel 3, spiller erhvervet især i landdistrikterne en betydelig rolle. Endvidere har primærproducenterne en vigtig rolle som forvaltere af et værdifuldt natur- og kulturlandskab.

Et andet hovedindsatsområde under programmet har været intentionen om at værne miljø og natur i Danmark. Det har været programmets målsætning at fremme en miljømæssig bæredygtig produktion og at opnå en tilfredsstillende naturtilstand i udpegede områder, som er fastlagt i de nationale handlingsprogrammer og internationale aftaler. Konkret er disse mål blevet efterstræbt opfyldt både

²⁵ The Danish Rural Development Programme 2007-2013, Ministry of Food, Agriculture and Fisheries, sept. 2015, side 59

gennem arealbaserede aftaler, herunder om naturpleje, og ved fremme af vidensdeling, innovation og anvendelse af ny teknologi i fødevarersektoren.

Det sidste hovedindsatsområde har været at skabe mere attraktive levevilkår i landdistrikterne. Det er en indsats, som beror på faktorer som fx jobmuligheder, serviceudbud og naturkvalitet. Landdistrikterne er forskellige, og forholdene er derfor forskellige fra sted til sted. De stedbundne potentialer er divergerende, og det samme er udfordringerne. Dette er søgt imødegået gennem lokale samarbejder i form af LAG'erne, som har været med til at etablere bedre rammebetingelser for gode levevilkår. En væsentlig forudsætning for at skabe gode levevilkår i landdistrikterne er borgerinvolvering, hvilket LAG og LEADER-metoden har understøttet.

6.2.2 Ordninger

Som nævnt rummer 2007-2013 landdistriktsprogrammet 29 støtteordninger fordelt mellem de fire akser. For et overblik henvises der til oversigten nedenfor.

Tabel 5. Støtteordninger

Støtteordning
Akse 1
Miljøteknologi
Erhvervsudvikling (forarbejdning)
Erhvervsudvikling (primære jordbrugere)
Investeringer i forarbejdningssektoren
Netværksordningen
Økologifremme (kvalitetsfødevarerordningen)
Økologisk investeringsstøtte
Biogasordningen
Akse 2
Rydning og Hegning
Plantegenetik
Natur og miljøprojekter
Friluftaktiviteter i tilknytning til fortidsminder
Naturforvaltning N2000 (Vandstand)
Læhegn (Landskabs og Biotopsforbedrende)
Vådområder - kommunal og statslig indsats (N-vådområde)
Vådområder - privat indsats
P-ådals projekter (fosforvådområder)
Pleje af græs- og naturarealer
Ø-Støtte
Miljøbetings tilskud (Juletræer)
Omlægning til økologisk jordbrug
Skovordningerne (Privat Skovrejsning, Særlig Drift og Foryngelse)
Akse 3 og 4
Attraktive levevilkår
Nye Arbejdspladser
Børn & Unge
Koordinatorer og Bestyrelsesformænd (Drift af LAGs)

Kilde: Udtræk fra BTAS og TILSKOV

6.3 BUDGET FOR DEN SAMLEDE PROGRAMPERIODE

Det danske landdistriktsprogram blev udarbejdet i perioden 2006 til 2007 og er, som anført, godkendt af Kommissionen i 2008. De væsentlige ændringer programmet har gennemgået i forbindelse med vedtagelsen af Grøn Vækst, Sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik (CAP) og vedtagelsen af den europæiske økonomiske genrejsningsplan jf. tidligere afsnit, er der budgetmæssigt også sket justeringer i form af flere EU-medfinansieringsmidler. Disse justeringer gennemgås i følgende afsnit.

6.3.1 Det oprindelige landdistriktsprogram, godkendt i 2008

I Landdistriktsprogrammet fra februar 2008 kan man genfinde det oprindelige budget under afsnittet 'Finansieringsplan'. Budgettet er indsat i tabellen nedenfor og blev ligeledes kommenteret i midtvejs-evalueringen. Tabellen viser de samlede planlagte udbetalinger for de enkelte akser samt den tekniske bistand i perioden 2007-2013. En væsentlig pointe i forhold til tabellen er, at budgettet indeholder både forventede udbetalinger af gamle tilsagn indgået i den forrige programperiode 2000-2006, og de planlagte udbetalinger til nye tilsagn givet i den nye programperiode fra og med 2007. Der vil altid være et overlap fra programperiode til programperiode rent finansieringsteknisk. Og det er der således også i relation til 2014 – 2020 programperioden.

Forventningen tilbage i februar 2008 var, jf. tabellen nedenfor, at 2007-2013 programmet samlet ville give anledning til udbetalinger i offentlige tilskud til de fire akser på samlet 6.186 millioner kroner. Heraf ville 3.312,8 millioner eller knap 55% være medfinansiering fra EU. Den danske offentlige finansiering kommer primært fra statslige midler, men medfinansieringen kommer også fra kommuner og regioner og i en periode fra det tidligere Velfærdsministeriet og for en lille dels vedkommende fra landbrugets afgiftsfonde. Sidstnævnte medfinansieringskilder trækker også på EU-finansieringen i finansieringsplanen.

Tabel 6. Oprindeligt program 2007-2013: Finansieringsplan for hver akse for hele perioden (udbetalingsrammer)

Akse	Offentligt bidrag, millioner kr.		
	Total offentligt	ELFUL Medfinansieringsrate (%)	ELFUL beløb
Akse 1	1.312,3	50	656,2
Akse 2	3.815,3	55	2.098,4
Akse 3	347,0	50	173,5
Akse 4	578,9	55	318,4
Teknisk bistand	132,5	50	66,3
Total	6.186,0	-	3.312,8

Kilde: Landdistriktsprogrammet, februar 2008

Forpligtelser indgået under det forrige program er beregnet i tabellen nedenfor som stammer fra midtvejs-evalueringen. Ved at trække forpligtelserne fra, er det muligt at beregne det bruttobeløb, som var rådighed fra 2007 til nye tilsagn.

Tabel 7. Oprindeligt program budget (februar 2008) for offentlige udbetalinger, gamle forpligtelser og rådighed for 07-13, millioner kroner

Akse	Millioner kroner		
	LDP Budget 2007-2013	Forpligtelser 2000-2006	Rådighed 2007-2013
Akse 1	1.312,3	417,2	895,5
Akse 2	3.815,3	1.972,8	1.842,4
Akse 3	347,0	219,8	127,4
Akse 4	578,9	0	578,9
Teknisk bistand	132,5	0	132,6
Total	6.186,0	2.609,8	3.575,8

Kilde: Landdistriktsprogrammet, februar 2008 og midtvejsevalueringen

I alt har der været forpligtigelser i 2000-2006 perioden for 2.610 millioner kroner, svarende til 42,2% af det samlede oprindelige budget, hvor bl.a. arealordningerne under akse 2 har fyldt en del. Dermed har der været et bruttobeløb på 3.576 millioner til rådighed til nye tilsagn.

6.3.2 Det reviderede landdistriktsprogram, november 2009

Ændringerne af programmet i 2009 pga. Grøn Vækst, Sundhedstjekket af den fælles landbrugspolitik (CAP) og vedtagelsen af den europæiske økonomiske genrejsningsplan betød, som nævnt, endvidere, at budgettet også blev ændret. Konkret betød det, at den samlede EU medfinansiering blev forøget med 921,9 millioner kroner (27%, 123.8 mio. EUR) – også benævnt modulationsmidler. Fordelingen af de 921,9 millioner kroner er vist nedenfor. Heraf fremgår det, at hovedparten af modulationsmidlerne blev allokeret til akse 2.

Tabel 8 Ekstra EU-medfinansiering (modulationsmidler)

Akse	Offentligt bidrag, millioner kr.		
	Total offentligt	EU (ELFUL) medfinansie- ringsrate (%)	ELFUL beløb
Akse 1	289.645,8	75	217,2
Akse 2	937.711,7	75	703,3
Akse 3	470,4	75	352,8
Akse 4	-	-	-
Total	1.227,8	75	921,9

Kilde: Landdistriktsprogrammet, tabel 6.2.2. november 2009

Brutto budgettet inklusive modulationsmidler og betalinger knyttet til gamle tilsagn under det forrige program 2000-2006, er inkluderet i tabellen nedenfor. Det reviderede program trådte i kraft 1. januar 2010.

Tabel 9. Revideret budget, november 2009 inklusive modulationsmidler

Akse	Offentligt bidrag, millioner kr.		
	Total offentligt	EU (ELFUL) medfinansieringsrate (%)	EU (ELFUL) beløb
Akse 1	1.839,3	54	994,0
Akse 2	3.989,9	60	2.386,1
Akse 3	570,2	50	286,1
Akse 4	838,3	55	462,0
Teknisk bistand	343,1	50	172,0
Total	7.560,7	--	4.305,5

Kilde: Landdistriktsprogrammet, tabel 6.2.3., november 2009,

I programmet fra september 2015 er budgettet igen blevet justeret i form af omposteringer mellem de fire akser, hvor akse 2 og 3 sammenholdt med det reviderede budget fra 2009 er nedjusteret, mens akse 1 og 4 er opjusteret (tabel 27).

Tabel 10. Reviderede budget, september 2015

Akse	Offentligt bidrag, millioner kr.		
	Total offentligt	EU (ELFUL) medfinansieringsrate (%)	EU (ELFUL) beløb
Akse 1	2.309,3	59	1.352,1
Akse 2	3.485,4	57	2.003,9
Akse 3	378,7	50	189,6
Akse 4	1.044,2	55	574,3
Teknisk bistand	344,2	50	171,5
Total	7.560,7	-	4.305,5

Kilde: Landdistriktsprogrammet, september 2015

EU Kommissionen har reguleringsmæssigt opstillet et krav om minimumsallokering til de enkelte akser, hvad angår den offentlige støtte. For akse 1 er det 10%, for akse 2 er det 25%, mens det for akse 3 ligeledes er 10%. Til akse 4 er minimumskravet 5%²⁶. Teknisk bistand indgår ikke. Som det fremgår af tabellen neden for, er minimumskravet overholdt i det reviderede program fra både 2009 og 2015. Det var ligeledes overholdt i det oprindelige program. Akse 3 og 4 må gerne summeres.

²⁶ Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005

Tabel 11. Overholdelse af Forordningens (1698/2005) krav til relativ fordeling af offentlige tilskud pr. akse

	EU krav til Minimumsallokering	ELFUL, 2009	ELFUL, 2015
Akse 1	10%	24,1 %	32,8 %
Akse 2	25%	57,8 %	48,6 %
Akse 3	10%	6,9 %	4,5 %
Akse 4	5%	11,2 %	13,9 %
Total	-	100,0 %	100,0 %

Kilde: Rådsforordning(RFO) (EC) No 1698/2005 af 20 september 2005, Landdistriktsprogrammet, november 2009 og september 2015

En central del af slutevalueringen er at vurdere den gennemførte indsats både i lyset af det oprindelige programs finansieringsplan (2008) og af det seneste reviderede budget fra 2015. Dette for at vurdere det økonomiske afløb og den tekniske operationelle målopfyldelse.

Tabellen nedenfor viser hvor mange bruttomidler, der var under det oprindelige program og under det senere forøgede program (grundet tilførslen af modulationsmidlerne). Tabellen viser derefter hvor mange bruttoudbetalinger 2007-2013 programmet har resulteret i. Her er der sket udbetalinger svarende til 60,6 % - dog indeholder tabellen ikke udbetalinger fra den forrige programperiode.

Tabel 12. Budget (oprindeligt og revideret), tilsagn og udbetalinger, offentlige udbetalinger, millioner kroner og %

Akse	Brutto til rådighed 2007-2013		Udbetalinger 2007-2013	
	Oprindeligt program 2007	Revideret program 2015	Mio. kr.	Udbetalt, % af rev. LDP program
Akse 1	895,5	2.309,3	1.814,1	78,6
Akse 2	1.842,4	3.485,4	1.651,4	47,4
Projektordninger			325,1	
Arealordninger			1.081,2	
Ø-støtte			75,4	
Skovordningerne			169,7	
Akse 3 + 4	706,3	1.422,9	785,2	55,2
Akse 3			716,7	
Akse 4			68,5	
Teknisk bistand	132,6	344,2	335,4	97,4
Total	3.576,8	7.561,8	4.586,0	60,6

Kilde: Landdistriktsprogrammerne 2008 og 2015, datatræk fra BTAS. Udtrækket indeholder udbetalinger til og med 31.12.2015. Bem. Ovenstående tabel indeholder **ikke** udbetalinger fra tilsagn afgivet under tidligere programmer.

Tabellen nedenfor viser fordelingen af restudbetalinger pr. akse og totalt.

Tabel 13 Restudbetalinger i mio. kr

Akse	Restudbetalinger 2007-2013 (mio. kr)
Akse 1	195,1
Akse 2	608,2
Projektordninger	139,7
Arealordninger	328,5
Ø-støtte	n/a
Skovordningerne	140,0
Akse 3 + 4	122,3
Akse 3	104,9
Akse 4	17,4
Teknisk bistand	8,8
Total	934,4

Kilde: BTAS udtræk tilsagn givet i perioden 2007 – 2013 og udbetalinger til og med 31.12.2015

Som det fremgår er der 934,4 millioner kroner (brutto) som endnu ikke er udbetalt²⁷. Denne andel omtales rent teknisk af NAER som 'halen'. Der vil ved indgangen til en ny programperiode altid være en gruppe af allerede afgivne tilsagn fra de foregående programperioder – her programperioderne 2007-2013 og 2000-2006 - hvortil der fortsat skal udbetales støtte i 2014-2020. Teknisk set vil dette ske gennem ELFUL finansiering for perioden 2014-2020. Og det er disse restudbetalinger, der kaldes 'halen'.

Denne hale skyldes typisk, at der er givet tilsagn under støtteordninger, der har både 5 årige og 20 årige udbetalinger. Typisk er det arealordningerne under akse 2 som fylder godt her (MVJ/plejegræs-tilsagn og tilsagn under Skovordningerne). Men som det også fremgår af tabellen ovenfor er der også tilsagn under projektordninger hvor der er væsentlige udestående udbetalinger. Der drejer sig bl.a. om projektordningerne for vådområder, etablering af biogasanlæg og projekter under LAG. Restudbetalingerne under projektordningerne kan henføres til, at der er relativt sent i 2007-13-programmet er givet tilsagn til projekter, som så ikke har kunnet nå at få udbetaling indenfor 2007-2013 budgetperioden grundet projektlængder på mere end 2 år.

I Landdistriktsprogrammet 2014-2020²⁸ er 'halen' i maj 2016 opgjort til i alt 865 mio. kr. netto (116 mio. EUR), hvilket brutto er 1,297,5 millioner kroner. I dette beløb er 'halen' for tilsagn fra før 2007-2013 programmet også inkluderet.

²⁷ Restudbetalingerne er beregnet på udtræk over udbetalinger til og med 31.12.2015. Der er selvfølgelig tale om et beløb som hele tiden vil ændre sig efter hvornår nye udbetalinger gennemføres og hvornår skæringsdatoen for dataudtrækket er.

²⁸ Side 553 – sidste side i programmet, tabel 19.2

Variationen mellem de to beregnede 'haler' skal formodentligt tilskrives, at data er trukket fra BTAS på forskellige tidspunkter, altså to forskellige skæringsdatoer. Som nævnt ovenfor vil der altid være disse finansielle overlap mellem de forskellige programperioder. Det er en del af landdistriktsprogramlogikken.

6.3.3 Hjemtagning af EU midler

Af Statusrapporten 2015 fremgår det, at der er tale om fuld hjemtagelse af EU-midlerne. I alt er der hjemtaget 99,1%. Det er meget tilfredsstillende og imponerende når det dels tages i betragtning, at der i 2009 blev tilført 921,2 millioner kr. (123,8 mio. euro) ekstra i EU-medfinansiering, dels at udbetalingsgraden i programmet første år lå forholdsvis lav og konstant. Henimod programafslutning – og især fra 2014 - er der sket en markant stigning i udbetalingerne og dermed i hjemtagningen af midler²⁹.

De samlede udbetalinger til udgangen af 2015 dækket af ELFUL udgør 4.262,2 millioner kr. ialt (572,8 mio. euro). Det svarer til 99,1 pct. af den samlede ELFUL-ramme i det godkendte program. Det er illustreret i tabel 31 som stammer fra Statusrapporten 2015. Her sondres der mellem ordinære midler og de tilførte modulationsmidler. Dette skyldes, at man fra EU's side har haft krav om en adskilt hjemtagning mellem de to kasser samt at det efter den seneste programændring i september 2015 ikke længere var muligt at flytte midler mellem akserne. Det betød, at et underforbrug på én akse ikke kunne kompenseres af et overforbrug på en anden akse. Hjemtagningen er derfor blevet styret på aksenniveau. I Statusrapporten fra 2015 er der en længere beskrivelse af hjemtagningen.

²⁹ Se Statusrapport for 2015 for en mere uddybende gennemgang.

Tabel 14 Hjemtagning af EU-midler i LDP 2007-2013

Akse	LDP ramme i mio. euro			Hjemtaget i euro. kr. (%)		
	Ordinære midler	Modulationsmidler	Samlet	Ordinære midler	Modulationsmidler	Samlet
Akse 1	102,3	79,8	182,1	102,3 (100%)	75,0 (94%)	177,3 (97,2%)
Akse 2	226,0	43,9	269,8	226,0 (100%)	43,9% (100%)	269,8 (100%)
Akse 3	25,4	0,1	25,5	25,2 (99,5%)	0,1 (100%)	25,4 (99,5%)
Akse 4	77,3	-	77,3	77,3 (100%)	-	77,3 (100%)
Akse 5 (TA)	23,1	-	23,1	23,0 (99,5%)	-	23,0 (99,5%)
Ialt	454,1	123,8	577,9	453,8 (99,9)	119,1 (96%)	572,8 (99,1)

Kilde: Statusrapport 2015, NaturErhvervstyrelsen

7.SLUTEVALUERING: BESVARELSE AF EVALUERINGSSPØRGSMÅL PÅ AKSE NIVEAU

I dette kapitel præsenteres resultaterne af evalueringen på aksniveau. Kapitlet er bygget op således, at der for hver akse evalueres på tværs af de enkelte støtteordninger med afsæt i de benyttede evalueringskriterier. Det drejer sig om kriterierne relevans, målopfyldelse, effekt, effektivitet og levedygtighed.

EU-Kommissionen har opstillet en række evalueringsspørgsmål på aksniveau. De besvares inden for det evalueringskriterium, hvor det er relevant. Evalueringsspørgsmålene er:

For hver enkelt af *akse 1-forestillingerne*, der indgår i landdistriktsudviklingsprogrammet:

- Hvordan og i hvilket omfang har foranstaltningen bidraget til at forbedre støttemodtagernes konkurrenceevne?

For hver enkelt af *akse 2-forestillingerne*, der indgår i landdistriktsudviklingsprogrammet:

- Hvordan og i hvilket omfang har foranstaltningen bidraget til at forbedre miljøsituationen?

For hver enkelt af *akse-3-forestillingerne*, der indgår i landdistriktsudviklingsprogrammet:

- Hvordan og i hvilket omfang har foranstaltningen bidraget til støttemodtagernes økonomiske diversificering?
- Hvordan og i hvilket omfang har foranstaltningen bidraget til at forbedre støttemodtagernes livskvalitet?
- I hvilket omfang har foranstaltningen forbedret støttemodtagernes evne til at forbedre den økonomiske diversificering og livskvaliteten i landområderne?

For hver enkelt af *akse-1-3-forestillingerne* i landdistriktsudviklingsprogrammet:

- Hvilke andre virkninger, herunder dem, der vedrører andre mål/akser, forbindes med gennemførelsen af denne foranstaltning (indirekte, positive/negative virkninger for støttemodtagere, ikke-modtagere, på lokalt plan)?

Slutteligt besvares de danske evalueringsspørgsmål knyttet til administrationen af programmet. Dette gøres summarisk på programniveau for alle ordninger og ved brug af de udviklede projektrejser.

Først sker der imidlertid en vurdering af programmets interventionslogik, som er det bærende element for programmet. Vurderingsmæssigt vil det ske på et overordnet niveau, da formålet er at kunne bekræfte eller afkræfte relevansen af programmets interventioner i lyset af den samfundsmæssige (økonomiske, politiske og sociale) udvikling, der er pågået siden programmet blev designet i 2006 forud for godkendelsen.

Afsnittene bygger i høj grad på de spørgeskemaundersøgelser, der er gennemført. Der er gennemført spørgeskemaundersøgelser for alle støtteordninger undtagen Biogasordningen. Her er der så få sager,

at det i stedet er valgt at gennemføre kvalitative telefoninterview. Men i forbindelse med spørgeskemaundersøgelserne er det væsentligt at være bevidst om de begrænsninger, der ligger i disse data, idet der for nogle af ordningerne er meget få besvarelser, og den dertil hørende store statistiske usikkerhed betyder, at det er vanskeligt at udtale sig om, hvor stor en andel af støttemodtagerne, som har en given holdning. I det omfang, der kommenteres på resultaterne fra spørgeskemaerne, vil der blive lagt vægt på antallet af støttemodtagere, som giver udtryk for en holdning, og på de tendenser der tegner sig i de afgivne svar. Tabellen nedenfor giver dette overblik. Rød markering betyder, at der kun er modtaget få besvarelser, gult markerer, at der er modtaget nogle flere besvarelser, men hvor informationerne stadig er behæftet med stor statistisk usikkerhed, grønt betyder at der er modtaget så mange besvarelser, at resultaterne har en statistisk usikkerhed tæt på eller under 5 %.

Tabel 15. Svarprocenter og statistisk usikkerhed på ordningsniveau

Ordning	Inviteret (sample)	Complete	Svarpct.	Statistisk usikkerhed
Miljøteknologi	1511	371	25%	4,5%
Attraktive levevilkår	1589	348	22%	4,7%
Nye Arbejdspladser	746	294	39%	4,7%
Erhvervsudvikling (forarbejdning) og Investering i Forarbejdningssektoren	129	38	29%	13,7%
Erhvervsudvikling (primære jordbrugere)	187	40	21%	13,9%
Netværksordningen	27	10	37%	26,3%
Økologifremme (kvalitetsfødevareordningen)	55	16	29%	21,0%
Økologisk investeringsstøtte	185	69	37%	9,5%
Børn & Unge	55	25	45%	15,4%
Koordinatorer og Bestyrelsesformænd (Drift af LAGs)	99	61	62%	7,8%
Rydning og Hegning	322	153	48%	6,0%
Plantegenetik	22	6	27%	34,1%
Natur og miljøprojekter	431	124	29%	7,6%
Friluftaktiviteter i tilknytning til fortidsminder	35	12	34%	23,4%
Naturforvaltning N2000 (Vandstand)	27	23	85%	7,9%
Læhegn (Landskabs og Biotop forbedrende)	174	58	33%	11,2%
Vådorråder - kommunal og statslig indsats (N-vådorråde)	59	17	29%	20,4%
Vådorråder - privat indsats	11	5	45%	32,4%
P-ådals projekter (fosforvådorråder)	16	6	38%	31,6%
Pleje af græs- og naturarealer	1367	290	21%	5,6%
Ø-Støtte	552	179	32%	6,4%
Miljøbetings tilskud (Juletræer)	3121	345	11%	5,0%
Omlægning til økologisk jordbrug	1325	308	23%	5,0%
Skovordningerne	1942	169	9%	n/a

I metodebilaget er der indsat en række tabeller, som viser den statistiske usikkerhed på spørgeskemaandele fra 5% til 95% pr. støtteordning, og som kan benyttes som opslagsværk til frekvenstabellerne i delrapporterne og nedenfor. Den statistiske usikkerhed angiver, i hvilket interval den faktiske andel

ligger med 95% sandsynlighed. Eksempelvis er der for ordningen Økologisk investeringsstøtte opnået 69 besvarelser. Til spørgsmålet "I hvor høj grad mener du, at denne støtteordning bidrager til at forbedre sektorens konkurrenceevne?" svarer 41% "I høj grad". Den statistiske usikkerhed er på +/- 9,3 procentpoint, hvormed man med 95% sandsynlighed kan sige, at mellem 31,7% og 50,3% af støttemodtagerne under ordningen i høj grad mener, at ordningen bidrager til at forbedre sektorens konkurrenceevne.

7.1 VURDERING AF PROGRAMMETS INTERVENTIONSLOGIK

Programmets målsætninger og prioriteter er beskrevet i kapitel 5 (afsnit 5.2). Her fremgik det, at den overordnede målsætning med programmet kommer til udtryk gennem fire specifikke mål:

1. Flere iværksættere og lokale arbejdspladser i landdistrikterne
2. Stærkere konkurrencekraft i jordbrugs-, fødevarer- og skovbrugssektoren
3. Varierede landskaber, rig natur og rent miljø
4. Attraktive levevilkår i landdistrikterne, der bidrager til stærk sammenhængskraft mellem land og by.

I midtvejsevalueringen var det den overordnede konklusion, at interventionslogikken i det danske landdistriktsprogram var fyldestgørende og intakt også med revidering af programmet in mente. Vurderingen var derfor, at *programmet også i den resterende del af programperioden vil finde sit nedslag i danske landdistrikter med et stort behov for de offentlige tilskud, som programmet tilbyder.*

Her ved slutevalueringen er det vurderingen, at programmets interventionslogik fortsat er relevant og fyldestgørende. Det har været muligt at gennemføre programmet med en 95% økonomisk målopfyldelse og en teknisk målopfyldelse på 230 % (forholdet mellem forventede og realiserede tilsagn).

Behovene, som programmet har haft intention om at imødekomme i landdistrikterne, er fortsat til stede i dag jf. situationsanalysen ovenfor. Der er stadig udfordringer for jordbrugserhvervet og fødevarerektoren med international konkurrence, høje omkostninger, faldende jordpriser og store udsving i priserne når produkterne afsættes. Presset på natur og miljø er fortsat til stede, og der er stadig lang vej, før Danmark fuldt ud kan leve op til EU's direktiver om naturbeskyttelse. Flertallet af arterne og naturtyperne, der er fokus på i direktiverne, har fortsat ikke opnået gunstig bevaringsstatus som er et af de væsentlige mål. Debatten om landdistrikterne reflekterer ligeså, at det stadig er relevant at gøre en indsats i forhold til at sikre attraktive levevilkår og jobmuligheder i landdistrikterne for at imødegå vandring fra land til by og affolkningen af landdistrikterne om end at der her i 2016 kan spores et lille optimistisk opsving i andelen af kommuner, der melder om befolkningstilvækst.

7.2 AKSE 1

Hovedvægten for akse 1 er at styrke konkurrencekraften i jordbrugs- og fødevarerektoren gennem udvikling af og investering i innovative løsninger, der omsætter nytænkning til værdi for den enkelte

virksomhed og for samfundet. Finansielt er der lagt vægt på fysiske investeringer og anvendelse af ny viden til fremme af nye løsninger som fx er mere energi- og miljøeffektive. Innovationsaktiviteterne fokuserer på at skabe nye og bedre fødevarer af høj kvalitet, herunder på økologi. Der er fokus på investeringer i bedre dyrevelfærd samt på udvikling og anvendelse af nye miljøvenlige teknologier. Herunder også nonfood-produktioner, der primært sigter på at øge udbuddet af vedvarende energikilder.

Indsatsen under akse 1 har været gennemført via syv støtteordninger:

1. Miljøteknologi
2. Erhvervsudvikling (forarbejdning)
3. Erhvervsudvikling (Primære jordbrugere)
4. Investeringer i forarbejdningssektoren
5. Netværksordningen
6. Økologifremme (kvalitetsfødevareordningen)
7. Økologisk investeringsstøtte
8. Biogasordningen

7.2.1 Relevans, attraktivitet og nytte

Første evalueringskriterium er relevans. Her skal det belyses, om de gennemførte projekter under ordningerne er relevante i forhold til programmets målsætninger på den ene side og i forhold til de problemer og behov, som sektoren har, på den anden side.

Ordningernes relevans, attraktivitet og nytte vurderes højt for de fleste ordninger under akse 1. For de fleste ordninger er det relevans, som vurderes højest af disse faktorer. For alle ordninger, med undtagelse af *miljøteknologi*, siger mindst 65% af støttemodtagerne, at de 'I høj grad' vurderer ordningen som relevant. For miljøteknologi er det godt halvdelen, som vurderer dette. En gennemgående begrundelse for, at støttemodtagerne specielt vurderer ordningerne som relevante, er, at der gives støtte til ting, som støttemodtagerne (ikke så overraskende) føler, at der er behov for. Hertil gives der støtte til forhold, som støttemodtagerne finder svært at opnå støtte til andre steder. Særligt for *Biogasordningen* har begrundelsen været, at ordningen har eksisteret i en tid, hvor teknologien til Biogasanlæg var under udvikling, men hvor det endnu ikke kunne fungere på markedsvilkår. Ligeså fremhæver støttemodtagere under *Økologifremmeordningen*, at støtten har været meget værdifuld i forhold til at understøtte det stigende fokus på økologi, der kom i de år, ordningen eksisterede.

Opfattelsen af ordningernes nytte afviger ikke specielt meget for vurderingen af relevansen. Til gengæld er der en tendens til, at ordningerne generelt vurderes mindre attraktive end relevante og nyttige. Oftest er det en mindre forskel på 10-20 procentpoint. Dette genfindes dog ikke for *Miljøteknologiordningen*. En forklaring på den lavere attraktivitet kan med evalueringen af *Økologifremmeordningen* og *Netværksordningen*, begrundes med relativt meget sagsbehandling og korrespondance mellem støttemodtagere og NAER. Der findes her en tendens til, at den lavere attraktivitet skyldes utilfredshed med sagsbehandlingen, som af støttemodtagerne blev opfattet som bureaukratisk og tidskrævende.

Som nævnt gør tendenserne sig ikke gældende for *Miljøteknologiordningen*. Denne adskiller sig fra de andre ordninger ved, at støttemodtagerne har en lidt lavere vurdering af ordningens relevans, attraktivitet og nytte sammenlignet med de andre ordninger. Dog er det stadig cirka halvdelen, som svarer at ordningen 'I høj grad' opfylder disse tre forhold.

Vurderingen af, om støtteordningerne er i overensstemmelse med behovene i sektoren, er til gengæld relativt ens på tværs af ordningerne. For alle ordninger siger mellem 26% og 50% af støttemodtagerne, at ordningen 'I høj grad' er i overensstemmelse med behovene i sektoren. Mange siger hertil, at dette 'I nogen grad' er tilfældet. Andelen der er *uenig* i, at ordningerne er i overensstemmelse med behovene i sektoren, er meget lille. Svarene indikerer dog stadigvæk, at der er mulighed for i endnu højere grad at tilpasse ordningerne til behovene i sektoren.

Tabel 16 Andel der svarer 'i høj grad'

	Erhvervsudvikling - PJ	Økologifremme	Miljøteknologi	Økologisk Investeringstøtte	Erhvervsudvikling – Forarbejdning & Investering i Forarbejdningssektoren	Netværksordningen
Relevant	65 % (26)	81 % (13)	52 % (189)	67 % (46)	79 % (30)	90 % (9)
Attraktiv	45 % (18)	56 % (9)	53 % (195)	52 % (36)	55 % (21)	50 % (5)
Nyttig	58 % (23)	81 % (13)	47 % (172)	59 % (41)	71 % (27)	70 % (7)
Overensstemmelse med behov i sektoren	30 % (12)	31 % (5)	26 % (96)	39 % (27)	40 % (15)	50 % (5)

Epinion spørgeskemaundersøgelser, Note: Der er ikke gennemført survey for Biogasordningen

7.2.2 Målopfyldelse

Opfyldelsen af målene for ordningerne undersøges både ud fra de operationelle mål, der er opstillet i landdistriktsprogrammet, og ud fra støttemodtagernes udsagn om, hvordan de vurderer, at deres projekter bidrager til at opfylde ordningens mål.

Ses der først på den operationelle målopfyldelse, er det meget forskelligt, i hvilket omfang ordningerne opfylder de opsatte mål. For ordningen *Erhvervsudvikling – Primære Jordbrugere* er det realiserede antal støttede bedrifter og den samlede investeringsvolumen meget tæt på de opsatte mål. For *Biogasordningen* er målopfyldelsen også god for ordningen under ét, mens den er knap så god, når det opgøres for hver af de tre foranstaltninger, der ligger til grund for ordningen. For de øvrige ordninger svinger målopfyldelsen meget, både når der ses på underforanstaltningerne, hvilket er det niveau, som målene er opsat på, og når der ses på ordningsniveau. Eksempelvis er der et mål for Økologisk Investeringstøtte om at støtte 30 bedrifter, men der er støttet 191. For foranstaltning 321 (4)

under Netværksordningen var der hertil et mål om en samlet investeringsvolumen på 3 millioner euro, mens opgørelsen viser en investeringsvolumen på kun cirka 3 millioner kroner.

Tendensen er dog, at der generelt er større målopfyldelse, når der ses på de økonomiske mål for udbetalinger eller samlet investeringsvolumen, mens målopfyldelsen generelt er mindre, når der ses på antallet af støttede projekter/bedrifter/aktiviteter eller lignende. Eksempelvis er der under *Miljøteknologiordningen* kun støttet to tredjedel af det antal bedrifter, som der var opsat mål for, men den samlede investeringsvolumen er det samme som det målsatte.

I landdistriktsprogrammet er der for de fleste ordninger også opsat andre mål end blot for investeringsvolumen eller antal tilsagn. Eksempelvis er der for *Økologifremme* målsætninger for antallet af deltagere eller antallet af rådgivningsbesøg, mens der for *Erhvervsudvikling – Primære Jordbrugere* er et mål for 'antal bedrifter, der introducerer nye produkter eller teknikker'. Det er sket på 210 bedrifter, hvilket er en målopfyldelse på 67%. Modsat er det ikke muligt at vurdere hvor mange rådgivningsbesøg der er gennemført under *Økofremme* da disse oplysninger ikke er tilgængelig i elektronisk format.

Mens det altså ser ud til, at målopfyldelsen for ordningerne er svingende i forhold til de operationelle mål opstillet i landdistriktsprogrammet, giver støttemodtagerne i udpræget grad udtryk for, at deres projekter opfylder målet for deres respektive ordning. For alle ordninger svarer mindst 85% af støttemodtagerne, at deres projekt 'I høj grad' eller 'I nogen grad' opfylder formålet med den ordning, de har fået støtte under. Også under *Biogasordningen*, hvor der ikke er gennemført spørgeskemaundersøgelse, giver de interviewede støttemodtagere udtryk for en høj målopfyldelse for deres projekt. Dette indikerer, at de støttede projekter i høj grad har opfyldt formålet med støtteordningerne.

Støttemodtagernes selvrapporterede målopfyldelse er således generelt høj, mens opfyldelsen af de operationelle mål opstillet i landdistriktsprogrammet er mere svingende. Det er ikke overraskende og selve kvantificeringen af operationelle mål er ikke nem. Det er på den ene side vigtigt, at der formuleres kvantitative mål for de enkelte ordninger, og det er på den anden side vigtigt det gøres realistisk i forhold til budgettet eksempelvis med afsæt i historiske data.

7.2.3 Effekter

For alle ordninger er det relevant at undersøge deres effekt i forhold til at forbedre støttemodtagernes konkurrenceevne, hvilket også er et EU evalueringsspørgsmål for akse 1. Øget konkurrenceevne forstås i traditionel økonomisk forstand som 'en relativ forøgelse af markedsandelen for et givent produkt på et givent marked'. Det er i særlig grad relevant for investeringsordningerne. Konkurrenceevne kan også øges på mere indirekte måder, eksempelvis ved ny viden eller kompetencer samt gennem nye samarbejds muligheder. 20 af 45 mulige under *Primære jordbrugere* angiver, at støtten i høj eller nogen grad har forbedret markedssituationen for deres produkter. Tilsvarende siger 22 af 38 under *Forarbejdningsordningen*, at det er tilfældet hos dem i høj eller nogen grad.

Tabel 17 Har støtten medført, at markedssituationen for bedriftens/virksomhedens produkter er forbedret?

Effektkategori	Erhvervsudvikling - Primære Jordbrugere	Erhvervsudvikling – Forarbejdning & Investering i forarbejdningsektoren
	2007-2013	2007-2013
I høj grad	18 % (8)	26 % (10)
I nogen grad	27 % (12)	32 % (12)
I ringe grad	27 % (12)	13 % (5)
Slet ikke	18 % (8)	26 % (10)
Ved ikke	11 % (5)	3 % (1)
Total	100% (45)	100% 38

Epinion spørgeskemaundersøgelser

Også når der spørges direkte til støttemodtagernes opfattelse af, om støtten har været medvirkende til at forbedre deres egen eller sektorens konkurrenceevne, er vurderingen positiv. For *Forarbejdningsordningerne* svarer hele 82%, at støtten 'I høj grad' eller 'I nogen grad' har forbedret virksomhedens konkurrenceevne, mens det for *Erhvervsudviklingsordningen – Primære Jordbrugere* er 68%. Også når der ses på sektorens konkurrenceevne, er vurderingen af støttens effekter i forhold til forbedring af konkurrenceevnen positiv. Her svarer 71% og 87%, at dette 'I høj grad' eller 'I nogen grad' er tilfældet for henholdsvis *Miljøteknologiordningen* og *Økologisk Investeringsstøtte*. Også for *Biogasordningen* giver støttemodtagerne udtryk for, at støtten er med til at øge effektiviteten og udnyttelse af biomassen, så der opnås positive omsætningseffekter.

Der er generelt en tendens til, at støttemodtagerne vurderer, at støtten i lidt højere grad har givet dem en større indtjening end omsætning. En øget indtjening med samme produktion (og samme priser) er udtryk for stigende produktivitet. For støttemodtagerne under *Miljøteknologiordningen* siger 36%, at støtten har givet dem en højere omsætning, mens 54% siger, at de har fået en højere indtjening. For *Økologisk investeringsstøtte* er det henholdsvis 67% og 74%, mens der for *Forarbejdningsordningerne* ikke er nævneværdig forskel (61% og 63%). Dette kan altså indikere, at støtten i lidt højere grad har medvirket til at gøre produktionen billigere, altså en øget produktivitet, end at det har fået støttemodtagerne til at producere mere. For to ud af de tre ordninger er det dog lidt mere end halvdelen af støttemodtagerne, som siger, at de også har øget omsætningen som følge af støtten.

Tabellen nedenfor samler op på tre økonomiske effektkategorier. Som det fremgår er det oplevelsen på tværs af de tre støtteordninger at støtten har øget indkomsten ligesom at behovet for arbejdskraft er øget.

Tabel 18 Opsummering for udvalgte økonomiske effekt kategorier

Effektkategori	Erhvervsudvikling - Primære Jordbrugere	Erhvervsudvikling – Forarbejdning & Investering i forarbejdningssektoren	Miljøteknologi
	2007-2013	2007-2013	2007-2013
Øget produktivitet	60%	66%	NA
Øget arbejdskraft behov	24%	40%	16%
Øget indkomst	56%	66%	54%

Kilde: Epinion 2016, Spørgeskemaundersøgelser

For *Netværksordningen* og *Økologifremmeordningen* er effekterne i forhold til konkurrenceevne mere indirekte, da disse ordninger i højere grad giver støtte til viden eller markedsføring af økologiske produkter generelt. Støttemodtagerne for disse ordninger giver således udtryk for, at de oplever en vis forbedring af deres konkurrenceevne, når de eksempelvis opnår ny viden om nye produktionsmetoder, eller når de får støtte til at markedsføre økologiske produkter, som de selv har en interesse i. For disse ordninger er der både en effekt i forhold til forbedringen af konkurrenceevne for den enkelte virksomhed eller bedrift, men også for hele den økologiske sektor, som har gavn af information og kampagner omkring økologiske produkter og produktion. For disse to ordninger er der også generelt positive svar fra støttemodtagerne i forhold til, at støtten har medvirket til at øge produktiviteten. For *Netværksordningen* er det således otte ud af ti, som svarer 'I høj grad' eller 'I nogen grad', når der spørges ind til stigende produktivitet hos den enkelte medarbejder. For *Økologifremmeordningen* er det 14 ud af 16, som svarer, at støtten 'I høj grad' eller 'I nogen grad' har øget produktionen af økologiske fødevarer.

Samlet set findes der altså en positiv effekt af akse 1 ordningerne i forbindelse med støttemodtageres vurdering af konkurrenceevnen.

Et andet fælles EU spørgsmål går på, hvilke andre effekter, som ordningerne under akse 1 har. For *Miljøteknologi*, *Økologisk Investeringstøtte*, *Forarbejdningsordningen* og *Erhvervsudvikling – Primære Jordbrugere* svarer omtrent 25% af støttemodtagerne, at støtten har sikret eller fastholdt arbejdspladser. Mellem 16% og 39% siger hertil, at støtten har øget behovet for arbejdskraft, mens få siger, at støtten har mindsket behovet for arbejdskraft. Det ser altså ud til at være en positiv effekt på beskæftigelsen af disse støtteordninger. Et forsigtigt skøn er 35 jobs i den primære sektor og 4555 jobs i forarbejdningssektoren³⁰. Ligeså viser interviews med støttemodtagere på *Biogasordningen*, at støtten her også i høj grad er forbundet med et øget behov for arbejdskraft. Dette er både i forhold til

³⁰ Tallene er baseret på midtvejsevalueringen og rapporten for Fødevarerøkonomisk Institut

opførelsen af biogasanlæg, men også i den daglige drift bagefter. De interviewede støttemodtagere giver udtryk for, at det drejer sig om cirka 5-15 personer pr. anlæg. Det afhænger selvfølgelig af anlægsstørrelse.

De fem ovennævnte støtteordninger ser også ud til at have haft en betydning i forhold til introduktion af ny teknologi på bedrifter og i sektoren generelt. Dette er formålet med Miljøteknologiordningen og Økologisk Investeringsstøtte, men for *Erhvervsudvikling – Primære Jordbrugere* siger 78% af støttemodtagerne, at produktionen på bedriften er blevet mere innovativ med nye eller forbedrede produkter eller processer. For *Forarbejdningsordningen* er dette tal 79%. Mere innovativ produktion er også en effekt af både *Netværksordningen* og *Økologifremmeordningen*. For begge ordninger fremhæver støttemodtagerne, hvordan de lærer om nye processer, teknologier eller arbejdsformer i de netværk eller arrangementer, de afholder, eller deltager i. Støttemodtagerne giver hertil generelt udtryk for, at andre deltagere tager disse ting til sig og benytter dem aktivt i deres egen virksomhed efterfølgende.

Tabellen nedenfor sammenligner Primære jordbrugere og Forarbejdning ift. ny teknologi og innovation med resultaterne fra midtvejsevalueringen. Der spores en lille stigning for Primære Jordbrugere på begge spørgsmål og for Forarbejdning ift. innovation.

Tabel 19 Effektindeks for Ny teknologi og Innovation for Erhvervsudvikling- Primære Jordbrugere og Erhvervsudvikling – Forarbejdning & Investering i forarbejdningssektoren g

Effektkategori	Primære Jordbrugere		Erhvervsudvikling – Forarbejdning & Investering i forarbejdningssektoren	
	2007-2013	2007-2009	2007-2013	2007-2009
Fremme af ny teknologi	3,36	3,30	2,66	3,23
Fremme af innovation	2,97	2,93	3,09	3,03

*Faldet ved spørgsmålet om 'fremme af ny teknologi' for Forarbejdningsordningen kan skyldes, at spørgsmålet i forbindelse med slutevalueringen er stillet med et eksempel til sidst ('fx energi- og vandbesparende') hvilket ikke var tilfældet ved midtvejsevalueringen.

Endeligt giver støttemodtagerne for akse 1 ordningerne generelt udtryk for, at støtteordningerne har haft visse effekter i forhold til arbejdsmiljø, dyrevelfærd, bedre fødevarer og mindre skade på miljøet. Forbedringer af arbejdsmiljøet fremhæves af omtrent halvdelen af støttemodtagerne for *Erhvervsudvikling – Primære Jordbrugere* og *Forarbejdningsordningen* og både støttemodtagere for *Miljøteknologi* og *Økologisk Investeringsstøtte* nævner dette, som andre effekter af støtten. Dette kan eksempelvis være i forhold til bedre arbejdsstillinger, mindre fysisk arbejde eller mindre støj. Bedre dyrevelfærd nævnes også af flere støttemodtagere under *Miljøteknologiordningen* og *Økologisk Investeringsstøtte*, når de bliver bedt om at angive, hvilke andre effekter støtten har haft. Dette gør sig dog primært gældende for støttemodtagere, som har fået støtte til en teknologi, der har direkte med dyr at gøre, som fx fasefodringsanlæg, automatisk tømning eller lignende.

Desuden er bedre fødevarer en effekt, som fremhæves af støttemodtagere for flere af ordningerne. Dette er en af de primære effekter af *Økologifremmeordningen*, men også for *Erhvervsudvikling – Primære Jordbrugere* og *Forarbejdningsordningen*, siger omtrent halvdelen, at dette 'l høj grad' eller

'I nogen grad' er en effekt af støtten. Også flere af støttemodtagerne under *Økologisk Investeringsstøtte* fremhæver øget fødevarer kvalitet som en effekt.

Endeligt fremhæver en del støttemodtagere, at støtten har haft positive effekter for miljøet. Dette kan være i forhold til mindre udledning af kvælstof, men effekten tilskrives i højere grad mindre energiforbrug. Dette ses særligt for *Erhvervsudvikling – Primære Jordbrugere, Miljøteknologi og Økologisk investeringsstøtte*, som også har til formål at gøre produktionen mere effektiv. For sidstnævnte siger knap halvdelen af støttemodtagerne også, at de har øget det økologiske areal som følge af støtten, mens godt halvdelen siger, at de har øget den økologiske produktion. Dette bidrager ligeledes til mindre belastning af miljøet.

Opsummerende giver støttemodtagerne udtryk for positive effekter af støtteordningerne, både i forhold til øget konkurrenceevne samt en række andre effekter, som forbedret arbejdsmiljø og dyrevelfærd, indførelse af ny teknologi og formindsket belastning af miljøet.

7.2.4 Effektivitet

I dette afsnit opsummeres ordningernes effektivitet, der skal forstås som værdien af de opnåede effekter i forhold til den anvendte ressourceindsats. Herunder hører i hvilken grad, projekterne er levedygtige således, at støtten bidrager til bæredygtig udvikling - også efter tilskuddets ophør. I afsnittet ses der således på dødvægtstabet forbundet med støtteordningerne, hvorefter det undersøges i hvilken grad, de støttede projekter eksisterer efter støttens ophør. Men inden da, ses der på effektiviteten af nogle af akse 1 ordningerne. Det gøres med reference til midtvejsevalueringen og den kontrafaktiske analyse som Fødevarerøkonomisk Institut og Videnscenter for Landbrug dengang udarbejdede³¹.

Tabellen nedenfor viser resultatet af en sammenligning mellem effektiviteten af de to Erhvervsudviklingsordninger (forarbejdning og primære jordbrugere), og den opgjorte effektivitet af sammenlignelige ordninger fra 2000-2006 programmet samt ex ante evalueringens beregninger over den forventede effektivitet. Tabellen stammer fra midtvejsevalueringen og er blot suppleret med en ny kolonne for hele programperioden. For at lave en beregning af værditilvæksten for hele perioden, antages følgende:

- At justeringerne gennemført i forbindelse med revisionen af programmet i 2010 ikke har medført markante ændringer i ordningernes logik
- At værditilvækst pr. tilskudskrone er konstant
- At værditilvækst pr. år er konstant

³¹ Se den samlede rapport fra midtvejsevalueringen for en mere uddybende præsentation af analysen.

Med disse antagelser in mente, er tabellen opdateret.

Tabel 20 Sammenligning af effektivitet af Erhvervsudviklingsordningerne og Miljøteknologiordningen med slutevalueringen af 2000-2006 programmet og ex ante evalueringen af 2007-2013 programmet

	Slutevaluering LDP 2000 – 2006	Ex ante evaluering LDP 2007 -2013	Midtvejsevaluering LDP 2007 - 2009	Slutevaluering LDP 2007 - 2013
	<i>Strukturprojektordning</i>	<i>Erhvervsudvikling -For- arbejdning</i>	<i>Erhvervsudvikling- For- arbejdning</i>	<i>Erhvervsudvikling-For- arbejdning</i>
Tilskud	320 mio. kr.	420 mio. kr.	141,2 mio. kr.	144,3 mio. kr.
Samlet værdi- tilvækst	1.000 mio. kr.	1.200 mio. kr.	533 mio. kr.	577,2 mio. kr.
Værditilvækst pr. år	142,9	171,5	177,7	177,7
Værditilvækst pr. tilskuds- krone	3 kr.	3. kr.	4 kr.	4 kr.
	<i>Forbedringsordning</i>	<i>Erhvervsudvikling-Pri- mære Jordbrugere</i>	<i>Erhvervsudvikling-Pri- mære Jordbrugere</i>	<i>Erhvervsudvikling- Pri- mære Jordbrugere</i>
Tilskud	64,5 mio. kr.	560 mio. kr.	155,5 mio. kr.	517,6 mio. kr.
Samlet værdi- tilvækst	64 mio. kr. – 128 mio. kr.	1.150 mio. kr.	173,6 mio.kr	579,7 mio. kr.
Værditilvækst pr. år	9,1 – 18,2	164,3	57,9	57,9
Værditilvækst pr. tilskuds- krone	1 – 2 kr.	2,06 kr.	1,12 kr.	1,12 kr.

Kilde: Egne beregninger

Den simple fremskrivning viser et samlet bidraget til nettoværditilvæksten på 1.157 mio. kr. med et årligt gennemsnit på 165,3 mio. kr. Dette er noget lavere end ved midtvejsevalueringen, her var gennemsnittet på 236 millioner kr. om året. Sammenlignes det med målsætningen for programmet om en forøgelse af nettotilvæksten på 1.608 millioner kr. svarende til 230 millioner kr. om året (for alle ordninger under programmet, inkl. akse 3 ordningerne), så er bidraget fra de to erhvervsudviklingsordninger positivt og dækker i sig selv tæt ved hele programmålet.

Hvis det antages, at Miljøteknologiordningen minder om primære jordbrugsordningen, investeringsdelen, er der en yderligere værditilvækst her på 844,3 mio. kr. hvilket dermed gør, at målet for hele programperioden er mere end opfyldt gennem disse tre støtteordninger (124,5% målopfyldelse).

Tabel 21 Værditilvækst for Miljøteknologiordningen

	Slutevaluering LDP 2007 – 2013
	<i>Miljøteknologiordningen 2010-2013</i>
Tilskud	753,8 mio. kr.
Samlet værditilvækst	844,3 mio. kr.
Værditilvækst pr. år	57,9
Værditilvækst pr. tilskudskrone	1,12 kr.

Kilde: Egne beregninger

Dødvægten for ordningerne under akse 1³² er estimeret til 23% svarende til cirka 382 mio. kr., når der tages højde for fremskyndelse af projekterne. *Erhvervsudviklingsordningen (primære jordbrugere)* estimeres til at have den laveste dødvægt på 14% svarende til 59,7 mio. kr., mens *Miljøteknologiordningen* estimeres til at have en dødvægt på 36% svarende til godt 223 mio. kr. Hertil bidrager *Biogasordningen* også med en vis dødvægt, men denne er ikke indregnet. Da det også er en investeringsordning, er der en mulighed for, at støttemodtagerne alligevel ville kunne finde penge til investeringen andetsteds, hvis de ikke kunne få støtte. Interviews foretaget med støttemodtagere under Biogasordningen viser et blandet billede. Nogle projekter ville ikke blive til noget uden støtte, mens et projekt var fuldt finansieret inden støttemodtager blev opmærksom på, at der kunne opnås støtte via landdistriktsprogrammet. Biogasordningen bidrager altså med en vis dødvægt udover den, der er opgjort via data fra de udsendte surveys.

En nærmere analyse af dødvægten for de enkelte projekter findes i temakapitlet omkring dødvægt jf. kapitel 9.

7.2.5 Levedygtighed

Det er den generelle vurdering for alle projekter gennemført under støtteordninger, at de i høj grad er levedygtige. Dette understreges af, at støttemodtagerne i høj grad stadig benytter den teknologi, viden eller kompetencer, som de har fået adgang til gennem deres projekt. For alle ordninger er det mindst 90% af støttemodtagerne, som siger, at de stadig i dag har gavn af deres projekt. Der er altså en betydelig andel, som stadig får en gevinst af deres projekt.

Dette er dog i forskelligt omfang og form alt efter ordningen. For *Netværksordningen* handler det eksempelvis om, at ni ud af ti siger, at deres netværk stadig består i et eller andet omfang, mens det for

³² Biogasordningen er ikke medregnet, da der ikke er gennemført en survey for den.

teknologiordningerne betyder, at støttemodtagerne stadig benytter den indførte teknologi. For markedsføringskampagnerne under *Økologifremmeordningen* kan det omhandle, at kampagnematerialer stadig kan være tilgængelige på hjemmesider.

Den gennemsnitlige tilbagebetaling for *Erhvervsudvikling- Forarbejdning, Erhvervsudvikling – Primære Jordbrugere, Miljøteknologi, Økologifremme og Økologisk investeringsstøtte* er på 3 – 6 år. Dette er også en god indikator på levedygtighed af investeringerne.

7.2.6 Grøn vækst

Vedtagelsen af Grøn Vækst har haft stor betydning for landdistriktsprogrammets design. Følgende har derfor til formål at undersøge, om ændringerne for ordningerne under akse 1 har haft indflydelse på deres relevans i forhold til det rationale, som ligger til grund for ordningerne.

Ved midtvejsevaluering var det vurderingen - og er det fortsat – at de ændringer og tilpasninger, som Grøn Vækst har haft på ordningen Primære Jordbrugere, ikke har svækket ordningens relevans samtidigt med, at mulighed for at skabe fornuftige samfundsmæssige effekter, primært hvad angår offentlige goder og grøn energi, heller ikke er blevet svækket. Oprettelsen af Miljøteknologiordningen vurderes hertil også som god og relevant, hvor specielt den opstillede teknologiliste som basis for investeringer sammenkoblet med et krav om effekt i form af omkostningseffektive løsninger, synes at være fornuftig.

Det er hertil vores vurdering, at Forarbejdningsordningen som konsekvens af Grøn Vækst med sit fokus på investeringer forblev relevant, hvilket har givet mulighed for at skabe samfundsmæssige effekter. Dette angår primært offentlige goder i form af energi, miljø- og arbejdsmiljøgevinster.

Det vurderes hertil fornuftigt, at justeringerne under Kvalitetsfødevareordningen har medført en øget fokus på økologi. Revideringen har dog medført, at tilskud til produkter med specifik geografisk og/eller oprindelsesbetegnelse er blevet fjernet, hvilket kan have svækket ordningens relevans. Ved midtvejsevalueringen var der dog kun givet få tilskud til denne type projekter.

Det er den samlede vurdering, at Grøn Vækst justeringerne af akse 1 ordningerne har mindsket relevansen af ordningen en smule. Modsat øges relevansen ved, at man har designet en ny miljøteknologiordning til at opnå miljøeffekter. Ordningerne er altså fortsat relevant for opnåelse af de mål, som ordningerne har. Dette gælder specielt bidraget til offentlige goder.

7.3 AKSE 2

Akse 2 har til formål generelt at bidrage til at forbedre miljøet og landskabet. Der er en række ordninger indeholdt i denne del af landdistriktsprogrammet, der bredt, eller i nogle tilfælde mere specifikt, er rettet mod disse forbedringer. Ordningerne under akse 2 er opdelt i to tilgange. Dels en projektorienteret tilgang til at imødekøbe natur- og miljømålene inden for geografisk afgrænsede områder, ofte med et specifikt formål for det enkelte projekt (fx sikring af en bestemt biodiversitet, reduktion

af et specifikt næringsstof osv.). Dels en arealbaseret tilgang gennem bevarelsen og udviklingen af naturvenlige landbrugs- og skovbrugsmetoder, som er med til at opfylde Danmarks internationale forpligtelser på et mere generelt niveau. Det gælder fx de ordninger, der vedrører reduktion af udledningen af næringsstoffer, der er et blandt flere led i gennemførelsen af kravene i Vandrammedirektivet. De væsentligste internationale miljøaftaler, hvor gennemførelsen støttes af ordningerne under akse 2, gælder EU-reguleringer i forhold til Vandrammedirektivet, Habitat- og Fuglebeskyttelsesdirektiverne og mål for skove og biodiversitet generelt. Det gælder også aftaler relateret til modvirkning af klimaændring, pesticidhandlingsplan m.m. Derudover videreføres specifikke indsatser for fastholdelse af jordbrugsproduktionen på øer uden fast forbindelse med fastlandet.

Ordningerne undergik midt i programperioden væsentlige ændringer med både ophør og introduktion af ordninger affødt af den politiske beslutning om "Grøn vækst" jf. afsnit 3.6.

Der er i programperioden fra 2007 til 2013 sket en væsentlig prioritering af ordningerne under akse 2, hvor 2/3 af de samlede afsatte midler i programmet har været anvendt her. Aksens implementeres via følgende støtteordninger:

- Ø-Støtte
- Pleje af græs- og naturarealer
- Omlægning til økologisk jordbrug
- Miljøbetings tilskud (Juletræer)
- Natur og miljøprojekter
- Rydning og Hegning
- Plantegenetik
- Læhegn (Landskabs og Biotops forbedrende)
- Vådområder - kommunal og statslig indsats (N-vådområde)
- Vådområder - privat indsats
- P-ådals projekter (fosforvådområder)
- Friluftaktiviteter i tilknytning til fortidsminder
- Naturforvaltning N2000 (Vandstand)
- Skovordningerne

7.3.1 Relevans, attraktivitet og nytte

Overordnet fremstår støtteordningerne under akse 2 som relevante, attraktive og nyttige. Dette gælder både for programmet og for de personer, som har modtaget støtten. På tværs af ordningerne er der en mindre forskel på, hvilke af de tre forhold, som er vigtigst, men generelt konkluderes det, at ordningerne fremstår relevante, attraktive og nyttige både for støttemodtagerne, men også hvad angår programmets mål om at forbedre miljøet og landskabet.

Ordningen Natura 2000-projekter om etablering af naturlige vandstandsforhold fremstår dog mindre attraktiv end de andre ordninger, idet over halvdelen af støttemodtagerne kun i ringe eller nogen grad mener dette. Også de ordningsansvarlige har oplevet, at ordningen har været mindre attraktiv end forudset, idet kommunerne ikke har søgt så meget som forventet. Den relativt lave attraktivitet kan hænge sammen med, at mange støttemodtagere, især for de små arealer, har fundet ansøgningsproceduren og administrationens tung, og at mange har haft en oplevelse af, at der har været for mange

regler og procedurer, man skulle overholde. Forundersøgelserne har været mere attraktive end realiseringen og den 20-årige fastholdelse. For støtteordningen *Fosfor – vådområder – P-ådsprojekter*³³ viser der sig også en større spredning i forbindelse med, hvor attraktiv ordningen fremstår, hvilket hænger sammen med udfordringerne om at opnå støtte og gennemføre projekter.

En anden ordning, som skiller sig ud er *kommunal, statslige N-vådområder* hvor flertallet mener, at denne er relevant i henhold til det primære mål, som er at forbedre vandmiljøet og naturen gennem en reduktion af N-afstrømningen. De fleste mener desuden, at deres projekt har en positiv effekt, men det fremgår også, at der er en lidt større skepsis med hensyn til hvor effektivt, det konkrete projekt opfylder formålet. Dette illustrerer de lokale forhold, der er i relation til sådanne projekter, og selvom at støttemodtagerne har et projekt, der er mindre effektivt, er der stor tillid til at selve ordningen kan føre frem til det opstillede mål.

De enkelte støtteordninger vurderes også generelt i høj grad at være i overensstemmelse med behovet for de indsatsområder, støtteordningerne retter sig imod, mens støttemodtagerne ligeledes i udbredt grad vurderer ordningerne i overensstemmelse med sektorens behov, hvorved de fremstår relevante, attraktive og nyttige. *Ø-støtten* bidrager fx i høj grad til pleje af naturområder ved ekstensiv udnyttelse af arealer, der i mange tilfælde omfatter beskyttede naturtyper og internationalt udpegede beskyttelsesområder. Det samme gælder delordningerne vedrørende *græsning, vådområder og randzoner*, der ligeledes er relevante for det specifikke mål omkring sikring af varierende landskaber, rig natur og rent miljø. Delordningernes relevans kan også ses af, at de bidrager til støtte for attraktive levevilkår i landdistrikterne ved at fastholde og skabe varierende landskaber og naturtyper og sikre åbne landskabstyper mod tilgroning. Delordningerne er endelig med til at støtte arbejdet med at reducere brugen af pesticider og udvaskning af næringsstoffer fra landbrugsarealer.

Skovordningerne passer meget præcist til målsætningerne om at fordoble det danske skovareal og at fremme bæredygtig skovdrift. De støttede projekter er relevante i forhold til ordningernes målsætninger. Der er sammenhæng mellem formål og de mulige tilskudstyper. Skovrejsning, Grøn Driftsplan og Foryngelse er relevante på ejendomsniveau, mens opfattelsen af Særlig Drift er mere blandet. Skovordningerne er meget relevante og hænger sammen med krav og ønsker om øget miljøhensyn og udvikling af bæredygtig skovdrift, især når det gælder Privat Skovrejsning, Grøn Driftsplan og Foryngelse.

Dog virker skovordningerne administrativt tunge og kunne gøres mere attraktive, hvis den administrative byrde blev mindre. Støttemodtagerne er en meget blandet gruppe mennesker. Også kravmæssigt erfares skovordningerne som ufleksible med lille grad af frihed. Krav og regler kunne gøres mindre komplicerede og firkantet.

³³ 6 besvarelser ud af 16 forskellig tilsagnsmottagere, som i alt har fået 30 godkendte projekttilsagn.

Særlig Drift har ikke helt fungeret, virker skovpolitisk uafklaret og ikke rigtigt de potentielle støtte-modtageres behov. Grunden til at Særlig Drift ikke er slået igennem kan skyldes, at der har været mange ændringer i programperioden med skiftende ordningsnavne, formål, form og vejledninger til trods for at tilskudstyperne faktisk har været relativt konstante.

Sammenfattende er det entydigt, at de gennemførte ordninger under akse 2 både set ud fra støtte-modtagernes side og ud fra evaluators side er relevante, nyttige og attraktive. De er også relevante for og sammenhængende med en række forskellige nationale politikker inden for natur-, miljø- og skovområdet.

7.3.2 Målopfylde

Målopfyldelsen under støtteordningerne vurderes dels ud fra de operationelle opsatte mål herfor, som er opstillet i landdistriktsprogrammet, dels ud fra støttemodtagernes vurdering af, om deres projekter har bidraget til at opfylde ordningens og egne mål.

Det er vurderingen, at der for langt de fleste af støtteordningerne under akse 2, er tale om en høj grad af målopfylde. Det gælder både i relation til projekterne egne mål og deres bidrag til formålene med ordningerne.

For den operationelle målsætning gælder der, er der for nogle støtteordninger fremgår konkrete målsætninger for programperioden 2007-2013, mens der for flertallet af støtteordningerne ikke er defineret operationelle målsætninger herfor. For Ø-støtte, plantegenetiske ressourcer og Vådområder (privat) og Omlægning til økologisk produktion ses en generel god operationel målopfylde, hvor der for flere af ordningerne er tale om en målopfylde over det forventede. Dette gælder fx Ø-støtte, hvor der for programperioden er fundet en målopfylde på hhv. 107 % for arealet og 115 % i forhold til budgetmål, mens der for plantegenetiske ressourcer er tale om en målopfylde på 137%. Modsat er der for støtteordningen om miljøbetinget tilskud tale om en lavere opfyldelse af de operationelle mål beregnet til 45%. De operationelle målsætninger for Natura 2000-områderne synes heller ikke at være opfyldt, idet ikke alle de afsatte midler er anvendt, mens målet om realiserede anlæg (areal) ikke er nået.

For de resterende støtteordninger fremgår ikke konkrete operationelle målsætninger for programperioden 2007-2013. Selvom der er opstillet konkrete målsætninger herfor, vurderes flertallet af støtteordningerne dog at have en høj målopfylde. Dette begrundes blandt andet ud fra støttemodtagernes vurdering af ordningerne samt interviews med ordningsansvarlige, som angiver, at ordningerne har været centrale for aksens mål. Dette gælder fx Læhegnsordningen, hvor der ikke er formuleret operationelle målsætninger, mens det er evaluators vurdering, at der under ordningen i høj grad er gennemført beplantningsprojekter, der sikrer en høj målopfylde i forhold til ordningens og programmets målsætninger. Der er ligeledes ikke defineret operationelle målsætninger for *Rydning og hegning*, men det er også her vurderingen, at ordningen har en meget høj grad af målopfylde og effekt i forhold til ønskerne om at fremme mulighederne for at afgræsse tilgroede arealer, fremme den biologiske mangfoldighed og sikre eller forbedre bevaringsstatus for arter og naturtyper. Dette gælder fx også for støtteordningen *Læhegn (landskabs- og biotopforbedrende beplantninger)*, hvor ordningsansvarlige vurderer, at målopfyldelsen har været høj, da man hele tiden har haft ordningens

mål for øje. Hertil er der alle år indkommet flere ansøgninger, end man har været i stand til at honorere, hvorfor de projekter der bedst understøttede formålet, har opnået tilsagn. Samlet set er det i høj grad vurderingen, at de projekter, der har opnået tilsagn, lever op til henholdsvis projekternes egne mål samt ordningens mål.

På tværs af støtteordningerne fremgår der en umiddelbart høj målopfyldelse under akse 2 på trods af, at der for flertallet af ordningerne ikke fremgår konkrete målsætninger herfor. Denne høje målopfyldelse giver støttemodtagerne ligeledes i udpræget grad udtryk for, idet flertallet under de respektive ordninger mener, at deres projekter har opfyldt målet med deres respektive ordning. Et eksempel er *Pleje af græs og naturarealer*, hvor støttemodtagerne anfører en høj grad af målopfyldelse og effekt i forhold til de indsatsområder, ordningen retter sig imod. Langt hovedparten (88 %) af støttemodtagerne mener, at den naturpleje, de har opnået støtte til, i høj eller nogen grad har bidraget til at opfylde de overordnede mål med støtteordningen Pleje af græs- og naturarealer. Et andet eksempel er for *Fosfor – vådområder – P-ådsprojekter*, hvor alle støttemodtagere også vurderer en høj målopfyldelse, idet de tilkendegiver, at deres projekt i høj grad har bidraget til at opfylde det primære formål med ordningen om at forbedre vandmiljø og naturen ved en reduktion af kvælstofbelastningen.

De operationelle mål for Privat Skovrejsning var, at 700 (2010 ændret til 1.300, 2012 ændret til 1.900) støttemodtagere planter 5.100 ha (rev. 2010 til 8.100 ha, rev. 2012 til 11.600 ha) i hele programperioden. Det realiserede mål er, at 1.075 støttemodtagere har plantet 7.089,03 ha. Målopfyldelsen for 2007-2013 for Privat (og Offentlig) Skovrejsning er høj set i forhold til de oprindelige operationelle mål.

Målsætningen for det danske skovareal er i Danmarks nationale skovprogram en skovprocent på 20-25 procent. Dette indebærer en gennemsnitlig skovrejsning på ca. 4.500 ha om året. Heraf er det målet, at halvdelen skal rejses gennem tilsagn til Skovrejsning. Når der er realiseret tilsagn til Skovrejsning på 7.089,03 ha i perioden 2008-2013 har det årlige bidrag været 1.182 ha.

Skovrejsning bidrager betydeligt til at øge det danske skovareal. Skovrejsning bidrager til målsætningen om at fordoble det danske skovareal med ca. 26%. Der plantes skov og at der ofte plantes god og spændende skov, som støttemodtagerne er stolte over at vise frem. Hvis pengene ikke var der gennem tilsagnet, ville der ikke blive rejst så megen skov. Der er god søgning på tilskudsordningen og dem der ansøger om tilsagn, ønsker også at plante skov. I en dansk kontekst er det vigtigt at bevare fredsskovpligten, når der gives tilsagn til skovrejsning, så skovrejsningsarealet også forbliver skov.

Desuden bidrager Skovrejsning til at bevare skovressourcerne, idet den rejste skov imødekommer krav om at modstå klimapåvirkninger og om at være et virkemiddel for kvælstofreduktion og CO2 binding.

De operationelle mål for Grøn Driftsplan og Foryngelse er at give 3.700 tilsagn (senere ændret til 1.500) til at planlægge og gennemføre succesfuld skovdrift på 205.000 ha. Det realiserede mål er 1.583 tilsagn til at fremme og sikre bæredygtig skovdrift på 110.487 ha. Målopfyldelsen for Grøn Driftsplan og Foryngelse er relativt høj, men begrænset pga. at der kun er realiseret tilsagn i tre af programperiodens syv år. Målopfyldelsen ville være højere hvis tilskudsordningerne havde været åbne i hele programperioden.

Grøn Driftsplan giver indblik i skoven og med gode skovkort og driftsplaner kan sørge for en bæredygtig drift samtidigt med at de små og store naturværdier bevares. Kvaliteten af de udarbejdede grønne driftsplaner vurderes generelt at være god. Mange store ejendomme har fået lavet en grøn driftsplan og det samlede areal hvortil der er realiseret tilsagn fremstår højt. Men at der fortsat er mange små skovejere som ikke har hverken driftsplan eller skovkort og som ikke vil omlægge til naturnær drift med mindre de får tilsagn til det.

Det er beklageligt, at tilsagn til Grøn Driftsplan falder væk fra 2017, da det netop er med denne tilskudsordning, at der opnås indsigt i skovens tilstand og fremtidige bæredygtige udvikling. Grøn Driftsplan er et godt redskab for at forberede skovdriften til en FSC og/eller PEFC certificering, samt den nye SBP (Sustainable Biomass Partnership) certificering af biomasse, hvor ejeren også skal bevise at der passes på skovens naturværdier. Ved at fortsætte Grøn Driftsplan kunne man bidrage til at de ejendomme som har rejst skov, får en grøn driftsplan som sikrer de skovreste områders bæredygtige drift.

Foryngelse er et økonomiske incitament for at forynge med løvtræer, som sikrer at der bliver plantet mere løv end der ellers ville blive plantet. Der er et rimeligt afløb på tilskudsordningen og den virker attraktiv på ansøgerne, samt der bliver forynget en hel del skov. Typisk er det dog små projekter og lillebitte områder i skoven som forynges.

Grøn Driftsplan og Foryngelse bidrager til det skovpolitiske mål om at fremme bæredygtig skovdrift ved at bidrage betydeligt til de operationelle mål, der er sat for at bevare og fremme bæredygtig skovdrift.

De operationelle mål for Særlig Drift er at give 5.300 tilsagn (senere 1.000 tilsagn) til at sikre levesteder og biodiversitet på 3.800 ha (senere 2.500 ha). De realiserede mål er 221 tilsagn til bevaring af 15.335 gamle eller store træer, 17.662 meter hegn og 527,4 ha til særlige driftstyper. Målopfyldelsen er lav for antallet af tilsagn, men der er bevaret mange store og gamle træer til naturlig død og henfald. Selvom det skovareal, hvortil der er givet tilsagn, ikke kendes, må det antages at biodiversitet tilknyttet store og gamle træer, samt død og døende ved, er sikret på ejendommene. Et estimat på at Særlig Drift har bidraget med sikring af 2.105,56 ha giver en estimeret målopfyldelse for antal støttede hektar på 55,4% i forhold til det oprindelige operationelle mål på 3.800 ha i Landdistriktsprogrammet.

Særlig Drift har haft et alt for lille afløb og ansøgerne ikke har taget tilskudsordningen til sig. Dette har resulteret i et begrænset bidrag til at fremme bæredygtig skovdrift og et begrænset bidrag til at sikre levesteder for sårbare og truede arter og skovnaturtyper. Det konstateres at der hovedsageligt er realiseret tilsagn til bevarelse af store og gamle træer og kun i meget begrænset omfang til de særlige driftstyper, som skulle sikre større arealer og levesteder.

Tilskudstyperne, der kan opnås tilsagn til under Særlig Drift, er gode og relevante for at sikre levesteder for de sårbare og truede arter og sikre skovnaturtyper. Men skiftende vejledninger og formål har virket komplicerede og de tilskudsrunder, som tilbydes, er ikke attraktive nok i forhold til den administrative byrde. Det er hverken hensigtsmæssigt eller brugervenligt, at støttemodtagerne skal indbetale hvert år i 20 år for at få støtten udbetalt som årlige rater. Det er noget bøvl i forhold til den meget begrænsede økonomiske gevinst for støttemodtagerne og administrativ tung og dyr for sagsbehandlere. Dette er dog et EU krav, hvorfor det er svært at løse problematikken.

Særlig Drift bidrager i nogen grad men har haft operationelle udfordringer i programperioden og derfor har et begrænset bidrag til den operationelle målopfyldelse. Den seneste tilskudsordning til sikring af skovnaturtyper og arter indenfor Natura 2000 områder har dog kun været åben i 2013. Det kan blive interessant at følge denne tilskudsordning fremover, hvis tilskudsordningen finder sin form og bliver gjort administrativ lettere at håndtere for både sagsbehandlere og støttemodtagerne.

Sammenfattende er det vurderingen, at der for langt de fleste af støtteordningerne under akse 2 er tale om en høj grad af målopfyldelse. Det gælder både i relation til projekternes egne mål og deres bidrag til formålene med ordningerne. For Fosfor – vådområder – P-ådsprojekter er det endnu for tidligt at konkludere noget reelt omkring målopfyldelse på operationelt plan, da ordningen kun har fungeret i kort tid.

7.3.3 Effekter

For samtlige ordninger er det relevant at undersøge deres effekter. Disse effekter varierer meget fra støtteordning til støtteordning, hvorved det er svært at sammenligne på tværs af disse. Neden for følger således hovedtrækkene for de enkelte støtteordningernes effekter.

Ø-støtten har haft en række direkte og indirekte effekter i forhold til jordbrugerne på de 31 øer, der geografisk er omfattet af ordningen. Ordningen bidrager i høj grad til at kompensere for de (transportøkonomiske) handicaps, der er forbundet med jordbruget på øerne. Ordningen er ligeledes i nogen grad med til at fastholde det dyrkede areal og derved fastholde og fremme det traditionelle landbrugslandskab på øerne, forhindre tilgroning af arealer og sikre øernes attraktivitet i forhold til specielt turisme. Det er evaluators opfattelse, at ordningen til en vis grad kan være med til at fastholde jordbrug på øerne, selvom det ikke er muligt præcist at opgøre i hvilket omfang, det sker. Det er modsat også evaluators opfattelse, at støtteordningen ikke er med til at tiltrække nye landmænd, idet satsene ikke er attraktive på et niveau, der muliggør eller fremmer dette.

Pleje af græs- og naturarealer har haft en betydelig effekt i de områder, hvor naturplejen er gennemført. Støttemodtagerne vurderer centrale elementer vedrørende beskyttelse og forbedring af landskabs- og biotopforhold samt biodiversitet positiv. Hertil har støtten haft en positiv effekt på en øget herlighedsværdi for offentligheden og bidraget til miljøvenlighed og bæredygtig forvaltning i landbruget, mens der for temaer som øget miljø- og naturbevidsthed samt sundhed og livskvalitet ikke tegner sig noget klart billede.

Ordningerne for *Omlægning til Økologi og Miljøbetings tilskud* har en række miljømæssige og økonomiske effekter. Effekterne i form af reduceret anvendelse af pesticider og næringsstoffer og den derved reducerede negative kemiske påvirkning af biodiversitet og jord vurderes størst sammen med forbedret dyrevelfærd. Mindst positiv vurderes reduktion af energiforbrug og vandforbrug.

Græsning, vådområder og randzoner vil potentielt kunne have en række positive effekter i forhold til natur og miljø. De mest positive effekter er forbedringer af biodiversiteten og reduktion af næringsstofanvendelsen. En mindre effekt vurderes kun i forhold til forbedret arbejdsmiljø og dyrevelfærd og næsten ikke på nogen betydning i forhold til vandforbrug og jorderosion. Den væsentligste effekt ud fra en miljø- og natursynsvinkel er, at der bevares og plejes en række lysåbne naturtyper og skabes

andre vådområdenaturtyper, der forbedrer levesteder for arter af planter og dyr, der ikke ville kunne eksistere i mere intensivt udnyttede landbrugsområder.

Støtteordningen *Natur- og miljøprojekter* har haft en betydelig effekt i de områder, hvor projekterne er gennemført. Særligt for ordningens centrale elementer vedrørende fremme af biologisk mangfoldighed, fremme af miljø-, natur-, kultur- og landskabsværdier er det vurderingen, at ordningen har positive effekter. Vurderingen er også, at de afledte effekter på rekreative værdier, sundhed og livskvalitet i landbrugsområderne, er af mindre karakter.

Rydning og hegning har haft en betydelig effekt i de områder, hvor projekterne er gennemført. Særligt for ordningens centrale elementer vedrørende fremme af biologisk mangfoldighed, fremme af miljø-, natur-, kultur- og landskabsværdier og udvikling af Natura 2000-områder er støttemodtagernes vurdering af ordningen positiv. En mindre effekt ses med ordningens bidrag til afledte effekter som bæredygtig forvaltning, øget miljø- og naturbevidsthed hos lokalbefolkningen, øget herlighedsværdi eller sundhed og livskvalitet i landbrugsområderne.

Plantegenetik ordningen har både direkte og indirekte effekter. Den væsentligste direkte effekt er, at støtten har medført bevarelse af genetiske ressourcer, der ellers var i fare for at forsvinde. Mere indirekte har ordningen også en effekt ved at den sikre udbredelse af forståelsen for betydningen af bevarelsen af disse ressourcer. På længere sigt sikres der et bredere sortiment af sorter til produktion, herunder sorter, der måske ikke aktuelt er konkurrencedygtige, men kan blive det under ændrede klimatiske eller andre forhold.

Ordningen *Læhegns (Landskabs- og biotopforbedrende beplantninger)* centrale elementer vedrørende fremme af biologisk mangfoldighed vurderes at have haft en stor effekt.

For *Privat- vådområder* har projekter bidraget til at sprede idéen om udnyttelse af naturens potentiale for reduktion af forureningsbelastning til vandmiljøet, medvirket til at skabe forbindelse mellem biotoper, øge antallet af små biotoper og fremmet den biologiske mangfoldighed samt fremme miljø-, natur-, kultur- og landskabsværdier. Hertil er rekreative værdier og muligheden for offentlig adgang til naturområde blevet fremmet.

I forhold til *Friluftsfaciliteter i tilknytning til fortidsminder og fredede arealer* ses en positiv effekt vedrørende fremme af offentlighedens brug af projektområderne, fremme det rekreative og muligheden for offentlighedens adgang samt øge viden om fredninger, fortidsminder og betydningen af disse. Der er således skab positive effekter i forhold til at gavne lokale beboere, og i særlig grad fodgængere/vandrere, skoler/institutioner, tilrejsende m.m.

Der er i for *Natura 2000-projekter* realiseret så få projekter, at det endnu ikke er muligt at vurdere disses effekter på beskyttede arter og naturtyper.

Ved at rejse skov uden brug af pesticider, med brug af hjemmehørende og/eller lokalitetstilpassede træarter, samt at have fokus på en fremtidigt bæredygtig skovdrift og anlæggelsen af skovbryn, er det forventeligt at Skovrejsning bidrager til at opnå og sikre høje naturværdier og at forbedre miljøet. Den realiserede effekt af Skovrejsning på 7.089,03 ha er højere end den forventede effekt på 5.100 ha rejst skov som bidrag til areal med højere naturværdi. For den realiserede Skovrejsning på 7.089,73 ha må naturværdien for en relativ stor del af det samlede areal vurderes at være øget, idet etableringen sker

med hjemmehørende træarter på hovedsageligt tidligere landbrugsarealer og som oftest uden brug af kemikalier og med skånsom jordbearbejdning. Med baggrund i formål, tilskudstyper og realiserede effekter for Privat Skovrejsning, vurderer evaluatoren, at tilskudsordningen i høj grad er adfærdsregulerende og bidrager til ændring af areal med høj naturværdi.

Grøn Driftsplan gennemføres for skovområder, som ellers ikke ville have gode skovkort og planer med registrerede naturværdier. De grønne driftsplaner og skovkort bidrager til indsigt og et godt redskab til at bevare og sikre de større og de små naturværdier i skovene. Dermed opstår der større fokus på at sikre deres beskyttelse når fx entreprenører foretager skovoperationer i skovene. Hermed bidrager Grøn Driftsplan til at sikre en succesfuld forvaltning af det samlede skovareal, hvortil der er realiseret tilsagn.

Den realiserede effekt på 108.890 ha skov, hvor arealer er vedligeholdt gennem tilsagn til Grøn Driftsplan og Foryngelse, er meget positivt i forhold til den forventede effekt om at vedligeholde 78.000 ha. Den realiserede effekt på estimeret ~110.996 ha skov, hvor arealer er vedligeholdt gennem tilsagn til Grøn Driftsplan, Foryngelse og Særlig Drift, er meget positivt i forhold til den forventede effekt om at vedligeholde 78.000 ha. Den realiserede effekt på estimeret ~9.420 ha med ændring i areal med høj naturværdi for alle tre tilskudsordninger er dog fortsat lavere end den forventede effekt på 15.300 ha fra 2010 og den senere forventede effekt på 12.300 ha fra 2012. Den realiserede effekt på 108.890 ha under succesfuld forvaltning via Grøn Driftsplan og Foryngelse er dog meget lavere end den forventede effekt på 205.000 ha og lidt lavere end den senere reviderede effekt på 125.000 ha.

For Grøn Driftsplan og Foryngelse er tilsagn kun givet i 2008, 2009 og 2013, hvilket må vurderes at være en del af årsagen til at de forventede effekter for ændring i areal med høj naturværdi og areal under succesfuld forvaltning ikke helt er opnåede. For særlig Drift har de skiftende vejledninger og de skiftende formål bidraget til at afholde skovejere fra at søge om tilsagn.

Støttemodtagerne har god tiltro til at skovordningerne bidrager til at beskytte og forbedre biodiversitet og sikre høj naturværdi på de støttede arealer, til at skovrejsningen bidrager til at beskytte grundvandet, og til at Skovrejsningen bidrager til CO₂-binding.

Særlig Drift til at sikre sårbar og truet natur er plaget af skiftende vejledninger, vekslende tilskudsmuligheder og besværlige indberetningsregler. Særlig Drift har ikke fundet sin form og opfattes som at have uklare og skiftende mål. De administrative udfordringer har ikke kunnet svare sig for støttemodtagerne, hvilket menes at have holdt mange tilbage fra at søge om tilsagn til Særlig Drift.

Grøn Driftsplan, Foryngelse og Særlig Drift har stor effekt og et signifikant bidrag til at vedligeholde areal med høj naturværdi, til at ændre areal med høj naturværdi og til at sikre en succesfuld forvaltning af det samlede skovareal, hvortil der er realiseret tilsagn.

Med hensyn til ændring i bruttonæringsstofbalance er det en forventet effekt, at Privat Skovrejsning bidrager med at reducere udvaskningen med 200 tons kvælstof. Ifølge virkemiddelskataloget anbefales det, at der til vurdering af den fremtidige effekt ved etablering af skov på omdriftsarealer regnes med en N-reduktion på 50 kg /ha/år. Hvis skoven rejses på tidligere græsarealer vil der derimod være tale om en ubetydelig ændring i N-udvaskningen. Den realiserede effekt er beregnet til at være 266

ton N/år og er dermed højere end den forventede effekt på 200 ton kvælstof. Dette emne behandles yderligere i den tværgående rapport om kvælstof af reduktion for Akse 1, 2 og 3.

En forventet stigning i produktionen af vedvarende energi var i Landdistriktsprogrammet 2007-2013 ikke kvantificeret eller angivet med en forventet effekt. Der er heller ikke ex ante beregnet en effekt af skovrejsningen i forhold til stigning i produktion. En realiseret stigning i produktionen af vedvarende energi er derfor heller ikke beregnet, hvorfor effekten kun behandles på et overordnet niveau. Sagsbehandlere og interessenter udtrykker at skovrejsningen ikke altid har en optimal karakter ud fra en produktionsmæssig vurdering. I flere tilfælde rejses der skov med mange træarter grundet ønsket om at højne naturværdier, herlighedsværdi og jagtmuligheder på ejendommene. Omvendt rejses der faktisk megen god og spændende skov. Ved at etablere skov på tidligere landbrugsarealer sker der en stigning i biomasse, set over en trægeneration. Her betyder støttemodtagernes forpligtelse i forhold til fredsskovsplikten på arealerne, at hvor der realiseres skovrejsning forbliver det skov fremover.

For den økonomiske effekt er den overordnede holdning hos respondenterne, at tilsagn ikke har særlig betydning for økonomien, hvorfor skovordningerne bidrager begrænset til de økonomiske effekter. Dog vurderes Skovrejsning, Grøn Driftsplan og Foryngelse at have en vis effekt og positiv betydning for ejendommens værdi. Evaluator vurderer, at skovordningerne økonomisk set har en begrænset betydning og derfor bidrager meget begrænset til de økonomiske effekter, men at ejendommens herlighedsværdi stiger grundet ønsket om at øge naturværdien, jagtmulighederne og friluftslivets muligheder.

Sammenfattende bidrager de forskellige støtteordninger under akse 2 til positive effekter for natur og miljø og for de danske skove. Det være sig i form af at bidrage til beskyttelse og forbedring af vandmiljøet i form af at reducere kvælstof, fosforudvaskning og brugen af plantebeskyttelsesmidler samt ved at forbedre natur- og biotopforholdene både på landbrugsarealer og på naturarealer. Bidraget til at bevare og evt. styrke de plantegenetiske ressourcer er ligeledes positivt. For skovordningerne er der en lang række positive effekter, der alle leder i retning af at bevare og forbedre landskabet bl.a. via fremme af en bæredygtig skovdrift. Samlet set er det vurderingen af ordningerne under akse 2 er med til at bidrage til at forbedre miljøsituationen i Danmark.

7.3.4 Effektivitet

Følgende afsnit opsummerer støtteordningernes effektivitet, som kan forstås som de opnåede effekter i forhold til den anvendte ressourceindsats. I afsnittet ses der således på dødvægtstaget forbundet med aksens og støtteordningerne.

Dødvægten for støtteordningerne under akse 2 er estimeret til 26% svarende til cirka 312 mio. kr. Den reelle dødvægt er dog mindre, når projekternes fremskyndelse. Når dette forhold medregnes, falder det reelle dødvægtstab til 18% samlet set for akse 2 svarende til 241 mio. kroner Pleje af græs- og

naturarealer estimeres til at have den højeste dødvægt på 36%³⁴, mens Vådområder (privat) har den laveste på 5%. Dette inklusive fremsyndelser. For en nærmere analyse af dødvægtstabet henvises til kapitel 9 omkring dødvægt.

For akse 2 vurderes det at der samlet set er tale om en høj effektivitet, idet nettodødvægten er relativ lav. Dette varierer mellem støtteordningerne, men flertallet af disse har dødvægtstab under 10% hvilket vurderes at være yderst tilfredsstillende.

7.3.5 Levedygtighed

Levedygtighed under akse 2 ordningerne er i særlig grad forbundet med, hvorvidt de arealer, der er udbetalt støtte til, forbliver i eksempelvis økologisk eller pesticidfri drift i en længere periode.

For flertallet af projekterne er det svært konkret at sige noget om levedygtigheden, da denne er relateret til en række faktorer, som er svært at forudsige. Neden for er listet eksempler for levedygtigheden inden for forskellige støtteordninger.

Hvad angår *Omlægning til økologi og Miljøbetings tilskud* gives tilsagnene som udgangspunkt for en femårig periode, hvorefter der kan ansøges om et nyt tilskud til miljøbetingsproduktion for en yderligere femårig periode. Levedygtigheden vil være relateret til en række faktorer såsom støttesatsen, prisen og efterspørgslen på de varer, der afsættes, og i øvrigt omverdensfaktorer, der indvirker på den økologiske eller miljøbetingsproduktion. Levedygtigheden er som udgangspunkt relateret til den periode, hvor produktionen fortsat sker som økologisk drift og med kriterier svarende til de krav, der stilles under ordningen for miljøbetings tilskud. Ophører den økologiske drift med tilbagevenden til konventionel drift, vil de positive effekter i forbindelse med biodiversitet, jordforhold, reduceret pesticidanvendelse med videre ophøre. På langt sigt kan klima, invasive arter, ændrede forhold omkring ukrudtsbekæmpelse med videre have en effekt på levetiden. Det må forventes, at efterspørgslen efter økologiske varer på det hjemlige marked og i EU fastholdes i de kommende år og endda kunne forventes at stige yderligere, hvad der vil støtte ordningernes levedygtighed. Det er dog svært at forudsige disse, da indflydelsesrige faktorer er påvirket af fremtidsmæssige forhold.

For *græsningsordningen og for randzoneordningen* vil levedygtigheden også som udgangspunkt svare til den periode støtten tildeles. De positive effekter, der er for biodiversitet og reduktion af næringsstof og pesticidanvendelsen, vil forsvinde, hvis arealerne igen inddrages i intensiv produktion efter støttens ophør. Der gør sig et særligt forhold gældende i relation til ordningerne omkring vådområder, hvor etablering af permanente vådområder vil have en relativ lang levetid, men hvor den fulde effekt typisk kun opnås, hvis der sker fortsat regelmæssig pleje af arealerne. Levedygtigheden er herved igen svært at forudsige, da denne i høj grad er påvirket af fremtidige faktorer.

³⁴ Der henvises til akserapporten for Akse 2 og kapitlet omkring Pleje af Græs for en nuancering af dødvægtsdiskussionen.

For *Plantegenetik* gælder, at støtten potentielt har en meget lang levetid, selvom denne til en vis grad kan kaldes "teoretisk". Vellykkede projekter med produktion af de genetisk relevante sorter, er selvfølgelig med til bevarelse af disse med en længere tidshorisont. Her kan fx være tale om støtte til bevarelse af visse frugttræer. Levedygtighed er det dog igen svært at sige noget konkret om, da denne er påvirket af mange faktorer, hvilket både gælder afgrøder på friland og sorter, der opbevares i frøbanker og de nævnte træsorter.

Skovordningerne har ikke et økonomisk mål, men i højere grad et mål om at bevare og forbedre biodiversitet og at fremme bæredygtighed, hvorfor levedygtigheden for skovordningerne handler om kvalitet og vedligeholdelse. Støttemodtagernes egen vurdering af de realiserede tilsagn er at kvaliteten af de realiserede tilsagn er i overensstemmelse med krav og mål for de enkelte tilskudsordninger. Ved at rejse skov uden brug af pesticider, brug af hjemmehørende og lokalitetstilpassede træarter, samt fokus på en fremtidigt bæredygtig skovdrift bidrager Privat Skovrejsning til at værne om miljøet og på sigt til at fremme en bæredygtig udvikling og til at øge naturværdierne. Skovrejsning er adfærdsregulerende og medfører, at der rejses skov med hensyn til miljø og natur, samt fokus på en bæredygtig skovdrift. Der ville blive rejst meget mere nåleskov, hvis der ikke gives tillæg til at plante hjemmehørende træarter.

Privat Skovrejsning bidrager til at øge herlighedsværdien af ejendommen og forbedre jagtmuligheder, publikum nyder godt at skovene, skovrejsningen bidrager til CO₂-binding og det inspirerer naboer til også at plante skov med hjemmehørende træarter. Grøn Driftsplan giver indblik i skoven, stillingtagen til skovens drift og viden om de eksisterende naturværdier og andre forhold, der vil forbedre og bevare naturværdier på sigt. Den grønne driftsplan har de aspekter af en skovdrift indbygget, der sigter mod en bæredygtig skovdrift og er dermed også et redskab til at få en eventuel FSC eller PEFC certificering af skoven. Forryngelse bidrager til at sikre skovens stabilitet og øge mulighederne for høje naturværdier på sigt. Særlig Drift bidrager til at sikre og forbedre eksisterende naturværdier. For bevarelse og beskyttelse af store og gamle træer ligger der en forpligtelse i at få træerne tinglyst og dermed bevaret.

Et aspekt af levedygtighed er vedligeholdelse af projektet efter tilsagn er ophørt. 93% af støttemodtagerne benytter og vedligeholder det projekt, som de har fået tilsagn til.

Skovrejsning og Grøn Driftsplan er adfærdsregulerende og bidrager til at fremme en bæredygtig skovdrift og til at bevare eller forbedre naturværdier af høj værdi. Det er vurderingen, at de realiserede tilsagn er velforankrede i skovdriften på ejendommene, samt at der er adgang til skovbrugsfaglig viden, som kan understøtte denne forankring ud over selve implementeringsfasen.

Skovrejsning bidrager med levedygtighed ud fra antagelsen om at der rejses megen god og spændende skov, at der i høj grad rejses og dyrkes skov uden brug af pesticider og med brug af hjemmehørende træarter til gavn for biodiversiteten. Den rejste skov er underlagt fredsskovspligt og dermed vil skoven blive på lang sigt. Tilskudsordningen bidrager til at øge det danske skovareal og fungerer som et virkemiddel til at opnå målene i vandplanerne, som skal sikre god økologisk status for vores vandmiljø.

Grøn Driftsplan bidrager med levedygtighed ud fra antagelsen om, at tilsagn forankres meget langsigtet hos støttemodtagerne og giver ejerne indblik i skovens indhold. Dog er det ikke hensigtsmæssigt, at der ikke ydes tilsagn til at pleje og vedligeholde fremover. Det vurderes, at levedygtigheden af Grøn

Driftsplan vil stige hvis der er ressourcer til at implementere den grønne driftsplan.

Grøn Driftsplan udbydes imidlertid ikke længere fra 2017, hvorfor levedygtigheden for Grøn Driftsplan selv ikke kan siges at være til stede længere. Målet om at fremme en bæredygtig udvikling indenfor skovbruget vil da ikke længere være en integreret del af skovordningerne.

7.3.6 Grøn Vækst

Der er gennemført omfattende ændringer af akse 2 ordningerne som konsekvens af Grøn Vækst og ændringerne i programmet fra 2010. De påtænkte ændringer er angivet i den sammenfatning af den Strategiske Miljøvurdering (SEA), der er summeret i et tidligere afsnit.

Som det fremgår af dette afsnit, vil en række af ændringerne bidrage væsentligt i formål til en række fastsatte mål besluttet nationalt (og i høj grad med baggrund i forpligtigelser i internationale reguleringer på natur og miljøområdet).

Ændringerne bidrager specielt i relation til en række miljø- og naturforhold. Det gælder effekten i forhold til bevarelse af naturtyper i nationalt og internationalt udpegede beskyttelsesområder, som det er tilfældet under "Natura 2000", græsnings- og plejeordninger, det er ligeledes tilfældet med "vådområde-ordningerne" i relation til Vandrammedirektivet og vandplanerne.

For en række af ordningerne, som fx *ø-støtte og plantegenetik*, er ordningerne fortsat uden ændringer. De forventede effekter af ordningerne vil forsat svare til beskrivelsen i denne evaluering.

For *Pleje af græs og naturarealer* er ordningen fortsat med visse ændringer. De væsentligste ændringer er, at der indføres et tillæg for særlig fuglevenlig drift, at det gøres muligt at søge Pleje af græs- og naturarealer i §3- og Natura 2000-områder, og at det præciseres, at alle marker skal indtegnes hvert år i forbindelse med indsendelse af anmodningen om den årlige tilskudsudbetaling. Det følger umiddelbart, at ændringerne vil medføre en potentiel styrkelse af de positive effekter, der er forbundet med ordningen. Graden af den positive effekt vil afhænge af mange faktorer, herunder fx om det støttede Natura 2000 areal indeholder naturværdier, der fremmes af plejen. Der indgår af arronderingsmæssige grunde delarealer i Natura 2000 områderne med begrænset betydning for biodiversitet.

For støtteordninger omkring *vådområder* er der to nye ordninger omkring etablering af vådområder, rettet mod kommuner og private lodsejere. Ordningerne er målrettet gennemførelsen af de kommende vandplaner. Projekterne vil bidrage til blandt andet tilbageholdelse af næringsstoffer, men er som udgangspunkt ikke forskellige fra eksisterende ordninger, bortset fra målretningen mod specifikke geografiske lokaliteter.

For ordningen omkring *Natur og miljøprojekter* er der sket en ny detaljering af kriterierne for opnåelse af støtte, og der er kommet nye støttemuligheder under ordningen. I princippet vil dette medføre forøgede positive effekter i forhold til naturtyper og arter, men det er selvfølgelig for tidligt på nuværende tidspunkt at vurdere, om dette potentiale vil blive udnyttet.

7.4 AKSE 3

Formålet med Akse 3 er at fastholde og skabe beskæftigelse samt at fremme attraktive levevilkår for befolkningen i landdistrikterne. Herudover var det formålet med ordningen Børn og Unge at yde støtte til børne- og ungdomsaktiviteter i landdistrikterne med henblik på at øge kompetenceniveauet. Der er ikke gennemført ændringer under akse 3 som følge af Grøn Vækst.

Indsatsen for flere arbejdspladser fokuserer på at støtte op om mikrovirksomheder og iværksættere i landdistrikterne. Det kan være landmænd, der diversificerer deres aktiviteter og omstiller delvist til ikke-landbrugsaktiviteter. Det kan være helt nye iværksættere, der etablerer sig på baggrund af nye idéer, eller det kan være turismeaktiviteter, der bruger områdernes særlige kvaliteter. Indsatsen for attraktive levevilkår fokuserer eksempelvis på at skabe flere kulturtilbud, lette adgangen til informations- og kommunikationsteknologi, bidrage til at fastholde og skabe de nødvendige basale servicefaciliteter og give bedre muligheder for at benytte natur og kulturarv i landdistrikterne. Formålet er at gøre områderne mere attraktive for bosætning. Indsatsen under akse 3 er gennemført med LEADER-metoden, som er en bottom-up fremgangsmåde. Akse 3 omfatter tre ordninger, der hver rummer forskellige indsatsområder. De tre ordninger er:

- Nye arbejdspladser
- Attraktive levevilkår
- Børn og Unge (ikke gennemført med LEADER-metoden)

7.4.1 Relevans, attraktivitet og nytte

Ordningen *Nye arbejdspladser* og dens konkrete udmøntning afspejler behovet for i landdistrikterne at skabe og fastholde jobs og stimulere den erhvervsmæssige dynamik. Ordningen retter sig også mod forbedringer af sådanne serviceforanstaltninger i lokalsamfundene, som kan gøre det nemmere at drive virksomhed og rekruttere og fastholde medarbejdere. Ordningens relevans understreges også af en række analyser fx i Kommunernes Landsforenings (2014) analyse "Danmark i forandring". For selv om vækstmønstret ikke er helt ensartet, og selv om der er yderområder og små byer med fremdrift, så er hovedtendensen en mere massiv erhvervsudvikling i byerne end på landet. Der er forskelle i erhvervsstrukturen, hvor yderkommuner og landdistrikterne har en lidt højere andel af strukturudsatte jobs i landbrug og industri, mens bykommunerne rummer relativt flere servicejobs, herunder især inden for højteknologiske og vidensintensive brancher. Dette understreges også i situationsanalysen i afsnit 3.1.

Når man sammenholder fokus i *attraktive levevilkår* med landdistrikternes problembillede og udviklingen heri, er det vurderingen, at ordningen er relevant. Ordningen mobiliserer en overbevisende portefølje af både nytænkende og mere traditionelle projekter, som forholder sig klart til behovene lokalt. Der mobiliseres fysiske og vidensmæssige ressourcer og kapaciteter i landdistrikterne, og især er den frivillige indsats af stor betydning og afgørende for en sikker implementering og ikke mindst efterfølgende drift.

Ordningen *Børn og Unge* skal fremme kompetenceudvikling og sammenhængskraft i landdistrikterne. Ordningen fungerede fra 2007 til og med 2011, hvor den blev nedlagt som følge af økonomiske omprioriteringer. Ordningens relevans er stor set i lyset af de demografiske udviklingsudfordringer i landdistrikterne og i forhold til udvikling i service- og kulturudbuddet for målgruppen. Den har været med til at skabe, udvikle og fastholde attraktive tilbud for og sammen med børn og unge. Sådanne attraktive tilbud og vilkår forudsættes også at være af betydning for forældrenes vurdering af landdistrikternes attraktivitet, og dermed er tilbuddet til børn og unge et element i bosætningsdagsordenen.

7.4.2 Målopfyldelse

Under ordningen *Nye Arbejdspladser* er der givet tilsagn til 1138 projekter. Antallet af projekter er samlet set som forventet i programdokumentet. Det er færre projekter inden for diversificeringerne og indsatsen for at forøge fødevarerproduktets værdi, men de havde større økonomisk volumen end forudset. Hovedparten af tilsagn er givet inden for indsatsområderne mikrovirksomheder og turisme projekter. Mikrovirksomhederne gives i gennemsnit et tilsagn per projekt på godt 210.000 kroner. Turismeprojekterne er gennemsnitligt lidt større med et gennemsnitligt træk på næsten 418.000 kroner. Der er endvidere en del projekter inden for basale servicefaciliteter, som får i gennemsnit 289.000 kroner per projekt. Diversificeringsprojekterne, som der er færre af, modtager tilsagn på i gennemsnit 193.000 kroner. De største projekter har tilsagn på i nærheden af 10 millioner kroner i LAG-midler, men de mindste bevilges mindre end 10.000 kroner. *Attraktive Levevilkår* er en bred ordning, som kan bidrage til at forbedre servicefaciliteterne, natur- og kulturmiljøet i lokalområdet, og som også rummer muligheder for at støtte virksomheders aktiviteter med et almennyttigt tilsnit samt til informations- og kompetenceudviklingsprojekter. Der er givet tilsagn til 2592 projekter, primært inden for basale servicefaciliteter. Målsætningen har været 1975 projekter, hvilket betyder en målopfyldelse på mere end 100%. Den samlede anvendelse af økonomiske midler er lige under det målsatte. Der har været afsat 659,2 mio. kr. og der er udbetalt i alt 461,2 mio. kr. Der ligger heri, at projekterne gennemsnitligt er mindre end påregnet. Det er især natur- og kulturarvsprojekterne, som tilsyneladende er af mindre økonomisk volumen end forudset.

Der blev givet tilsagn til 180 projekter under *Børn og Unge ordningen*. Det er markant flere end det forventede antal på 27 jf. landdistriktsprogrammet fra 2008. Det er især projekter, som ligger i forlængelse af tidligere indsatser med 4h og Landboudom som initiativtager. Det er primært mindre projekter, som har fået tilsagn under ordningen. De projekter, som indgår i evalueringen finder, at ordningen har bidraget til læring og sammenhængskraft i landdistrikterne og til en videreførelse af traditionerne for børn- og ungearbejde på landet.

7.4.3 Effekter

Ordningen *Nye arbejdspladser* mobiliserer en overbevisende portefølje af både nytænkende og mere traditionelle projekter, som forholder sig klart til behovene lokalt. Projekterne lægger sig i forlængelse af stærke erhvervsgrøner i landdistrikterne, herunder fødevarerhvervene og turismen, men der er

også mange serviceorienterede, videnstunge og højteknologisk rettede projektyper. Ordningens implementering viser hermed, at landdistrikternes erhvervsliv med indsatserne bliver mere varieret, og ordningen bidrager hertil.

Der er vanskeligheder med at frembringe en retvisende vurdering af antallet af skabte arbejdspladser. Det vurderes, i en beregning, at der er skabt 366 arbejdspladser med ordningen, heraf hovedparten direkte i private virksomheder, men også nogle i halv- og heloffentlige virksomheder, foreninger, fonde m.v. Der er her tale om en nettovurdering, det vil sige ekstra jobs, som ikke ville være skabt alligevel. Bruttojobvæksten vurderes til at ligge på 561 jobs.

Støttemodtagerne er i spørgeskemaundersøgelsen spurgt om projekternes effekter for fastholdelsen af jobs. Når man gennemgår besvarelserne, står det klart, at de ofte har vanskeligt ved at vurdere fastholdelsesdimensionen præcist. En efterskole medregner eksempelvis hele skolens lærerstab som "fastholdt" som følge af projektet. Usikkerhederne kan også skyldes, at man netop i forbindelse med investeringer og forandringer arbejder med flere mål samtidig, og det kan være svært at skelne mellem nye og fastholdte jobs. Nogle af respondenterne fremhæver også i deres angivelser og deres kommentarer, at de bidrager til at fastholde jobs hos leverandører og samarbejdspartnere.

I beregningerne ovenfor indgår både skabte og fastholdte jobs i de private virksomheder. Det bør også noteres, at disse beregninger i de ovenstående afsnit ikke medtager fastholdte jobs i servicefunktioner, som er støttet under Attraktive Levevilkår eller som gennemføres under Nye Arbejdspladser af offentlige aktører, foreninger m.v. Her fremhæver respondenterne i spørgeskemaer og interviews i høj grad jobfastholdelsesaspektet, herunder at man med de serviceorienterede projekter lykkes direkte eller indirekte at bevare jobs i kommunale og private serviceinstitutioner. Det er ikke muligt at gennemføre en beregning af effekten heraf med de til rådighed værende oplysninger.

Et eksempel på, at serviceudvikling på landet smitter af på jobfastholdelse, er et projekt i Favrskov om landdistrikternes transportbehov. Her adresseres befolkningens og de beskæftigedes transportbehov og dermed mulighederne for at holde på et lokalt erhvervsliv, og endnu mere indirekte kan der ses en fastholdelse af beskæftigelsen i transportsektoren. Øsamfundenes udvikling af socialt entreprenørskab handler om at styrke den frivillige sektor, men også om egentlige jobs på ordinære vilkår i eksempelvis det specialiserede social- og sundhedsvæsen. Adskillige anlægsinvesteringer i forbindelse med museer ses af projektaktørerne både som kvalitetsforbedringer, men også som basis for konsolideringer af museernes beskæftigelse. Sådanne indirekte effekter for jobfastholdelse opfattes af landdistrikternes aktører som reelle og vigtige, selv om de ikke gøres op i de formelle analyser.

Mange projekter under ordningen *attraktive levevilkår* arbejder konstruktivt med "multifunktionalitet", og heri ligger en væsentlig innovativ kapacitet. Når landsbyernes faciliteter kan bruges til flere ting på én gang, kan der sikres en økonomisk rationel udnyttelse. Men lige så vigtigt er gunstige sociale symbioser og samarbejder, som kan opstå som effekt af multifunktionaliteten. Det betyder også tværgående samspil mellem aldersgrupper og interessegrupper. Projekterne kommer efter projektaktørernes opfattelse på grund af multifunktionalitet en stor befolkningsgruppe til gavn. Midlerne under attraktive levevilkår er løftestang for anden projektfinansiering, herunder fra nogle af de private fonde, kommunerne og andre statslige og regionale ordninger.

Børn og Unge ordningen har i den tid, hvor den har fungeret, ledt til igangsættelse af relativt mange projekter, og deres indhold er overbevisende i forhold til ordningens formål og målgruppens behov. Der er i mange projekter tilsyneladende en stor fornyelse og kreativitet, og de giver udtryk for muligheder for at bidrage til en god sammenhængskraft med de landdistrikter, hvori de realiseres. Efter projektaktørernes mening kommer man i mål med projekterne og leverer de ønskede effekter.

7.4.4 Effektivitet

Alle indsatsområder under ordningen *Nye Arbejdspladser* har skabt en tilstrækkelig efterspørgsel, og i det perspektiv har ordningen været effektiv. Mulighederne for at generere projekter under indsatsområdet Information og Uddannelse har dog været underudnyttet. Alt andet lige vil den gode og tilfredsstillende efterspørgsel efter midler under "Nye Arbejdspladser" bidrage til at fremme de mest perspektivrige projekter. Omkostningen i støtte kroner per skabt arbejdsplads er mindre end erhvervsfremmeordningerne i landdistrikterne rettet mere direkte mod landbrug og fødevarerhvervene.

Alle indsatsområder under ordningen *Attraktive Levevilkår* undtagen Kompetenceudvikling og informationskampagner skabt en tilstrækkelig efterspørgsel, og i det perspektiv har ordningen været effektiv på den måde, at der har været en konkurrence om projektmidlerne. Alt andet lige vil det bidrage til at fremme de mest perspektivrige projekter. De projekter, som især kan siges at være afhængige af støtte under *Attraktive Levevilkår*, er projekter under basale serviceforanstaltninger. Der er en tendens til, at projekter under indsatsområdet natur- og kulturarv i højere grad ville kunne få støtte fra andre kilder.

Projektaktørerne i *Nye Arbejdspladser* og *Attraktive Levevilkår* er ofte små virksomheder og organisationer og frivillige foreninger. Holdt op mod deres ressourcer finder en stor del af dem ordningens administration alt for kompliceret, bureaukratisk og tidskrævende. De kritiserer sagsbehandlingen for at være uigennemsigtig. De fremhæver også problemerne med med- og mellemfinansiering som alvorlige. Mange erklærer, at de ikke agter at søge ordningen igen af disse årsager.

Ordningen Børn og Unge tiltrak flere, men mindre projekter end forventet. Samlet set var det svært at sikre et tilstrækkeligt træk på midlerne, og problemerne forstærkedes af, at forholdsvist mange projekter blev helt eller delvist annulleret. Ordningen er derfor ikke vurderet til at have en specielt høj effektivitet.

For akse 3 er der estimeret et dødvægtstab på 205 mio. kr. svarende til 159 mio. kr., når der tages højde for projekternes fremskyndelse. Både *Attraktive Levevilkår* og *Nye arbejdspladser* har et dødvægtstab på 17% (80 mio. kr.) for *Attraktive levevilkår*, mens den er på 32% (72,8 mio. kr) for *Nye Arbejdspladser* såfremt en fremskyndelse medtages. For en uddybning af dødvægtstab under akse 3 henvises til kapitel 9 omkring dødvægtstab.

7.4.5 Levedygtighed

Det er den generelle vurdering for såvel *nye arbejdspladser* som *attraktive levevilkår*, at de projekter, der gennemføres under de to ordninger i høj grad er levedygtige. Den væsentligste forklaring på dette

er LEADER-metoden, som er med til at sikre en god forankring af de enkelte projekter i lokalområderne. Jobeffekten efter 3 år jf. analysen gennemført i samarbejde med ERST og Danmarks Statistisk er ligeledes udtryk for levedygtighed af de resultater, som projekterne har genereret.

Generelt gælder det for begge ordninger, at LAG-kordinatorerne og –bestyrelsesmedlemmerne er vigtige personer i forhold til at sætte ting i gang i landdistrikterne, og projektaktørerne giver en stor anerkendelse af hjælp og inspiration både i forberedelses- og implementeringsfasen. LEADER-metoden har været i anvendelse og har haft afsmittende effekter for projektporteføljen og projektkvaliteten, selv om aktørerne hovedsagelig tilskriver ideer og handlekraft til egen organisation. Det er alt sammen forhold der er med til at fremme levedygtigheden af de to ordninger.

Børn og unge ordningen er lukket hvorfor det ikke er relevant at tale om levedygtighed her. Dog kan det konstateres at indsatser og aktiviteter, som med lukningen ikke længere kan realiseres i denne ordning, vil for størstepartens vedkommende kunne indgå i aktiviteter under ordningen ”Attraktive Levevilkår”.

7.5 AKSE 4

Akse 4 – LEADER-aksen – været meget vigtig i forbindelse med implementeringen af landdistriktsprogrammet. LAG’erne er blevet indarbejdet som en anerkendt og velfungerende institutionel udviklingsinfrastruktur. De 55 LAG’ers drift støttes med midler fra akse 3. Processen med anvendelsen af LEADER-metoden har betydet en mobilisering af den institutionelle kapacitet med mange foreninger og organisationer i landdistrikterne. Både LAG’erne og Netværkscentret giver udtryk for en høj grad af værdsætning af LEADER-metoden.

Opbygningen af LAG-systemet er sket efter programmets mål og forventninger, herunder etablering af LAG-grupper, udarbejdelse og vedtagelse af udviklingsstrategier og igangsætning af projektansøgningskandener. LAG’erne har fungeret tilfredsstillende stabilt og operationelt funktionsdueligt gennem hele perioden med et forventeligt niveau af personaleudskiftninger m.v.

Mobiliseringen har ledt til en udvikling af en tilstrækkelig stor og kvalitativt tilfredsstillende projektportefølje inden for ordningernes formål. LAG’erne har demonstreret, at de er i stand til at fremme projekter, hvor der er lokale potentialer og ressourcer, og de har fulgt virkningsfuldt op på de politiske signaler i den sidste del af perioden om et større arbejdspladsfokus. Generelt finder LAG-aktørerne ordninger og indsatsområder relevante ud fra de potentialer, som de møder i deres lokalsamfund. LAG’erne har vist sig fleksible i forhold til at styrke den fokus på arbejdspladsskabende aktiviteter, som er kommet til i programperioden. I den sammenhæng er samarbejdet med vækstcentre og andre aktører skærpet.

LAG-kordinatorer og –formænd mener, at den lokale forankring og LEADER-metoden reelt leder til en merværdi i form af styrket samarbejde, flere og bedre projekter og større engagement. På grund af den lokale projektscreening og medudvikling kommer merværdien også til udtryk i en - alt andet lige - mere effektiv sagsbehandling. Problemer i NAER med at skabe grundlag, etablere driftssikre systemer og opbygge kompetencer og procedurer forplanter sig negativt ned til LAG’erne, som bruger

meget tid på at håndtere følgevirkninger af forsinkelser og fejl. Koordinatorer og formænd finder, at de lokalt står på mål for noget, som de reelt ikke har mulighed for at agere på. De er stærkt utilfredse med NAERs ledeshåndtering af sin del af opgaven gennem hele programperioden, og især i den sidste del af perioden. Der går herved en potentiel ekstra merværdi ved LEADER-metoden tabt. LAG koordinatorer og formænd oplever imidlertid også, at der i forbindelse med Landdistriktsprogrammet 2014 - 2020 er sket forbedringer. Det nye system PROMIS har effektueret projektansøgning og behandling og ledt til store besparelser i tidsforbrug både for ansøgere, LAG koordinatorer og for bestyrelser.

Netværkscentret har bidraget konstruktivt til kapacitetsopbygningen i LAG-systemet. På det personlige plan har der været et tillidsfuldt samarbejde mellem LAG'erne og Netværkscentret i hele perioden og en tilfredshed om den kollegiale vejledning og inspiration samt styrkelsen af netværksarbejde. Men aktiviteterne i centret har i for høj grad været underdrejet, og derved er nogle mulige stordriftsfordele i akse tabt på gulvet.

7.6 ADMINISTRATION

Følgende afsnit opsummerer støttemodtagernes oplevelse af administrationen på aksenniveau. På tværs af støtteordningerne under akse 1, 2 og 3 lægges der vægt på de samlede tendenser fra overvejselsesfasen til ansøgningsprocessen og implementeringen af et projekt. På støtteordningsniveau er der udarbejdet en række projektrejser, som i grafik og tekst beskriver et projekts rejse fra overvejselsesstadiet, over ansøgningsstadiet, til implementeringsstadiet og et stadium efter projektperioden. Projektrejserne har alle udgangspunkt i en konkret sag med støttemodtagere. Der er tilføjet eller ændret en lille smule i de konkrete sagers forløb for at kunne illustrere nogle af de forskellige processer, som finder sted i ansøgningsprocessen. På den måde bygger projektrejserne altså både på sagsgennemgangen, surveyen og de kvalitative interviews med støttemodtagere. I afsnittet ses der, som nævnt, på aksenniveau og den enkelte projektrejser på ordningsniveau benyttes som eksempler til at underbygge pointer på aksenniveau.

7.6.1 Akse 1

Overordnet vurderer støttemodtagerne under akse 1 administrationen for de respektive støtteordninger som tilfredsstillende. Som oftest kommer idéen til projekterne fra støttemodtagerne selv. Dette gælder særligt de ordninger, hvor støtten også er målrettet den enkelte bedrift/virksomhed som fx Miljøteknologi eller Økologisk investeringsstøtte. For en ordning som Økologifremme, hvor projektet involverer en gruppe af mennesker, er der modsat en tendens til, at idéen til projektet er et resultat af input fra andre aktører end ansøgeren selv.

Det generelle billede viser, at der er tilfredshed med det skriftlige materiale, og at man som støttemodtager i nogen grad får svar på de spørgsmål, de måtte have. Men analysen viser også, at der er plads til forbedringer af det skriftlige materiale. Det retter sig især imod en tydeligere formidling om hvilke dokumentationskrav, der gør sig gældende, herunder hvad der skal indsendes og hvornår det skal indsendes og ikke mindst hvorfor det skal indsendes. mv. Særligt for Netværksordningen og Økologifremmeordningen har sagsgennemgangen vist, at der er meget korrespondance mellem støttemodtagerne og NAER i forbindelse med ansøgningen og udbetalinger. Ofte må NAER i flere omgange efterspørge mere dokumentation, hvilket er meget tidskrævende for både NAER og støttemodtageren

og det ender ofte med at forlænge sagsbehandlingstiden. Mængden af korrespondance for de to ordninger hænger sammen med kravene til dokumentation, som er noget simpleere ved de andre støtteordninger, hvorfor der heller ikke fremgår samme omfang af korrespondance. Her er det dog hellere ikke sjældent, at NAER må bede om yderligere dokumentation for fx udgifter, før der kan udbetales støtte.

På tværs af støtteordningerne tegner der sig et billede af en oplevet udfordring i forhold til udbetalingsdelen. Oplevelsen er at det ofte går langsomt. Dette hænger sammen med ovenstående forhold omkring høj dokumentationskrav, hvorfor et flertal blandt støttemodtagerne også vælger at benytte en konsulent. Oplevelsen af et højt dokumentationskrav i forbindelse med udbetalinger, skyldes bl.a. kravet om fuld bilagskontrol som blev indført af NAER på foranledning af EU Kommissionen tilbage i oktober 2013. Evalueringen viser da også, at oplevelsen af et langt udbetalingsforløb, stiger hen mod slutningen af programperioden. Dette fremhæves i både interviews og sagsgennemgang, hvor støttemodtagerne i stigende grad bliver frustrerede over langsommelig sagsbehandling. Hertil kan de ikke få støtten udbetalt, selvom der kan være gået mange måneder fra de indsendte slutrapport og udbetalingsanmodning. Særligt på Biogasordningen er dette et problem. En del af støttemodtagerne har således etableret fuldt funktionsdygtige anlæg, men har endnu ikke modtaget deres tilskud og ved ikke, hvornår de kan forvente at gøre det.

Trods opfattelsen af langsommelighed i sagsbehandlingen, er det ikke et udpræget problem med mellemfinansieringen. De fleste støttemodtagere siger, at dette ikke har været problematisk. Dog viser evalueringen at særligt mindre støttemodtagere kan komme i problemer, hvis udbetalingerne trækker ud, da de kan have svært ved at lægge penge ud i længere tid end beregnet.

Lidt mere end halvdelen af støttemodtagerne under de forskellige ordninger siger desuagtet, at de møder stor hjælpsomhed fra NAER i forbindelse med sagsbehandlingen af deres projekter fx i forhold til at finde rundt i krav og regler samt vejledning generelt. Omvendt tyder analysen også på, at der generelt for ordningerne er mulighed for at øge indtrykket af, at NAER er hjælpsomme undervejs i sagsbehandlingen og at NAER gerne vil vejlede og hjælpe.

Kritikken til trods vil et stort flertal af støttemodtagerne søge om støtte igen, hvis det bliver aktuelt. Den eneste ordning hvor der ses et anderledes billede er for Økologifremmeordningen. Her vil kun halvdelen ansøge igen. Samlet set er det evaluators vurdering at der generelt hersker en tilfredshed med administrationen af ordningerne. Dette afspejler sig også i den samlede tilfredshed med ordningerne (tabel 19). Med undtagelse af Økologifremme, er mindst to-tredjedel enten tilfredse eller meget tilfredse med støtteordningen. For Biogasordningen findes der ikke konkrete tal, men fra de kvalitative interview fremgår det tydeligt, at det er en ordning, der har haft store problemer i forhold til udbetaling og langsommelig sagsbehandling jf. også ovenfor.

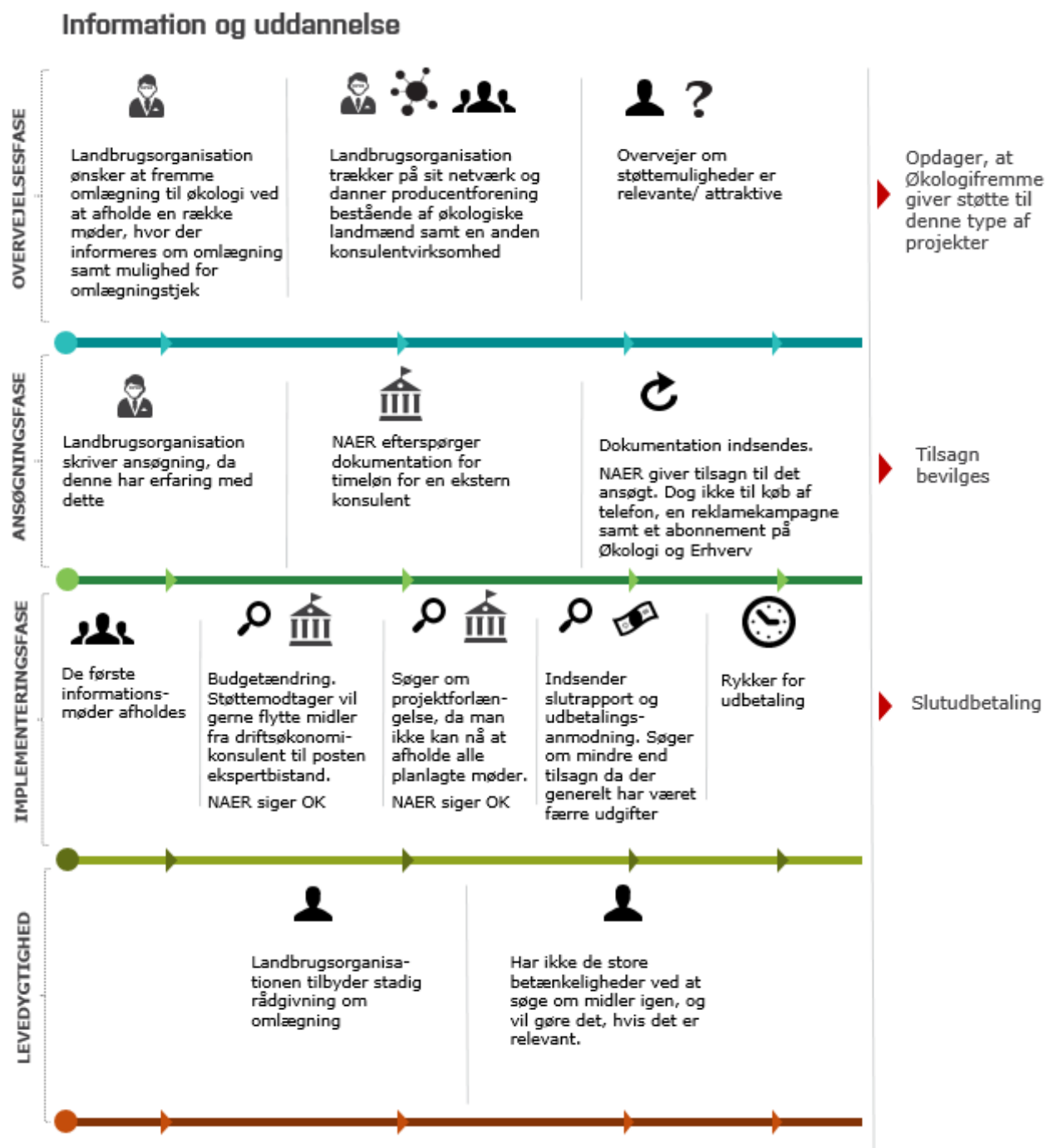
Tabel 22 Samlet tilfredshed med ordningerne under akse 1

	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Mindre tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Ved ikke	Total
Erhvervsudvikling - PJ	16% (7)	58% (26)	16% (7)	7% (3)	4% (2)	100% (45)
Økologifremme	25% (4)	25% (4)	25% (4)	25% (4)	0% (0)	100% (16)
Miljøteknologi	23% (83)	57% (209)	11% (41)	7% (25)	2% (8)	100% (366)
Økologisk investeringsstøtte	26% (18)	62% (43)	9% (6)	1% (1)	1% (1)	100% (69)
Forarbejdning	29% (11)	50% (19)	11% (4)	3% (1)	8% (3)	100% (38)
Netværksordningen	30% (3)	60% (6)	10% (1)	0% (0)	0% (0)	100% (10)

Kilde: Epinion spørgeskemaundersøgelser. Note: Der er ikke gennemført survey for Biogasordningen

Neden for fremgår to eksempler på projektrejser fra henholdsvis Fremme af produktion og afsætning af økologiske fødevarer og Miljøteknologi. Disse illustrerer meget godt flere af de ovenfor anførte forhold i hele den administrative proces, men de viser modsat også, at der er mindre forskelle på støtteordningsniveau. For en uddybende forklaring på støtteordningsniveau, henvises der til akserapporten for akse 1.

Figur 19 Projektrejse for støtteordningen: Fremme af produktion og afsætning af økologiske fødevarer

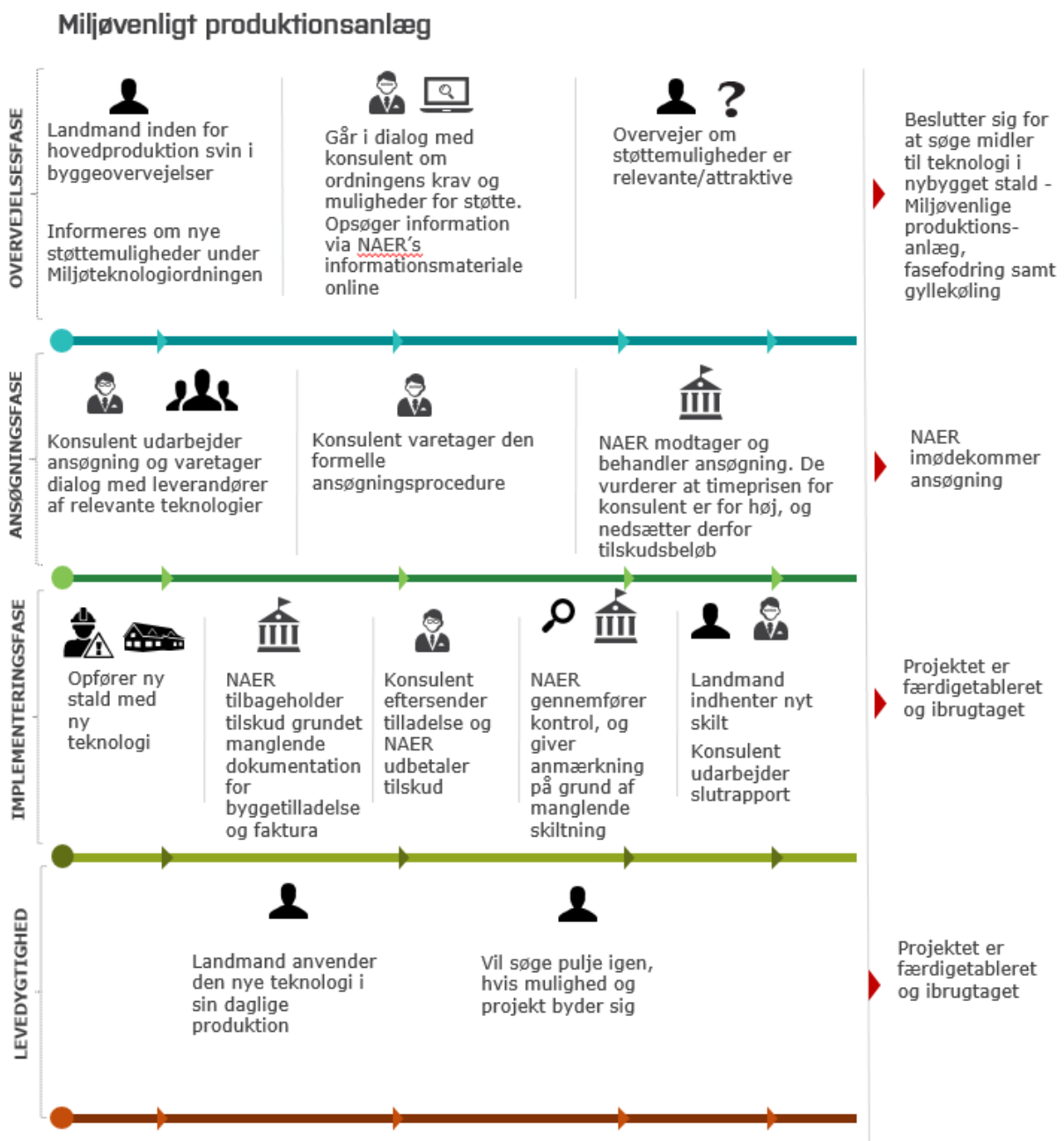


Ovenstående er et eksempel på en projektrejse fra støtteordningen Fremme af produktion og afsætning af økologiske fødevarer. Rejsen består af fire stadier, som går fra overvejselsesfasen over til ansøgnings- og implementeringsfasen til sidste fase, som omhandler projektets levedygtighed. I første fase ses det, at idéen til et projekt oftest færdigudvikles i et samspil mellem flere aktører, som i fællesskab konkretiserer en løst idé. I ansøgningsfasen benyttes en konsulent ligesom man også gør på resten af ordningerne i akse 1, som har erfaring med at søge landdistriktsmidler eller anden offentlig støtte. I dette stadie ses det ligeledes, at det er nødvendigt at eftersende yderligere dokumentation, udspecificering af budget eller lignende, inden tilsagnet kan gives.

I implementeringsfasen er der et tæt samspil med NAER, som skal godkende alle materialer der udarbejdes, inden de tages i brug. Det betyder en periode med løbende mailkorrespondance, hvor materialer indsendes og godkendes, mens eventuelle rettelser sker. Herefter indsendes slutrapporten og der søges om udbetaling. Det er dog sjældent, som beskrevet på aksenniveau, at støttemodtageren får indsendt tilstrækkelig dokumentation første gang. Dette resulterer i, at en del støttemodtagere synes, at udbetalingerne ikke sker hurtigt nok. Slutudbetalingen opnås til sidst og støttemodtager har ikke de store betænkeligheder ved at søge igen trods visse udfordringer hermed.

Nedenstående figur illustrerer en projektrejse inden for Miljøteknologiordningen.

Figur 20 Projektrejser for støtteordningen: Miljøteknologi



I første fase ses det, at idéen til et projekt oftest færdigudvikles i et samspil, som i ovenstående eksempel, men at dette hovedsageligt sker med en konsulent. Herefter overvejer støttemodtager, om

mulighederne er relevante, hvorefter han/hun, får en konsulent til at hjælpe med hele ansøgningsprocessen. NAER har ofte anmærkninger til ansøgningen, hvilket hellere ikke er usædvanligt på akse-niveau. Der sker derfor en regulering af ansøgning, men et tilsagns gives.

I implementeringsfasen opføres, i dette tilfælde, en stald, men tilskuddet tilbageholdes på grund af manglende dokumentation. Dette eftersendes af ansøgere og konsulent. At der skal eftersendes dokumentation er ikke unik for Miljøteknologiordningen. Det ses også for de øvrige ordninger under akse 1. I rejsen ovenfor gennemføres der et kontrolbesøg, hvor der sker anmærkninger. Det vil ikke altid være tilfældet. Dette efterkommes hurtigt af støttemodtager, mens konsulenten udarbejder slutrapporten, hvorefter der uden større problemer sker en slutudbetaling. I den sidste fase fremgår det, som ved ovenstående projektrejse og generelt på aksenniveau, at støttemodtageren er glad for sin investering samtidigt med, at støttemodtager også i fremtiden vil søge landdistriktsmidler.

Samlet set vurderes det, at der, trods kritik af det skriftlige materiale og en langsom udbetalingsproces, hersker tilfredshed med ordningerne, om end der er rum for at øge andelen af støttemodtagere, som er meget tilfredse. NAER opleves af hovedparten som hjælpsomme og venlig i deres vejledning af støttemodtagerne. Utilfredshed med udbetalingsprocessen kan især tilskrives EU's krav om fuld dokumentationskrav, hvilket NAER er forpligtet til at følge. Projektrejserne viser grafisk de enkelte skridt en støttemodtager under akse 1 går igennem og hvordan de opleves og håndteres. De viser, med andre ord, hvordan ansøgnings - og implementeringsprocessen opleves fra støttemodtagerne synspunkt, men suppleres herudover med input fra sagsgennemgang, hvorfor er mere helskabt billede kan fremvises. For akse 1 er det især synligt at der er udfordringer med dokumentationskrav og forståelse af regler og krav.

7.6.2 Akse 2

Overordnet vurderer støttemodtagerne under akse 2, at administrationen under de respektive støtteordninger er tilfredsstillende og med mindre administrative problemer sammenlignet med akse 1. Mellem halvdelen og to tredjedel af støttemodtagerne vurderer, at det skriftlige materiale har været tilfredsstillendes og givet tilstrækkelig oplysninger om tilskudsmuligheder.

Hertil har flertallet af støttemodtagerne under de fleste støtteordninger (mellem halvdelen og to tredjedel) oplevet sagsbehandlingen som nem og effektiv samtidigt med, at flertallet ikke har haft problemer i forhold til bemærkninger og krav ved kontrolbesøg. Dette kan blandt andet omhandle, at flertallet af støttemodtagerne har haft en konsulent inde over ansøgningsprocessen. Yderligere har hovedparten af støttemodtagerne ikke opleve problemer i forbindelse med med-og mellemfinansiering, mens der ligeledes ikke har været de store tekniske og samarbejds-mæssige problemer i projekterne.

NAER har for størstedelen af støttemodtagerne været behjælpelige og været gode til at vejlede i de enkelte situationer. Nogle støttemodtagere efterspørger dog mere vejledning fra styrelsens side. Dette kan blandt andet begrundes med, at en større andel af støttemodtagerne har fundet det svært at sætte sig ind i ordningernes krav og regler, som for flertallet har været for indviklet.

I forlængelse af den meget positive opfattelse af administrationen, har flertallet af støttemodtagerne ligeledes ikke oplevet problemer i forbindelse med afrapporteringen og udbetalinger. Nogle støttemodtagere fortæller dog, at der er gået lang tid, før de har fået deres udbetaling, hvilket for flere har skabt udfordringer. Hertil har enkelte støttemodtagere også fundet afrapporteringerne besværlige grundet for høj kompleksitet og dokumentationskrav. Hovedparten af ansøgerne har dog fundet NAER som hjælpsomme i sagsbehandlingen, svarende til mellem halvdelen og to tredjedele. For enkelte støtteordninger er det dog kun hver tredje støttemodtager, som har fundet styrelsen hjælpsom, hvilket blandt andet gør sig gældende for Private vådområder.

På trods af disse mindre administrative udfordringer, vurderer hovedparten af støttemodtagerne en positiv sagsbehandling og vil gerne søge midlerne under landdistriktsprogrammet igen, hvis det er muligt, og gode projektidéer opstår. Dette gælder for over 75 % af ansøgerne med undtagelse af støtteordningen Privat vådområder, hvor halvdelen vil søge igen. De få støttemodtagere, som ikke er tilfredse med sagsbehandlingen, begrundet dette med, at administrationen er for bureaukratisk og for administrativt tungt. De ønsker, at denne lettes både i forhold til ansøgningsprocessen, dokumentationsbehovet og manglende smidighed. Flertallet af støttemodtagerne vurderer dog en samlet tilfredse med administrationen under akse 2.

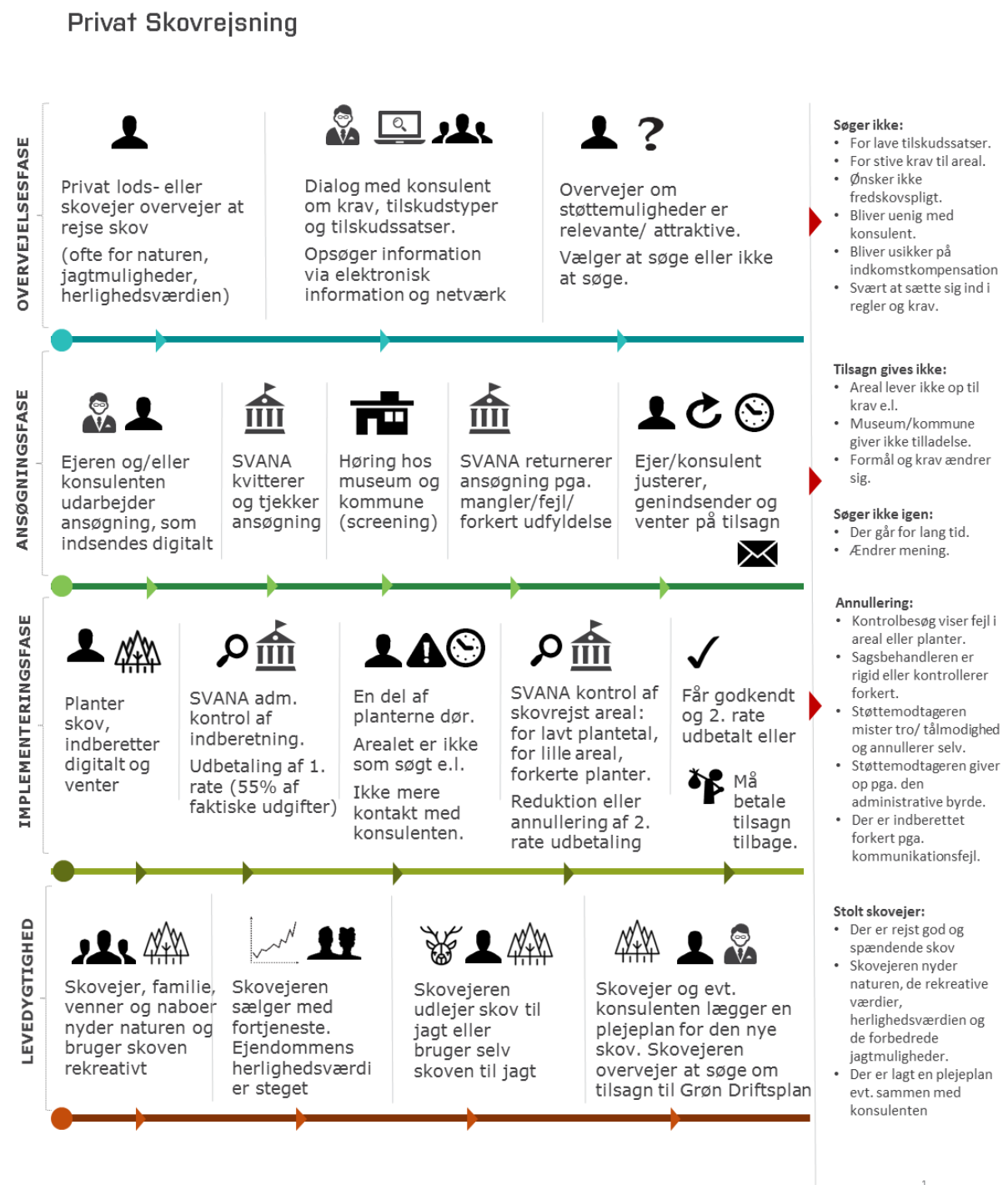
Tabel 23 Samlet tilfredshed med ordningerne på Akse 2

	Meget tilfredsstillende	Tilfredsstillende	Mindre tilfredsstillende	Ikke tilfredsstillende	Ved ikke	Total
Rydning og Hegning	48% (74)	44% (67)	5% (8)	3% (4)	0% (0)	100% (153)
Plantegenetik	0% (0)	67% (4)	33% (2)	0% (0)	0% (0)	100% (6)
Natur- og miljøprojekter	32% (40)	52% (65)	13% (16)	2% (3)	2% (2)	100% (126)
Friluftaktiviteter i tilknytning til fortidsminder	25% (3)	67% (8)	8% (1)	0% (0)	0% (0)	100% (12)
Naturforvaltning N2000 (Vandstand)	17% (4)	30% (7)	43% (10)	4% (1)	4% (1)	100% (23)
Læhegn (Landskabs- og Biotop forbedrende)	26% (15)	66% (38)	7% (4)	2% (1)	0% (0)	100% (58)
Vådområder - kommunal og statslig indsats (N-vådområde)	12% (2)	18% (3)	41% (7)	29% (5)	0% (0)	100% (17)
Vådområder - privat indsats	60% (3)	0% (0)	0% (0)	20% (1)	20% (1)	100% (5)
P-åds projekter (fosforvådområder)	0% (0)	67% (4)	17% (1)	17% (1)	0% (0)	100% (6)
Pleje af græs- og naturarealer	25% (72)	53% (154)	16% (46)	4% (11)	2% (7)	100% (290)
Ø-Støtte	31% (56)	62% (110)	3% (6)	1% (1)	3% (5)	100% (178)
Miljøbetinget tilskud (Juletræer)	23% (79)	57% (196)	14% (49)	3% (10)	3% (11)	100% (345)
Omlægning til økologisk jordbrug	26% (81)	63% (193)	6% (20)	3% (8)	2% (6)	100% (308)
Skovordningerne	33% (56)	49% (83)	7% (12)	7% (12)	4% (6)	100% (169)

Kilde: Epinions spørgeskemaundersøgelse, 2016

Neden for er illustreret tre projektrejser. Her er henholdsvis tale om en projektrejse under støtteordningen Privat Skovrejsning, Natur- og Miljøprojekter samt Omlægning til økologisk jordbrug. Disse er valgt fordi repræsentere forskellige typer af projekter under aske 2.

Figur 21 Projektrejse for støtteordningen: Privat skovrejsning



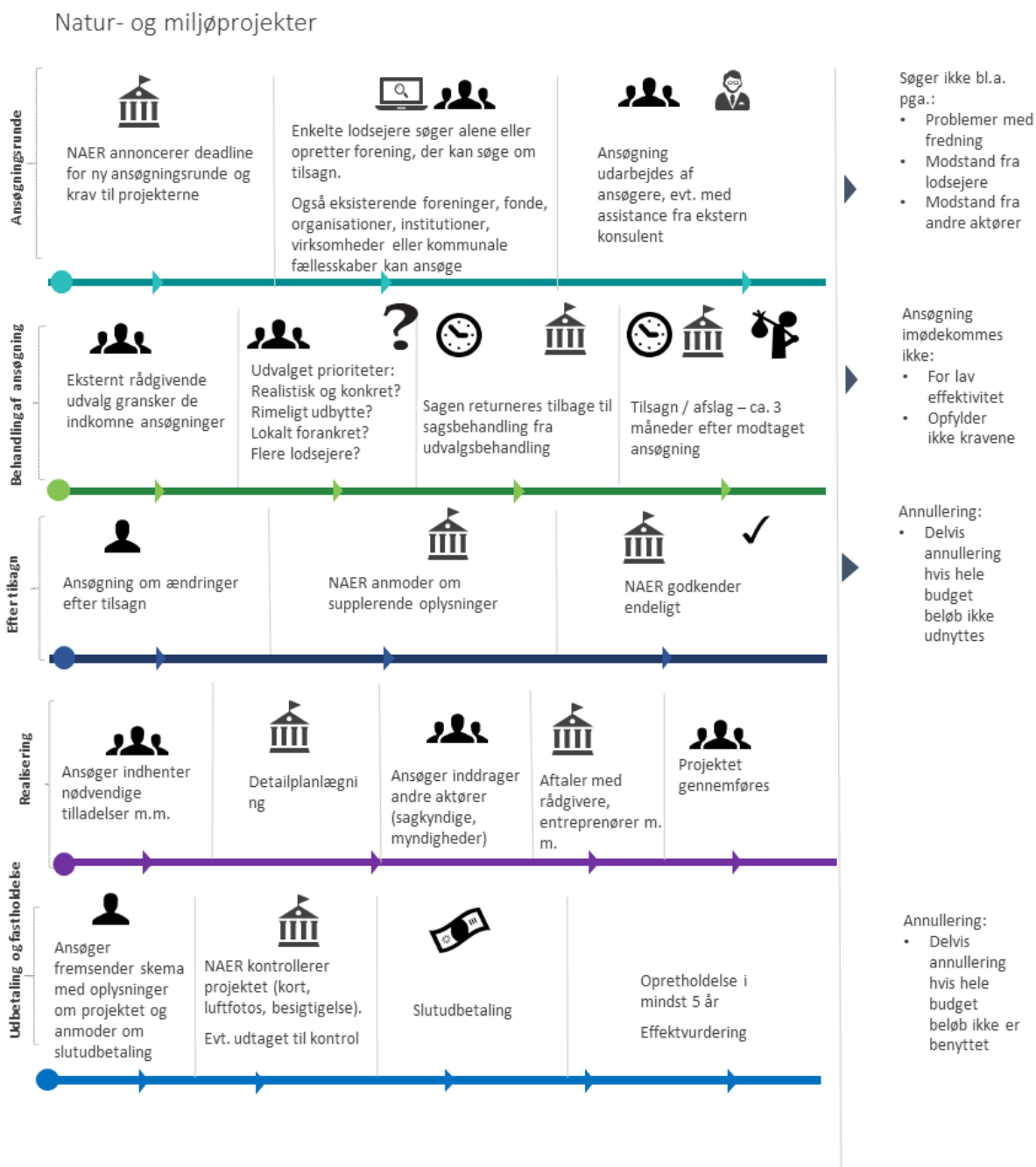
Projektreisen for Privat skovrejsning viser, at det ofte er konsulenten som opsøger lods- eller skovejeren, som udarbejder ansøgningen på vegne af ejeren og som indsender via digitalt ansøgningskema. Hvis ejeren selv står for ansøgningen og indsender via digitalt ansøgningskema, kan ejeren opleve at det er svært at ansøge. Ejeren er drevet af motivation og ønsker at rejse skov, men ejeren kan vælge ikke at søge af flere årsager fx for lave tilskudssatser, for stive krav til areal, ønsker ikke fredskovspligt mm. De lokale sagsbehandlere hos SVANA: Når ansøgningen modtages første gang, a) journaliseres

ansøgningen i Captia med tildeling af journalnr, b) Oprettes ansøgningen i TILSKOV, c) Registreres ansøgningsdata i TILSKOV, d) Udsendes kvitteringsbrev til ansøger via TILSKOV, d) Kvalitetssikres ansøgningen via tjekliste i TILSKOV, e) Sendes ansøgningen til høring hos eksterne parter (museum, kommune mv). Hvis ansøgningen har mangler eller fejl, indhentes manglende eller supplerende oplysninger til ansøger. Ansøger kan så genindsende. Hvis ansøgningen er i orden ved genindsendelsen, laves tilskudsberegning og afgives 1. og 2. indstilling til ansøgning i TILSKOV. Der udskrives afgørelsesbrev via TILSKOV og afgørelsesbrevet journaliseres i TILSKOV og Captia. Den centrale styrelse hos SVANA står for tilsagnsgivning, faglig vejledning til de lokale sagsbehandlere, eventuel prioritering af ansøgninger. Ansøgeren kan opleve at der ikke gives et tilsagn fx hvis ikke arealet lever ikke op til krav e.l. Museum/kommune ikke giver tilladelse. Under implementeringsfasen forholder det sig sådan at de lokale sagsbehandlere modtager indberetning fra ejeren, registrerer, tjekker og godkender indberetning, journaliserer indberetningsslip i Captia, udskriver udbetalingsbrev via TILSKOV og journaliserer i TILSKOV og Captia. Ved annullering og tilbagebetaling: fremsætter tilbagebetalingskrav. De lokale sagsbehandlere gennemfører årlige stikprøvevise sagskontroller, specielle sagskontroller, hører støttemodtageren i sager med uregelmæssigheder og rapporterer resultaterne fra sagskontroller. Evalueringen viser at der kan opstå mange årsager til, at støttemodtageren annullerer tilsagnet eller sagsbehandleren reducerer eller annullerer tilsagnet, så støttemodtageren må betale tilbage: Kontrolbesøg viser fejl i areal eller planter, Sagsbehandleren er rigid eller kontrollerer forkert, Støttemodtageren mister tro/ tålmodighed og annullerer, Støttemodtageren giver op pga. den administrative byrde og de komplekse indberetningsregler og krav, Der indberettes forkert pga. kommunikationsfejl.

Nedenstående projektrejse er et eksempel under Natur- og Miljøprojekter. I rejsen fremgår fem stadier fra overvejelserfasen til projektets levedygtighed. I første fase ses det, at en ansøgning oftest sker i fællesskab, hvor en ansøgning udarbejdes – eventuelt med hjælp fra ekstern konsulent. I anden fase gennemser et rådgivende udvalg ansøgningen og vurderer denne, hvorefter et tilsagn eller afslag opnås.

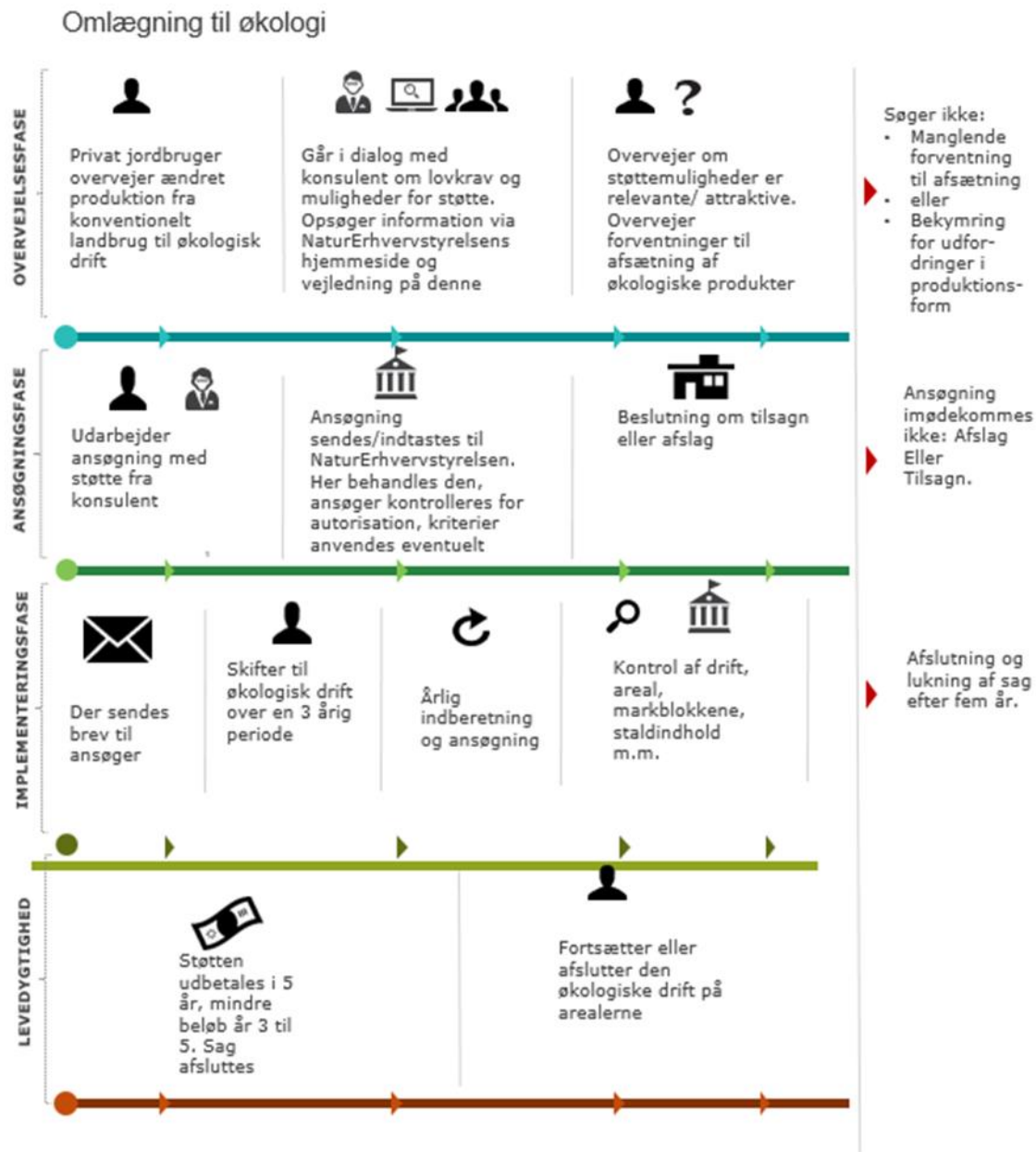
I tredje fase kan der ske en ændring af ansøgning efter tilsagn, hvorefter der sker en endelig godkendelse. Støttemodtager kan herefter indhente nødvendige tilladelser, hvorefter projektet i samråd med andre aktører kan gennemføres. Under miljø- og teknologiprojekter er der således tale om, at mange personer inddrages i processen, men dette synes ikke at være problematisk ud fra støttemodtagernes synspunkt. I den sidste fase anmoder støttemodtager om slutudbetaling, som sker efter kontrol, hvorefter projektet skal opretholdes i minimum 5 år. Gennem hele processen er støttemodtager overordnet tilfreds med administrationen og vil også i fremtiden søge landdistriktsmidler.

Figur 22 Projektrejse for støtteordningen: Natur- og miljøprojekter



Neden for er en projektrejse under støtteordningen Omlægning til økologisk jordbrug illustreret.

Figur 23 Projektrejse for støtteordningen: Omlægning til økologisk jordbrug



I rejsen fremgår modsat ovenstående projektrejse fire stadier fra overvejelsesfasen til projektets levedygtighed. I første fase ses det, at idéen til et projekt oftest færdigudvikles i et samspil med en konsulent. Herefter overvejer støttemodtager om mulighederne er relevante, hvorefter støttemodtager i samarbejde med en konsulent skriver en ansøgning. Herefter opnås et tilsagn eller afslag afhængig af, om støttemodtager lever op til kontrollen. Ansøgningsprocessen fungerer gnidningsfrit, hvilket stemmer overens med vurderingen af administrationen på aksniveau.

I implementeringsfasen sker der et skifte til økologisk drift over en toårig periode, hvor støttemodtager årligt skal indberette og ansøge samtidigt med, at der sker kontrol fra NAERs side. Dette forsætter i en årrække, som illustreret i levedygtighedsfasen, hvorefter driften i de fleste tilfælde fortsætter som økologisk drift. Støttemodtager oplever ikke problemer med administrationen og vil også i fremtiden søge om landdistriktsmidler, hvis den rette mulighed opstår.

Projektrejserne for akse 2 viser at der generelt er tilfredshed med administrationen af støtteordningerne og den vejledning man som ansøger modtager fra NAER. Der opleves hellere ikke så store udfordringer med slutbetalingen modsat støttemodtagerne under akse 1. Projektrejserne viser også, at der er variation støtteordningerne imellem fx er selve ansøgningsprocessen for Privat skovrejsning noget længere og mere kompliceret med flere høringspartner end det fx er tilfældet ved Omlægning til Økologi og Natur og miljøprojekter. På tværs af ordningerne ses der en klar tendens til, at der benyttes en konsulent for bl.a. at få hjælp til at tolke og forstå regler og krav.

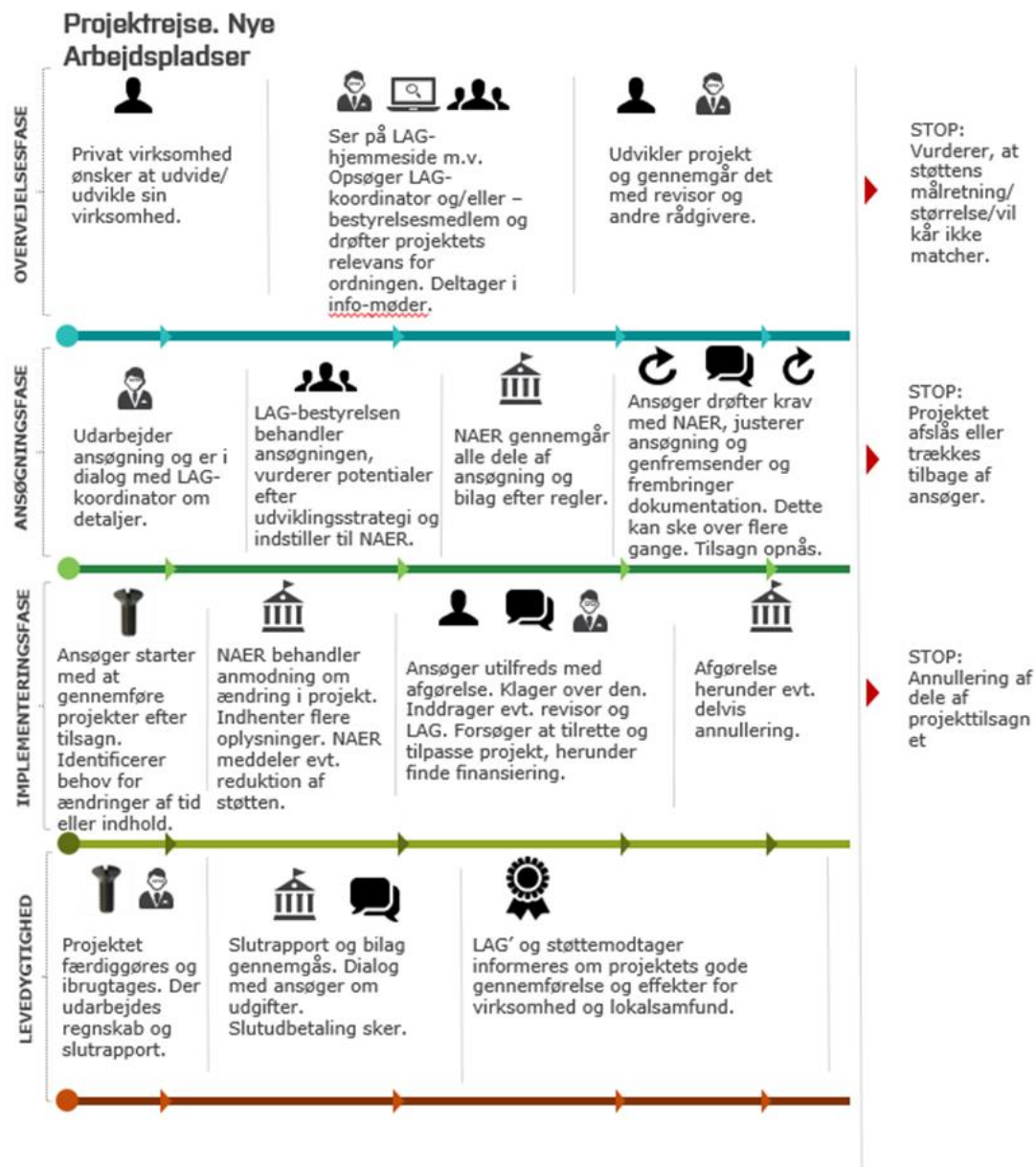
7.6.3 Akse 3

Støttemodtagerne under akse 3 er mindre tilfredse med administrationen under de respektive støtteordninger. LAG-koordinatorer og –bestyrelsesmedlemmer er vigtige personer i forhold til at sætte ting i gang i landdistrikterne, og støttemodtagerne giver dem en stor anerkendelse for hjælp og inspiration både i forberedelses- og implementeringsfasen. Flertallet af støttemodtagerne tilskriver dog idéer og handlekraft til deres egen organisation. Selvom der er stor tilfredshed med LAG-koordinatorerne og -bestyrelsesmedlemmerne, synes flertallet af støttemodtagerne ikke, at informationsmaterialet og processer er tilstrækkeligt til at få deres projekt gnidningsløst gennem forvaltningsmøllen. Hertil mener hovedparten at det har været udfordrende at sætte sig ind i og forstå krav og regler under landdistriktsprogrammet. De fortæller, at der er behov for enten en forenkling og/eller bedre vejledning.

Dette bunder i, at en stor del af støttemodtagerne finder ordningernes administration alt for kompliceret, bureaukratisk og tidskrævende. Dette gælder både i ansøgningsprocessen og i forbindelse med implementering og afslutning. Støttemodtagerne kritiserer hertil sagsbehandlingen for at være uigen-nemsigtig og for langsom. Hertil finder støttemodtagerne det utilfredsstillende, at regler ændres undervejs og med tilbagevirkende kraft samtidigt med, at mellem 42 % og 72 % fremhæver alvorlige problemer med med- og mellemfinansiering.

Mellem en tredjedel og halvdelen af støttemodtagerne ønsker derfor ikke at søge midlerne igen, hvilket understreger en stor utilfredshed med administrationen under de respektive støtteordninger. For at illustrere sagsforløbet er en projektrejse under akse 3 illustreret neden for. Projektrejsten er for støtteordningen [Nye Arbejdspladser](#).

Figur 24 Projektrejse for støtteordningen: Nye Arbejdspladser



I rejsen fremgår fire stadier fra overvejselsfasen til projektets levedygtighed. Ud fra projektreisen ses det i den første fase, at de indledende overvejselser og aktiviteter til en idé oftest starter ved en støttemodtager selv, men at en udvikling sker i samspil med LAG'erne. Her er langt de fleste støttemodtagere i kontakt med koordinatorerne. Efter første fase kan projektet enten stoppes eller videreføres.

I anden fase får støttemodtager en konsulent til at hjælpe med ansøgningsprocessen. LAG-bestyrelsen behandler ansøgningen og sender den videre til NAER, hvorefter ansøgningen justeres og dokumentation eftersendes. Med basis i gennemgang af sager i NAER fremgår det, at støttemodtagere ofte er

i dialog med styrelsen omkring forskellige opståede problemer, som eksempelvis forsinkelser i gennemførelsen og problemer vedrørende budgetændringer. Efter fase to kan projektet afslås eller blive gennemført.

I implementeringsfasen udføres projektet, hvor der igen er stor dialog med NAER, som oftest vælger at annullere dele af projektet på grund af ændringer heri. Projektet færdiggøres herefter og der udarbejdes en slutrapport. Hertil er støttemodtagerne også ofte i kontakt med NAER i forbindelse med indsendelse af regnskaber og slutrapport.

Støttemodtagerne under akse 3 er mere utilfredse med administrationen end støttemodtagerne under hhv. akse 1 og 2. De oplever, at krav og regler ændres ligesom at de har svært ved at forstå det skriftlige materiale og vejledning der er tilgængelig. Under hele processen har start til slut er der ofte dialog med NAER for at sikre at den rette procedure følges.

Opsummerende kan det anføres, at der på tværs af akserne er et behov for at forbedre det nuværende informationsmateriale som er tilgængeligt. Kritikken går ikke på selve kommunikationskanalen, men mere på indholdet som opleves svært og akademisk i sprogbruget. Det er især vejledningerne der henvises til. Dette til trods, så viser evalueringen også, at der især for akse 1 og 2 er en generel tilfredshed med administrationen, og at et flertal af støttemodtagerne har planer om at søge igen. Tilfredsheden blandt støttemodtagere under Akse 3 og LEADER er lavere og en lavere andel angiver da også at de har planer om at søge igen. Projektrejsernes grafiske fremvisning understreger flere af nævnte pointer, og viser også, at der er nuanceforskellige ordningerne imellem.

8. EVALUERING PÅ PROGRAMNIVEAU

Dette kapitel samler op på evalueringskriterierne på programniveau. Først fremgår en analyse af Landdistriktsprogrammets relevans, hvorefter målopfyldelsen klarlægges. Der dykkes herefter dybere ned i de enkelte støtteordningers målopfyldelse. Dette efterfølges af besvarelser af EU evalueringsspørgsmålene på programniveau.

8.1 RELEVANS

For at vurdere landdistriktsprogrammets relevans, er støttemodtagerne under de respektive akser blevet spurgt, i hvor høj grad de har oplevet programmet som relevant for dem. Relevansen er vurderet i forhold til støttemodtagernes behov og de udfordringer de selv og den respektive sektor står over for. Det er allerede anført, at landdistriktsprogrammet vurderes til at have været ganske relevant i programperioden, også når de gennemførte justeringer medtages. Dette begrundes bl.a. i lyset af, at finanskrisen har øget behovet for programmet og dets relevans, hvilket både gælder inden for fødevarerektoren og jordbrugserhvervet, men også i bredere forstand i landdistrikterne. Evaluator vurderer også, at programmets interventionslogik har været relevant, både hvad angår behovet for innovation, ny teknologi, grønne løsninger, entreprenørskab og arbejdspladser samt tilvejebringelse af offentlige goder som eksempelvis forbedret arbejdsmiljø, vandmiljø, natur og miljø, fødevarer kvalitet og sikkerhed. Hertil har goder som energieffektivisering og klimavenlig energi også slået igennem.

Tabellen neden for summerer på tværs af de respektive akser og støtteordninger, støttemodtagernes opfattelse af programmets relevans. Overordnet ses det, at Landdistriktsprogrammets støtteordninger opleves som relevante af støttemodtagerne.

Tabellen er udformet ud fra et generisk spørgsmål på tværs af alle støtteordninger. Her er der spurgt ind til, i hvor høj grad den enkelte støttemodtager har oplevet den respektive støtteordning som relevant. Svarene er samlet i et udregnet indeks i højre side af tabellen. Her fremgår ligeledes de udregnede indeks fra midtvejsevalueringen 2007-2009, hvor det har været muligt at sammenligne. En score mellem 3-4 udtrykker en høj grad af relevans, mens en score mellem 2-3 udtrykker en middel relevans. Hertil udtrykker en score mellem 1-2 en mindre grad af relevans. Af billedet i tabellen er relevansen på tværs af akse 1-3, mens akse 4 ikke fremgår, da der ikke er blevet spurgt ind til relevans herunder.

Tabel 24: Tilskudsmodtagernes vurdering af de enkelte ordningers relevans, score i parentes

	I høj grad (4)	I nogen grad (3)	I ringe grad (2)	Slet ikke (1)	Ved ikke (0)	Total	Slutevaluering	Midtvejs-evaluering
Akse 1								
Erhvervsudvikling – Primære Jordbrugere	62% (28)	24% (11)	7% (3)	2% (1)	4% (2)	100% (45)	3,37	3,88
Erhvervsudvikling - Forarbejdning	79% (30)	21% (8)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (38)	3,79	3,72
Økologifremme	81% (13)	19% (3)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (16)	3,81	4
Miljøteknologi	51% (189)	33% (121)	9% (32)	5% (18)	2% (6)	100% (366)	3,28	-
Netværksordningen	90% (9)	10% (1)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (10)	3,9	-
Økologisk investeringsstøtte	67% (46)	28% (19)	4% (3)	1% (1)	0% (0)	100% (69)	3,59	-
Akse 1 totalt	70,7 %	22,5%	3,4%	1,4%	1%	100%	3,46	3,87
Akse 2								
Ø-støtte	71% (127)	24% (42)	3% (5)	1% (2)	1% (2)	100% (178)	3,63	3,72
Natur- og Miljøprojekter	76% (96)	20% (25)	2% (3)	1% (1)	1% (1)	100% (126)	3,7	3,76
Plantegenetiske ressourcer	100% (6)	0 % (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (6)	4	4
Skovordningerne	44% (74)	32% (54)	10% (17)	8% (13)	7% (11)	100% (169)	2,99	3,43
Omlægning til økologisk jordbrug	56% (174)	31% (96)	6% (20)	3% (8)	3% (10)	100% (308)	3,35	-
Miljøbetingset tilskud (Juletræer)	57% (198)	30% (104)	8% (27)	3% (10)	2% (6)	100% (345)	3,39	-
Pleje af græs- og naturarealer	69 % (201)	25% (71)	2% (7)	2% (6)	2% (5)	100% (290)	3,6	-
P-ådals projekter (fosforvådområder)	67% (4)	33% (2)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (6)	3,67	-
Vådområder - privat indsats	67% (4)	33% (2)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (6)	3,67	-
Vådområder - kommunal og statslig indsats (N-vådområde)	65% (11)	29% (5)	6% (1)	0% (0)	0% (0)	100% (17)	3,59	-
Læhegn (Landskabs og Biotop forbedrende)	66% (38)	29% (17)	2% (1)	0% (0)	3% (2)	100% (58)	3,53	3,57
Naturforvaltning N2000 (Vandstand)	78% (18)	17% (4)	4% (1)	0% (0)	0% (0)	100% (23)	3,74	-
Friluftaktiviteter i tilknytning til fortidsminder	92% (11)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	8% (1)	100% (12)	3,67	-
Rydning og hegning	73% (111)	24% (37)	1% (2)	2% (3)	0% (0)	100% (153)	3,67	-
Akse 2 totalt	70%	23,3%	3 %	2,4 %	1,3 %	100 %	3,59	3,54
Akse 3								
Nye arbejdspladser	44% (120)	43% (116)	6% (16)	1% (4)	6% (16)	100% (272)	3,18	3,75
Attraktive levevilkår	69% (232)	23% (76)	0% (1)	1% (3)	7% (23)	100% (335)	3,47	3,76
Børn og Unge	76% (19)	24% (6)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	100% (25)	3,76	-
Akse 3 totalt	63%	30%	2%	1%	4%	100 %	3,47	3,75

Kilde: Egne beregninger ud fra Epinions spørgeskemaundersøgelse 2016 og resultater fra midtvejsevalueringen.

Af tabellen fremgår et meget entydigt billede, hvorfor det samlet set kan konkluderes, at støtteordningerne i høj grad vurderes som relevante af støttemodtagere. På aksenniveau er der tilnærmelsesvis ingen forskel i graden af relevans, mens der inden for de enkelte akser er en mindre variation. For akse 1 og 3 er der ikke nævneværdige forskelle i relevansen, mens det for akse 2 skal noteres, at støtteordningen Plantegenetiske ressourcer har den højst mulige tilfredshed. Her indgår dog kun 6 besvarelser ud af 22 mulige, hvilket selvfølgelig skal tages in mente. Skovordningerne har hertil det laveste relevansindeks på 2,99, der tilnærmelsesvis kan anses som en høj relevansvurdering som for de øvrige ordninger.

Sammenlignes resultaterne med midtvejsevalueringen fra 2007-2009 er billede lidt mere broget, men der er ikke tale om markante udsving. Fra midtvejsevalueringen er der dog sket et mindre fald på samtlige relevansindeks med undtagelse af erhvervsudviklingsordningen – primære jordbrugere, men der er stadig tale om, at samtlige ordninger har et høj relevansindeks. På tværs af alle støtteordninger vurderes det derfor, at der er et højt relevansniveau for programperioden 2007 - 2013.

8.2 MÅLOPFYLDELSE

Målopfyldelsen på akse- og støtteniveau er opgjort i tabellen nedenfor. I denne sondres der mellem den tekniske og den økonomiske operationelle målopfyldelse. Konkret betyder det, at målopfyldelsen vurderes ud fra, om de fastsatte mål for programperioden 2007-2013 realiseres i forhold til de fastsatte mål for antallet af tilsagn. Hertil undersøges, om de hertil knyttede økonomiske afløb i form af tilsagnsbeløb er nået. For nogle af støtteordningerne er der ikke fastlagt mål i Landdistriktsprogrammet, hvorfor de ikke kan evalueres. Det gælder primært flere af støtteordningerne under akse 2.

Herefter dykkes der mere ned i de enkelte akser, for at evaluere, om de fastsatte mål under de enkelte ordninger for de såkaldte outputindikatorer i henhold til CMÈF retningslinjerne er nået. Hvor muligt er der også evalueret på resultatindikatorerne. Endeligt vurderes de overordnede mål med programmet samt dets bidrag til opfyldelse af de overordnede EU målsætninger med landdistriktspolitikken.

Den tekniske og økonomiske målopfyldelse på akse- og støtteniveau er sammenfattet i tabellen nedenfor.

Tabel 25 Operationel målopfyldelse (økonomisk og teknisk)

	Mål 2007-2013		Realiseret i alt 2007-2013		Målopfyldelse 2007-2013, %	
	Tilsagn	Mio. Kr.	Tilsagn (pro- jekter)	Mio kr. udbe- taling ³⁵	% af Til- sagn	% af kroner
Akse 1						
Erhvervsudvikling primære jordbrugere	125	256	909	492,1	727%	192%
Erhvervsudvikling – Forarbejdning og investeringer i forarbejdningssektoren	88 ³⁶	N/A	62 ³⁷	167,03	70,5%	N/A
Økologifremme	177	N/A	178	230,4	100,5%	N/A
Miljøteknologi	2700	670	2.888	678	107%	101%
Netværksordningen	230 ³⁸	11,1	91	29,4	39,5%	265%
Investering i økologiske bedrifter	30	26,8	344	69,8	1147%	260%
Etablering af biogas	24 ³⁹	82,5 ⁴⁰	38	141,1	158%	171%
Akse 1	3374	1016,4	4510	1807,8	134%	178%
Akse 2						
Ø-støtte	700	76	600	75,4	86%	98%
Privat (og offentlig) skovrejsning	1900	N/A	1.075	102,67	57%	N/A
Grøn driftplan og foryngelse	1500	N/A	1583	58,74	106%	N/A
Særlig drift	1000	N/A	221	8,25	22%	N/A
Miljøordning vedr. randzoner	214 ⁴¹	N/A	537	3,0	251%	N/A
Miljøordning ved. Kommunale og statslige P-vådområder	N/A	N/A	373	71,8	N/A	N/A
Omlægning til økologisk jordbrug	1000	113,2	2466	149,2	240%	132%
Miljøbetings tilskud (Juletræer)	5950	N/A	4.699	396,6	79%	N/A
Plantegenetiske ressourcer	35	19	52	14,7	149%	77%
Natur- og Miljøprojekter	N/A	N/A	913 ⁴²	85,9 ⁴³	N/A	N/A
Natura 2000: Rydning og hegning	N/A	N/A	451	43,8	N/A	N/A
Natura 2000: Naturlig vandstand	N/A	N/A	64	13,4	N/A	N/A
Friluftaktiviteter, fortidsminder mm.	N/A	N/A	68	5,4	N/A	N/A
Pleje af græs- og naturarealer	N/A	N/A	11.522	513,3	N/A	N/A
P-Ådals projekter (fosforområder)	N/A	N/A	35	5,7	N/A	N/A
Vådområder - privat indsats	N/A	N/A	27	1,0	N/A	N/A
Læhegn (Landskabs og Biotopsforbedrende)	N/A	N/A	504	81,2	N/A	N/A
Akse 2						
Akse 3 og 4						
Nye arbejdspladser	1035 ⁴⁴	199,5 ⁴⁵	1.409	223,8	136%	112%
Børn og unge	27	79,5	321	26	1118%	32,7%
Attraktive levevilkår	1975 ⁴⁶	534 ⁴⁷	3.057	467	155%	87,5%
Drift af LAGs	55	170,3	156	67,3	284%	40%
Samarbejdsprojekter	50	0,76	55	1,2	110%	158%
Akse 3 og 4	3142	984,1	4998	785,3	159%	80%

Kilde: Udtræk fra BTAS og landdistriktprogrammet, september 2015

³⁵ Udbetalinger går frem til 31.12.2015

Analysen viser, at der er store forskel i målopfyldelsen støtteordningerne imellem. For akse 1 er den tekniske målopfyldelse opgjort til 134% for programperioden. Der er således tale om en målopfyldelse udover det forventede. På tværs af støtteordningerne under akse 1, er der forskel på målopfyldelsen, hvor ordningerne Investering i økologiske bedrifter og Erhvervsudvikling – Primære jordbrugere har opnået deres mål mange gange, mens specielt Netværksordningen ikke er kommet i mål.

For akse 2 har der for de fleste af støtteordningerne ikke fremgået henholdsvis tekniske og økonomiske målsætninger for 2007-2013. Derfor er målopfyldelsen på aksniveau langt fra retvisende. For de støtteordninger, hvor det har været muligt at udregne målopfyldelsen, er det specielt støtteordningen Omlægning til økologisk jordbrug, som har en meget høj målopfyldelse på næsten 2,5 gang over mål. Der ses også en høj målopfyldelse for Plantegenetiske ressourcer, mens Privat Skovrejsning ikke er nået helt i mål.

Akse 3 og 4 har også en teknisk målopfyldelse udover det forventede (159%), idet der er givet lidt over 1800 ekstra tilsagn. Dette bunder i betydelig flere tilsagn under akse 3 end målsat. Hertil skal det dog nævnes, at der både for støtteordningen Nye arbejdspladser og Attraktive levevilkår ikke er opnået målsætninger under alle indsatsområder, hvilket kan overestimere målopfyldelsen. Under akse 3 er det specielt støtteordningen Børn og unge, som har en meget høj målopfyldelse på næsten 11 gange over det målsatte.

Den økonomiske målopfyldelse for akse 1 er på 178%, hvilket er meget tilfredsstillende. Miljøteknologiordningen rammer en 100% målopfyldelse, mens den er højere for de resterende ordninger.

³⁶ 88 er det operationelle mål for Erhvervsudvikling forarbejdning. Der er ingen operationelle mål på tilsagn for Investeringer i forarbejdningssektoren

³⁷ De 62 er demonstrationsprojekter. For de to forarbejdningsskemaer er der i alt givet 308 tilsagn

³⁸ Heri indgår både mål for foranstaltning 111 (3) og 321 (4)

³⁹ Mål for foranstaltning 121 (2), 311 (2) og 321 (b). Der mangler således foranstaltninger, hvorfor hele mål ikke fremgår, da der ikke er opsat mål for alle.

⁴⁰ Mål for foranstaltning 121 (2), 311 (2) og 321 (b). Der mangler således foranstaltninger, hvorfor hele målet ikke fremgår, da der ikke er målsætninger for alle.

⁴¹ Mål for 2007 - 2009

⁴² I denne indgår både tilsagn fra "Natur og miljøprojekter" samt "Natur og miljøprojekter – anden offentlig medfinansiering"

⁴³ I denne indgår både tilsagn fra "Natur og miljøprojekter" samt "Natur og miljøprojekter – anden offentlig medfinansiering"

⁴⁴ I de 1035 tilsagn er der ikke opgjort mål for basale service faciliteter (artikel 52b(i)) eller Kompetenceudvikling og informationskampagner (Artikel 52c)

⁴⁵ I de 199,5 mio. kr. er der ikke opgjort mål for basale service faciliteter (artikel 52b(i)) eller Kompetenceudvikling og informationskampagner (Artikel 52c)

⁴⁶ I dette tal er der ikke opgivet mål for Diversificering på jordbrugsbedrifter til ikke-jordbrugsaktiviteter (Artikel 52a(i)), Mikrovirksomheder uden for jordbrugs- og fødevarersektoren (Artikel 52a(ii)) eller Kompetenceudvikling og informationskampagner (Artikel 52c)

⁴⁷ I dette tal er der ikke opgivet mål for Diversificering på jordbrugsbedrifter til ikke-jordbrugsaktiviteter (Artikel 52a(i)) og Mikrovirksomheder uden for jordbrugs- og fødevarersektoren (Artikel 52a(ii)).

Undersøges den økonomiske målopfyldelse for akse 2 i stedet, er denne kun udregnet for tre ordninger. Plantegenetiske ressourcer ligger under målet, mens Omlægning til økologisk jordbrug ligger over. Ø-støtten er tæt på 100% målopfyldelse. For akse 2 er det ikke retvisende at opsummere den generelle økonomiske målopfyldelse, da dette giver et for misvisende billede. I stedet undersøges enkelte støtteordninger neden for.

For akse 3 og 4 er den økonomiske målopfyldelse 80%. Herunder er det specielt støtteordningen Børn og unge, som trækker målopfyldelsen ned, da denne ordning kun har en målopfyldelse på 32,7%. De resterende støtteordninger ligger tilnærmelsesvis omkring målsætningen, hvor samarbejdsprojekterne dog har en noget højere målopfyldelse på 158%.

Overordnet set, er det vurderingen, at der på programniveau, er tale om en meget tilfredsstillende teknisk målopfyldelse, men som det fremgår af tabellen, er der dog stor variation. Enkelte ordninger har angivet mål, der har vist sig at være langt fra, hvad der er realiseret, og enten er overvurderet eller undervurderet. Altså er de fastlagte målsætninger for antal tilsagn af varierende kvalitet. På tværs af akserne ses en lavere økonomisk målopfyldelse end forventet. Nogle få støtteordninger (Netværksordning, Omlægning til økologisk jordbrug og samarbejdsprojekter) har en høj økonomisk målopfyldelse.

Til en samlet vurdering af programmets og støtteordningernes målopfyldelse er de operationelle og specifikke målsætninger opstillet i tabeller neden for. Her fremgår en tabel for hver akse, hvor akse 3 og 4 dog behandles i en og samme.

Som allerede anført er antallet af tilsagn under akse 1 i høj grad nået med undtagelse af Netværksordningen. Dette gælder både de operationelle og specifikke mål. Hertil vurderes et tilfredsstillende bidrag til fremme af indførelse af nye teknologier, nye produkter og produktionsudvikling inden for hovedparten af støtteordningerne. Dette gælder specielt på bedrifter, hvor der for alle støtteordninger ses en høj målopfyldelse. Hertil vurderes det, at der er en høj målopfyldelse i forbindelse med at forbedre information og kendskab til kvalitetsfødevarer, mens det modsat er svært at klarlægge målopfyldelsen i forbindelse med netværksaktiviteter. Dette bunder i, at det ikke er oplyst, hvor mange deltagere der har været under ordningen. Netværksordningen har derfor en generel lav målopfyldelse, hvorved netværksaktiviteter ikke i udbredt grad vurderes at være blevet udbredt under programperioden i forbindelse med denne specifikke støtteordning. Generelt vurderes det, at støtteordningerne under akse 1 har opnået deres operationelle og specifikke mål, hvilket har været med til at fremme de ønskede effekter i landdistrikterne under akserne.

Tabel 26 Realisering af de operationelle og specifikke mål, Akse 1

	Operationelle mål		Specifikke mål	
	Mål	Realiseret	Mål	Realiseret
Primære Jordbrugere	125 projekter 07-13	909 tilsagn inklusive annulleringer, 727 % i målopfyldelse. Tilsagn givet til 210 unikke CVR numre/bedrifter	Fremme indførelse af ny teknologi, udvikling af nye produkter hos 315 bedrifter Forbedre bidraget til offentlige goder	Der er givet tilsagn til 210 unikke CVR numre/bedrifter. Der er tale om en målopfyldelse på 67% ift. af fremme indførelse af

				ny teknologi og udvikling af nye produkter.
Erhvervsudvikling (Forarbejdning) og Investeringer i forarbejdningssektoren	88 projekter for erhvervsudvikling, 07-13	235 tilsagn under Erhvervsudvikling og 102 tilsagn under Forarbejdning, i alt 337, målopfyldelse 383% inklusiv annulleringer.	Fremme indførelse af ny teknologi, udvikling af nye produkter hos 106 virksomheder 3970 har overværet demonstrationer 07-13 Forbedre bidraget til offentlige goder	Der er givet et tilsagn til 146 unikke CVR numre/virksomheder. Der er tale om en målopfyldelse på 138% mht. at fremme indførelse af ny teknologi og udvikling af nye produkter. Det vides ikke hvor mange der har overværet demo.
Økologifremme (Kvalitetsfædevarer)	177 projekter 07-13 22 støttede handlinger, 07-13 27 rejsehold, 07-13 220 ERFA grupper, 07-13 274 rådgivningsbesøg, 07-13	178 tilsagn, 100,5 % af 07-09 72 info projekter, 327% af 07 – 13 12 rejsehold, 45% af 07-13	Fremme kendskabet til EU's kvalitetsordninger Forbedre information og kendskab til kvalitetsfædevarer	Opfyldt i tilfredsstillende grad gennem rejsehold, ERFA grupper og informationsprojekterne Dog ikke opfyldt for EU's ordninger vedr. beskyttelse af geografisk bestemmelse og oprindelsesbestemmelse (BGB og BOB). Denne del blev fjernet fra ordningen i 2010.
Miljøteknologiordningen	2700 støttede bedrifter 07-13 Total investeringsvolumen EUR 225 mio. (1.674 mio. kr.) 07-13	2888 tilsagn, heraf tilsagn til 1798 bedrifter (unikke CVR). 107% målopfyldelse ift. tilsagn. 678 mio. kr. udbetalt, en målopfyldelse på 101%	Fremme introduktionen af nye produkter eller teknikker blandt 2160 bedrifter	1789 bedrifter har modtaget støtte og må formodes at have introduceret nye produkter og teknikker. Målopfyldelse på 67%
Investeringer i økologiske bedrifter	Antal støttede bedrifter 30, 07-13 Total investeringsvolumen EUR 9 mio. (1.674 mio. kr.) 07-13	344 tilsagn, 85 annulleringer. Derfor har 259 projekter fået tilsagn fordelt på 191 forskellige bedrifter (unikke adresser). Målopfyldelse 1147%	Fremme introduktionen af nye produkter eller teknikker blandt 30 bedrifter	191 bedrifter har modtaget støtte og må formodes at have introduceret nye produkter og processer. Målopfyldelse på 636%

		40% i tilskud til alle projekter lig totale investeringsvolumen på 174, 5 mio. kr. ca. 2,5 gange så meget som de 9 mio. kr.		
Netværksordningen	140 netværksaktiviteter (kode 111),07-13 90 netværksaktiviteter (kode 321) og total investeringsvolumen på 3 mio. EUR (22, 3 mio. kr.)	91 tilsagn, 19 annulleringer. Derfor 52 tilsagn (kode 111) svarer til 39,5% af målet. 20 tilsagn under kode 321, målopfyldelse på 22%. Det samlede offentlige tilsagn er på 1,7 mio. kr. Anslås at svare til en samlet investeringsvolumen på 3,4 mio. kr. Målopfyldelse på godt 15%.	13700 deltagere på støttede bedrifter (kode 111) 900 deltagere og 22 nye markedsmuligheder (kode 321)	Det har ikke været muligt at finde en opgørelse for antal deltagere.
Biogasordningen	Støtte 7 anlæg – supplerende investering Støtte 7 konventionelle og økologisk gårdanlæg Støtte 10 fællesbiogasanlæg Total investeringsvolumen: på 7 mio. EUR. (suppl. Invest.) 10,7 mio. EUR 19,3 mio. EUR (fællesanlæg)	38 tilsagn inklusive annulleringer, målopfyldelse på 158% Målopfyldelse minus annulleringer 137%	69 bedrifter der introducerer nye produkter eller teknikker (suppl. Invest) 14 bedrifter der introducerer nye produkter eller teknikker (konventionelle og øko. gårdanlæg) Befolkning i landdistrikter der drager nytte af nye ydelser	33 tilsagn i alt, ikke alle projekter er afsluttet på nuværende tidspunkt.

For akse 2 er det som tidligere beskrevet svært at undersøge de operationelle mål for ordningen, idet der i udbredt grad ikke er opstillet operationelle mål i form af antal tilsagn og økonomi herfor. Men som det fremgår af tabellen neden for er der defineret operationelle mål ift. ha.

For de specifikke målsætninger er der i stedet i vid udstrækning tale om, at målsætningerne er nået. Det være sig i relation til centrale områder som øget skovrejsning og bæredygtig skovdrift. Målet om at beskytte vandmiljøet ved reducere af kvælstof- og fosforudvaskning er også i høj grad opnået og det samme kan anføres med hensyn til en reducere af brugen af plantebeskyttelsesmidler. Hertil er målet om at beskytte og forbedre natur- og biotopforholdene på landbrugs- og naturarealer også opnået. Derudover er det i høj grad sikret at understøtte omlægningen fra konventionelt til økologisk jordbrug, hvilket sammen med andre støtteordninger medvirker til at bevare og fremme den biologiske mangfoldighed ved at skabe gode levevilkår for dyr og planter samtidigt med at miljø-, natur-, kultur-, og landskabsværdier og rekreative værdier er blevet bevaret og fremmet. Målet om at fremme dyrevelfærd og fremme muligheden for at afgræsse tilgroede områder er ligeledes i høj grad opnået, mens bevaringsstatus for naturtyper og arter på særlige arealer ligeledes er opnået. Hertil er der sikret adgang til fortidsminder og fredede områder for offentligheden.

Kun målsætningen om at anlægge vådområder til at forbedre vandmiljøet ved reduktion af fosforbelastning er i mindre grad opnået, ligesom det er usikkert, om Ø-støtten har bidraget afgørende til at fastholde landbrugsvirksomheder på øerne og værret med til at opretholde bæredygtige samfund.

Tabel 27: Realisering af de operationelle og specifikke mål, akse 2

	Operationelle mål		Specifikke mål	
	Mål	Realiseret	Mål	Realiseret
Ø-støtteordningen	Årligt tilskud til ca. 700 jordbrugere 27.000 ha støttet	Årligt tilskud til ca. 600 jordbrugere, 86 % 23.000 ha = 85 %	Fortsat landbrugsvirksomhed på øerne og opretholdelse af bæredygtige samfund	Opfyldt i mindre tilfredsstillende grad
Skovbrugsordningerne Privat (og offentlig) skovrejsning	700 tilsagn (rev > 1.300 > 1.900) 5.100 ha (rev > 8.100 > 11.600)	1.075 tilsagn 153,57% (rev > 82,69% > 56,58%) 7.089,73 ha 139,01% (rev > 87,53% > 61,12%)	a) Ændringer i arealer med høj naturværdi: 5.100 ha (rev. > 8.100 > 11.600 ha). b) Stigning i produktion af vedvarende energi: Bidrage med stigning i produktion på 1% af 1.125 Ktons olie. c) Ændringer i bruttonæringsstofbalance: bidrage med 200 tons N svarende til ca. 1 kg N/ha for hele arealet	a) 7.089,03 ha skovrejsning med hjemmehørende træarter. Højere end de oprindelige 5100 ha. b) vurderes at en stigning er sket med de i alt 7.089,73 ha. c) Beregnet bidrag: N-reductionseffekt på ca. 266 tons N/år. Opfylder i tilfredsstillende grad
Skovbrugsordningerne Grøn driftsplan og fornyelse	3.700 tilsagn (rev 1.500 ha) 205.000 ha (rev >125.000 ha)	1.583 tilsagn 42,78% (rev. 105,53%) 108.890 ha (areal ikke tilgængelige fra TILSKOV, men taget fra NAER statusrapport)	a) Områder under succesfuld skovforvaltning: 205.000 ha (rev >125.000 ha). b) Ændringer i arealer med høj naturværdi: Vedligeholde areal	a) 108.890 ha. b) 108.890 ha vedligeholdt og 7.314 ha ændret (areal ikke tilgængelig fra TILSKOV, men taget fra NAER statusrapport.

	Operationelle mål		Specifikke mål	
	Mål	Realiseret	Mål	Realiseret
			78.000 ha. Areal ikke angivet i LDP (rev. >15.300 >12.200 ha).	Opfylder i tilfredsstillende grad når ses sammen med bæredygtig skovdrift og skovrejst areal
Skovbrugsordningerne Særlig drift	5.300 tilsagn (rev >1.000) 3.800 ha (rev >2.500)	221 tilsagn 4,17% (rev. 22,1%)	a) Områder under succesfuld skovforvaltning: 3.800 ha (rev. >2.500 ha). b) Ændringer i arealer med høj naturværdi: Vedligeholde areal 78.000 ha. Areal ikke angivet i LDP (rev. >15.300 >12.200 ha).	a) 15.335 gamle/store træer 17.662 m hegn 527,4 ha særlige driftstyper. b) 15.335 gamle/store træer 17.662 m hegn 527,4 ha særlige driftstyper. Opfylder i tilfredsstillende grad når ses sammen med bæredygtig skovdrift og skovrejst areal
Miljøordning vedr. randzoner	At der inden 2009 etableres 1.000 ha 10 m dyrkningsfri bræmmer. 214-støttede bedrifter 2007-09.	Der er ved udgangen af 2009 etableret 593,9 ha dyrkningsfri bræmmer. 60 % 308-støttede bedrifter 2007-09, 150 %. 537 tilsagn 07 – 13 giver en målopfyldelse på 251%	At fremme etablering af dyrkningsfri randzoner langs søer og åbne vandløb for dermed at opnå en reduktion af fosfortilførslen til overfladevandet.	I forhold til programmålene er der sket en tilfredsstillende opfyldelse
Miljøordning vedr. N-vådområder (private, kommunale, statslige)	Ved start af perioden var målet ved udgangen af 2009: 400 ton N/år. Mål er justeret til ved udgang 2015: Kommunale 1132 t N/år; Statslige 160 T N/år. Dvs. i alt 1293 t N/år	4725 ha N-vådomr. Estimeret til at reducere 572 ton N/år 373 tilsagn i 07 – 13	At beskytte og forbedre vandmiljøet og naturforholdene ved at reducere kvælstof- og fosfordvaskningen til vandmiljøet fra landbrugsproduktion og reducere brugen af plantebeskyttelsesmidler	I periode er opfyldt ca. 44 % af målsætningen der skal opnås ved udgangen af 2015.
Miljøordning vedr. kommunale P-ådalområder	Mål ved udgang af 2015: 1500 ha svarende til 30 ton P/år	Ved udgangen af 2013: 3 ha svarende til 116 kg P/år 35 tilsagn 07-13	Formålet med ordningen er, gennem anlæg af vådområder at forbedre vandmiljøet og naturen ved en reduktion af fosforbelastningen af nærmere bestemte søer, som er	Kun mindre del af målsætning realiseret da ordning kun eksisterende de sidste to år af periode og det typisk tager 2-3 år at når frem til realisering af et projekt

	Operationelle mål		Specifikke mål	
	Mål	Realiseret	Mål	Realiseret
			fastsat i de statslige vandplaner.	
Omlægning til økologisk jordbrug (OM)	1.000 støttede bedrifter 2007-13. Mål 180.000 ha økologisk drift 180.000 ha i alt under økologisk drift i 2013	2.262 støttede bedrifter = 226 % 181.000 ha økologisk drift = 100% 2466 tilsagn 07 – 13, målopfyldelse 240%	At understøtte en omlægning fra konventionelt til økologisk jordbrug. At sikre en reduktion i anvendelsen af pesticider og kunstige næringsstoffer. At sikre en øget andel af økologiske produkter på markedet. Det er desuden generelt formålet at forbedre natur- og biotopforholdene på intensivt udnyttede landbrugsarealer og nærtliggende naturarealer.	I høj grad opfyldt. Opfyldelse tilfredsstillende
Miljøbetinget tilskud (MB)	5.950 aftaler 2007-13. 200.200 ha støttede arealer 2007-13	4.699 tilsagn 2007-13 = 79 % 184.800 ha svarende til 177% målopfyldelse	At sikre en bedre beskyttelse af vandmiljøet, beskytte og forbedre natur- og biotopforholdene på intensivt udnyttede landbrugsarealer, og tilstødende naturarealer, At sikre fremme af økologisk produktion.	I stor grad opfyldt. Opfyldelse hovedsageligt tilfredsstillende
Beplantningsordningen	Ingen operationelle målsætninger. Økonomiske måltal 2010-2013 jf. faktaark = 60 mio. kroner.	Målopfyldelsen for ordningen har været høj. Der er indkommet flere ansøgninger, end man har været i stand til at honorere.	At bevare og fremme den biologiske mangfoldighed ved at skabe gode levevilkår for dyr og planter, At bevare og fremme miljø-, natur-, kultur-, og landskabsværdier og rekreative værdier.	De gennemførte beplantningsprojekter bidrager i høj grad til at opfylde ordningens specifikke målsætninger.
Plantegenetik	35 tilsagn. Budget 19 mio. kr.	52 tilsagn realiseret = 149 % Realiseret 11,3 mio. kr = 60 %	Bevarelse og fremme af en specifik gruppe af planter, der ikke i øjeblikket udnyttes kommercielt.	Vanskeligt at opgøre, men ordningen har støttet dette formål.
Natur og miljøprojekt ordningen	Ingen operationelle målsætninger	Målopfyldelsen er høj. Der indkommet flere ansøgninger, end der har været midler. De projekter, der ender med at få	At fremme natur og miljøvenlig drift på landbrugs- og naturarealer, At bevare og fremme den biologiske mangfoldighed,	De gennemførte natur- og miljøprojekter bidrager i høj grad til at opfylde ordningens specifikke målsætninger.

	Operationelle mål		Specifikke mål	
	Mål	Realiseret	Mål	Realiseret
		støtte, vedrører rigtige gode projekter i forhold til ordningens formål 913 tilsagn 07 – 13.	At bevare og fremme miljø- og naturværdier og At fremme dyrevelfærd for græssende husdyr i natur- og landskabsplejen.	
Natura 2000: Rydning og hegning	Ingen operationelle målsætninger.	I alt 451 godkendte tilsagn 44 mio. kroner udbetalt	Fremme mulighederne for at afgræsse tilgrodede arealer, fremme den biologiske mangfoldighed.	De gennemførte projekter bidrager i høj grad til at opfylde ordningens specifikke målsætninger.
Natura 2000: Naturlig vandstand	Ingen operationelle målsætninger.	I alt 64 tilsagn 07 - 13 Udbetalte tilsagn for 13,4 mio. kroner. Ikke alle de afsatte midler er anvendt 2007-2013. Uforholdsmæssigt mange forundersøgelser.	Sikre eller forbedre bevaringsstatus for naturtyper og arter på særligt udpegede Natura 2000-arealer.	De gennemførte projekter bidrager i høj grad til at opfylde ordningens specifikke målsætninger.
Friluftsfaciliteter, fortidsminder m.m.	Ingen operationelle målsætninger. Alle afsatte midler ikke brugt.	I alt 68 godkendte tilsagn 07 - 13 5,4 mio. kroner udbetalt.	Muligheden for offentlighedens adgang til fortidsminder og fredede områder. Rekreative værdier.	De gennemførte projekter bidrager i høj grad til at opfylde ordningens specifikke målsætninger.

For akse 3 og 4 er målopfyldelsen indsat i følgende tabel. Det skal bemærkes, at de med * angivne indsatsområder og de mål, der udtrykkes, er indeholdt i begge ordninger: Nye arbejdspladser og Attraktive levevilkår. Det er derfor ikke det aggregerede resultat, der er relevant, men mere realiseringen af målsætningerne for de to ordninger. Det ses, at projekterne generelt har understøttet udvikling af landsbyer og skabt nye samlingssteder, hvilket må formodes er faktorer, der er med til at gøre landdistrikterne mere attraktive for bl.a. tilflyttere. Der er gennemført flere projekter om natur og kulturarv end forventet, hvilket vurderes at have en positiv indvirkning på både lokale og turisternes kendskab til den lokale kultur- og naturarv og som igen kan gøre et område mere tiltrækkende ift. turister. Hertil er der foretaget et større antal analyser af lokalområderne med fokus på at skabe nye arbejdspladser og levevilkår, hvilket vurderes at have forbedret landdistrikternes attraktivitet.

Under støtteordningen Børn og Unge er der givet langt flere tilsagn end målsat. Ordningen har dog sikret, at der er sket støtte til events baserede aktiviteter rettet mod børn og unge således, landdistrikterne er blevet mere attraktive for denne gruppe. Det er dog hovedsageligt enkelte organisationer, som har stået for hovedparten af ansøgningerne, mens der er sket et stort bortfald, hvilket kan have mindsket ordningens effekt.

Generelt er det opfattelsen, at ordningerne har bidraget til at fremme og forbedre levevilkår i landdistrikterne. Hertil skal det knyttes, at anvendelsen af LEADER-metoden til implementering og udvikling af lokale udviklingsstrategier har øget og styrket den lokale institutionelle og sociale kapital, samtidigt med at lokale netværk er blevet styrket ved at fremme sammenholdet og indflydelsen.

Tabel 28 Realisering af de operationelle og specifikke mål, Akse 3 og 4

	Operationelle mål		Specifikke mål	
	Mål	Realiseret	Mål	Realiseret
*Basale servicefaciliteter:	1750 tilsagn / 372 mio. kr.	2285 tilsagn, 131 % 346,7 mio. kr., 93 %	Der findes ingen indikatorer for målopfyldelse for dette indsatsområde. Men i slutrapport-skemaet bedes støttemodtagerne om at bedømme effekterne efter deres bedste skøn og i de kategorier, som passer til deres projekter. Af dette kan udledes enkelte realiserede effekter.	Ledt til forbedringer af basale servicefaciliteter for 553.996 personer. Et samlet skøn for nettoeffekten er 366 jobs. Det svarer til det niveau, som er angivet som mål i forbindelse med programmeringen. Hvis alle jobs medregnes, dvs. også jobs som sandsynligvis også ville være skabt uden støtten, så kommer estimatet op på 561 jobs.
*Fornyelse i landsbyer	70 tilsagn / 49,5 mio. kr.	77 tilsagn, 110 % 26,4 mio. kr., 77,5 %	Der findes ingen indikatorer for specifikke mål i dette indsatsområde	Tendens til, at have skabt nye samlingslokaler, og udviklet landsbyer, hvilket har gjort landsbyer mere attraktive for tilflyttere.
*Natur og kulturarv	155 tilsagn / 112,5 mio. kr.	643 tilsagn, 412 % 97,5 mio. kr., 86,6 %	Der findes ingen indikatorer for specifikke mål i dette indsatsområde	Landsbybeboernes kendskab til kulturarven/naturarven er steget. Positive virkninger for turismen. Projektholderne tror at projekterne kan have positiv betydning for bosætning.
*Diversificering på jordbrugsbedrifter til ikke-jordbrugsaktiviteter	NA / NA	68 tilsagn 8,2 mio. kr.		
*Mikrovirksomheder uden for jordbrugs- og fødevarerektoren	NA / NA	634 tilsagn 76,8 mio. kr.		
*Kompetenceudvikling og informationskampanjer	NA / 27,75 mio. kr.	53 tilsagn 7,3 mio. kr., 28 %	Der er ikke defineret specifikke mål for dette indsatsområde. Udtræk for BTAS gør det dog muligt at sige noget om realiserede effekter.	- Antal informationskampanjer: 38. - Antal analyser og undersøgelser af lokalområdet med henblik på at skabe nye arbejdspladser: 79

	Operationelle mål		Specifikke mål	
	Mål	Realiseret	Mål	Realiseret
				- Antal analyser og undersøgelser af lokalområdet med henblik på at skabe attraktive levevilkår: 151 - Antal deltagere i kompetenceudvikling i alt: 781
Samlet for basale servicefaciliteter, fornyelse i landsbyer samt natur- og kulturarv	1975 tilsagn / 534 mio. kr.	3005 tilsagn, 152 % 392,6 mio. kr., 73,5%	Ordningen skal påvirke livskvaliteten bredt, og herunder sikre, at der er synergi og sammenhængskraft i lokalområderne.	Der er givet markant flere tilsagn end forventet. Det må formodes at de mange projekter har været en medvirkende faktor til at understøtte en sammenhængskraft lokalt
Børn og Unge	27 projekter	Der er givet 321 tilsagn. 1115% målopfyldelse	Yde støtte til børne- og ungdomsaktiviteter i landdistrikterne, der øger disses kompetencer og gør det attraktivt for børn og unge at bo i landdistrikterne.	Ordningen er med til at støtte events baserede aktiviteter rettet mod børn og unge. Enkelte organisationer for hovedparten af ansøgningerne. Der er et højt bortfald for ordningen
LEADER	55 LAG'er 50 samarbejdsprojekter 170,3 mio. kr.	55 LAG etableret, 100% målopfyldelse 110% målopfyldelse for samarbejdsprojekter 40% målopfyldelse ift. budget	Udvikle og implementere lokale udviklingsstrategier som er med til at sikre høj grad af lokal indflydelse	LEADER metoden er med til at øge og styrke den lokale institutionelle og sociale kapital, lokalt netværk og sammenhold og indflydelse

*indsatsområder for Nye arbejdspladser og Attraktive levevilkår

8.2.1 Effekter

Landdistriktsprogrammets effekter har naturligvis karakter af såvel kvalitative effekter som af mere kvantificerbare effekter. I akserapporterne er de kvalitative effekter i højere grad inddraget, mens der her fokuseres på de kvantitative effekter. De er opgjort dels i forhold til, hvad der blev beregnet i ex ante evalueringen, dels i forhold til de fastsatte mål i henhold til de fælles effektindikatorer, der bruges af Kommissionen, i regi af CMEF retningslinjerne.

Sammenligningen med ex ante evalueringens beregninger indgår i tabellen på næste side. For at vise udviklingen siden programstart, er resultaterne fra midtvejsevalueringen inkluderet i tabellen. Holdes de opnåede effekter op mod de forventede beregnede effekter fra ex ante evalueringen, er det tydeligt, at der for rigtig mange af de kvantificerede effekter på programniveau er tale om en høj grad af målopfyldelse. Det er således positivt, at der er omlagt flere ha til økologisk drift end forventet og det samme for Privat Skovrejsning. Det er ligeledes glædeligt, at der synes at være en større netto værdis-

tilvækst i den primære sektor end forventet. I det hele taget har aktivitetsomfanget under akse 3 været større målt i antal projekter, end forventet og effektopyldelsen er på 383%. Vi har også set, at der er etableret flere mikrovirksomheder end forventet, tilsvarende er der realiseret flere projekter for virksomheder med ny teknologi og produktion end beregnet.

Der er dog også områder, hvor effekterne har været sparsomme. Det gælder blandt andet både jobskabelse i primær sektoren og under akse 3, og det gælder antallet af landbrug, der diversificerer deres produktion. Her er effektprocenten nede på 42,5%.

Tabel 29 Beregnede (ex ante) og realiserede effekter for hele programperioden 2007-2013

Effekttype	Ex ante beregnet for 07-13	Realiseret For 07-09	Realiseret 07-13	% af forventet for 2007 - 2013
Øget netto værditilvækst i primærsektoren	1.150 mio. kr.	174 mio. kr.	1.598	139
Nye heltidsjobs i primærsektoren (netto)	100	15 jobs	35 jobs*	35
Øget netto værditilvækst, forarbejdningssektoren	1.200 mio. kr.	533 mio. kr.	1.110	92,5
Nye heltidsjobs i forarbejdningssektoren (netto)	1.000	445 jobs	445 jobs**	104
Øget netto værditilvækst i andre sektorer	860 mio. kr.	369 mio. kr.	-	100
Nye heltidsjobs (netto)	300	270	Nettoeffekten er 366 jobs, bruttoeffekten er 561 jobs.	210
Bedrifter, der indfører nye produkter eller processer eller deltager i samarbejdsprojekter herom	600 bedrifter	290	1990	333
Virksomheder, der indfører nye produkter og processer eller samarbejder herom	250 virksomheder	170	146	73
Deltagere i aktiviteter og demonstration af nye viden, produkter og processer	14.000 personer	310 aktiviteter med 10 deltagere i hver = 3100	-	-
2 rejsehold gennemfører	1.400 virksomhedsbesøg	Ukendt	12 rejsehold etablere, antal besøg per rejsehold er ukendt	-
Nye deltagere i kvalitetsmærkningsordninger	470 virksomheder/producenter	Ukendt	Ukendt	-
Deltagelse i kurser om udvikling, innovation mv.	10.500 deltagere, i alt 21.000 i kursusdage	Ikke realiseret	Ikke realiseret	-
Ø-støtten	27.000 ha.	C. 23.000 ha årligt ha	Ca. 23.000 ha	85
Økologi	27.000 ha. omlagt	43.400 ha	181.000 ha under økologisk drift	670
Miljøbetingsstøtte (MB)	104.000 ha.	143.800 ha	184.800 ha	177

Effekttype	Ex ante beregnet for 07-13	Realiseret For 07-09	Realiseret 07-13	% af forventet for 2007 - 2013
Nye vådområder	2.900 ha.	510 ha	4728 ha (Miljøordning vedr. N-vådområder (private, kommunale, statslige) Miljøordning vedr. kommunale P-vådområder)	163
Brakzoner	1.000 ha.	594 ha	594	139
140 natur og miljøplaner	78.000 ha. af Høj naturværdi	Ukendt	Ukendt	-
Skovrejsning	4.700 ha. privat løvskov og øget bidrag til energiproduktion og til særligt værdifulde naturarealer	3.285 ha	6.518,7 ha privat skovrejsning med hjemmehørende træarter og 571,03 ha offentlig skovrejsning med hjemmehørende træarter	139
280 projekter for børn og unge	28.000 personer berørt	37.988 personer	180 projekter med mindst 38.000 deltagere	136
Fødevareraktiviteter, der indfører nye produkter eller processer	70 virksomheder	63 virksomheder	146 virksomheder	210
Landbrug der diversificerer deres økonomiske aktiviteter	160 bedrifter	15 landbrug	68 landbrug	42,5
Etablering af mikrovirksomheder	220 nye mikrovirksomheder	192 virksomheder	634 projekter	288
Nye turistprojekter	280 projekter	144 projekter	510 projekter	182
Flere turister	15.000	Ukendt	Ukendt	-
Forbedrede basale servicefaciliteter	45.000 mennesker berørt	70.000 mennesker berørt	1876 projekter	156
Kompetenceudvikling lokalt	168 lokale aktionsgrupper	-	781 deltager i kompetenceudviklingsaktiviteter	-
49 fornyelsesaktiviteter af landsbyer	49.000 mennesker berørt	29.000 mennesker berørt	77 projekter	157
49 kultur- og naturarvsprojekter	70.000 berørte mennesker	-	643 projekter	1312
LEADER, lokale aktionsgrupper (LAGs)	50 LAGs	55 LAGs	55 LAGs	110
Areal dækket af LAGs	35.000 km ²	35.000 km ²	35.000 km ²	100
Aktivitetssomfang i LAGs	1250 projekter	1.384 projekter	4787 projekter	383

* Der er taget afsæt i Midtvejsevalueringen som har estimeret at der skabes 5 jobs pr år for primære jordbrugere. Miljøteknologisk er ikke medtaget.

** Der er taget afsæt i Midtvejsrapporten

En anden tilgang er at se på de opstillede mål for de såkaldt fælles EU indikatorer på effekt-niveau (impact-niveau). Det er sket i tabellen nedenfor hvor resultatet fra Midtvejsevalueringen også indgår, således at udviklingen henover tid på programniveau vises.

Tabel 30 Mål og realiserede effekter for hele programperioden 2007-2013, fælles indikatorer

Almindelige effektindikatorer	Baseline	Program mål 2007-2013	Bidrag	Realiseret 2007-2009	% for perioden 2007 - 2009	Realiseret 2007-2013	% for perioden 2007 - 2013
1. Økonomisk vækst målt som Nettoværditilvækst	1.283 mia. kr. (2004)	2.891 mio. kr.	100 %	1.076 mio.kr.	87 %	2.001 mio. kr. (akse 1)	70%
2. Arbejdsproduktivit: Ændring i bruttoværditilvækst/ fuldtidsbeskæftiget (kr./FTE)	290.000 kr. (jordbrug, 2005) 455.000 (fødevareindustri, 2005)	31.800 (jordbrug) 46.600 (fødevareindustri) 8.950 (Leader)	100 %	29.000 kr. jordbrug 45.500 kr. forarbejdning	91 %, jordbrug 98 %, forarbejdning	-	-
3. Jobskabelse Beskæftigelse (antal fuldtidsjob)	2,6 mio. (2004)	360 flere i job	100 %	730 jobs	473 %	Nettoeffekten er 366 jobs. Bruttoeffekten er 651 jobs for akse 3. Hertil kommer jobs skabt under akse 1. Et forsigtigt skøn er 35 job i den primære sektor og 455 i forarbejdningssektoren	100% (nettoeffekt for akse 3)
4. Forbedring i vandkvaliteten Reduktion af kvælstofoverskuddet i landbruget (ændring i bruttonæringsstofbalance)	116 kg N/ha (2004)	122 kg/ha 3.600 Tons N reduktion	3 %	512 tons	33 %	Det er groft vurderet, at ordninger samlet vil bidrage til at N-udvaskning reduceres med op mod 1500-2000 ton N per år.	
5. Fastholdelse af landbrugs- og skov-	78.000 ha (2000)	Fastholde areal	25 %	Kan ikke gøres op	Kan ikke gøres op	Kan ikke gøres op for program-	Kan ikke gøres op

arealer af høj naturværdi Antal ha landbrugsareal af høj naturværdi (HNV)						perioden. Arbejdet med at udvikle HNV kortet blev afsluttet i nov. 2012. HNV kortet har derfor kuni et begrænset omfang været gældende i programperioden.	
6. Vending af nedgangen i biodiversiteten Ændring i nedgangen i biodiversiteten målt på bestandsindeks for 18 fuglearter på landbrugsjord	Indeks 106,1 (2001)	Fastholde indeks	Fastholde indeks	Faldet 5 – 10 % fra 2001, men steget i 2009	Kan ikke gøres op	Faldet 5 – 10 % fra 2001, steget i 2009. Indexet var på 90 i 2007 og på 80 i 2013. I 2010 er der indgået en række ordninger der specifikt støtter bevarelsen af naturtyper og arter, der indgår i udpegningsgrundlaget for Natura 2000 områderne	Kan ikke gøres op
7. Bidrag til bekæmpelse af klimaændringer Forøgelse af produktion af vedvarende energi fra skovbrug og landbrug	Årlig produktion af 1.125 kilotonns olieækvivalent (2003)	Forøgelse på 5%	20%	Kan ikke gøres op	Kan ikke gøres op	For at indfri målet om, at LDP 07-13 skal bidrage med ca. 5.000 tons olieækvivalent, skal LDDP være medvirkende til, at der etableres 50 gårdanlæg. Der er i alt er givet	Kan ikke gøres op

						støtte til 33 projekter.	
8. Reduktion af fosforudledningen Dyrkningsfrie randzoner langs vandløb og søer	8.000 ha (2003) 11 kg P/ha	1.000 ha 175 tons P	3%	594 ha	59.4%	594 ha	59.4%
9. Reduktion af forbruget af pesticider. Landbrugsjord omlagt til økologisk drift eller drift uden brug af pesticider	153.000 ha (MVJ, 2006)	255.000 ha MB 180.000 ha under økologisk drift 288.325 ha i alt (græs, vådområder + randzoner, OM + MB)	100%	184.800 ha MB 190.702 ha, i alt (græs, vådområder + randzoner, OM + MB)	72,5 % - 66,1%	200.200 ha MB 181.000 ha under økologisk drift	80% 100%
10. Miljø- og naturvenlig drift af græsarealer Fastholde græsareal og sikre fornøden pleje, antal ha	177.000 ha (2005)	100.000 ha	50%	46.598 ha	109%	ca. 90.000.	90%

Indholdet i tabellen kan sammenfattes på følgende måde. Helt overordnet er det vurderingen, at programmet 07-13 har leveret et væsentligt bidrag og på en tilfredsstillende måde understøtter en indfrielse af de effekter, det var målet at nå med programindsatsen. Der er således opnået en øget nettoværditilvækst i sektoren på 2.001 mio. kr. svarende til 70 % af det fastsatte mål. Der er skabt en nettoeffekt på 366 jobs under akse 3, nye arbejdspladser, hvilket svarer til programmets målsætning. Hvis alle jobs medregnes, dvs. også jobs som sandsynligvis også ville være skabt uden støtten, så kommer estimatet op på 561 jobs (bruttoeffekt). Et forsigtigt skøn for den primære sektor under akse 1 er 35 og 445 jobs for forarbejdningssektoren. Det er dog ikke en effekt, der i sig selv bidrager afgørende til, at afviklingen af landdistrikterne standses, men det er naturligvis i sig selv et positivt resultat.

Hvad gælder de miljørelaterede effekter er et groft skøn, at ordninger samlet set under programmet har bidraget til at N-udvaskning reduceres med op mod 1500-2000 ton N per år, hvilket i et vist omfang bidrager til at beskytte vandkvaliteten. Hvad angår målsætningen om HNV har det ikke ved evalueringen været muligt at opgøre målopfyldelsen for HNV arealet. Arealet er oprindeligt defineret ud fra CORINE land cover, men anvendes ikke aktivt ved programmets gennemførelse. Overensstemmelsen mellem SFL, Natura 2000 områder og HNV er forsøgt analyseret ved evalueringen, men dette har ikke været muligt. En del af de støttede arealer opfylder utvivlsomt målsætningen, uden at det kan opgøres præcist. En stor del af støttede arealer under ordningen for *pleje af græs* (SFL områder og 10.000 støttede N2000 ha) er formentligt i nogen grad sammenfaldende med HNV udpegningen/afgrænsningen. Det skal dog bemærkes, at det indledende arbejde med at udvikle High Nature Value (HNV) kortet blev afsluttet i november 2012, hvorfor HNV kortet kun i meget begrænset omfang har været gældende i programperioden 2007-2013.

Ses der på agerfugleindekset (landbrugsfugle), var den ved programopstart i 2007 på indeks 90 og ved programafslutning er den faldet til indeks 80. År 2000 er udgangspunkt for indekset, hvor værdien er sat til 100. Indekset dækker over 21 arter af fugle tilknyttet agerlandet. Målt på denne indikator er biodiversiteten i Danmark faldet gennem programperioden. Modsat er det vurderingen, at programmet har bidraget positivt til bevarelsen biodiversiteten gennem flere af støtteordningerne under akse 2 og dermed, alt andet lige, været et vigtig instrument til at formindske faldet i biodiversiteten. Især fra 2010 er der indgået en række ordninger under programmet, der specifikt støtter bevarelsen af naturtyper og arter, der indgår i udpegnings-grundlaget for Natura 2000 områderne. Indekset vil være påvirket af en lang række andre faktorer, herunder klimaændringer, forholdene for visse af arterne på vinteropholdsstederne i Afrika m.m., så sammenhængen mellem effekter fra Landdistriktsprogrammet og indekset, skal tages med meget store forbehold.

Bidraget til at reducere klimaændringerne gennem en forøgelse af produktionen af vedvarende energi må siges at have en mere indirekte karakter. Der er givet tilskud til gylleseparationsanlæg og andre typer af teknologier, der har muliggjort produktion af biogas baseret på svine- og kvæggylle. Antallet af ny etablerede biogasanlæg de seneste år er dog beskedent, og det kan ikke bekræftes i branchen, at programmet har haft nogen afgørende betydning for de nye investeringer. Desuden er biogasordningen en ordning, der har været hæmmet af mange forsinkelser. I forbindelse med midtvejsevalueringen blev det undersøgt hvor mange biogasanlæg der skal støttes under programmet for at indfri

målet om, at programmet over hele perioden skal bidrage med ca. 5.000 tons olieækvivalent i perioden. Konklusionen var dengang at landdistriktsprogrammet skulle være medvirkende til, at der etableres 50 gårdanlæg i perioden 2007-2013. Dette er ikke opnået gennem programperioden hvor der i alt er givet støtte til 33 projekter.

Indsatsen for reduktion af fosforudledning ved hjælp af dyrkningsfri randzoner har heller ikke spillet en stor rolle. Intensionen om reduktion af forbruget af pesticider var i Midtvejsevalueringen nået med 66%. Den miljø- og naturvenlige drift af græsarealer er øget i programperioden. Det sidste kan ikke opgøres detaljeret i forhold til målsætningerne. Det skyldes herunder den introducerede artikel 68 indsats, hvor der vil være synergi mellem Landdistriktsprogrammets ordninger og denne indsats.

Samlet er det vores vurdering, at programmet har bidraget tilfredsstillende til målopfyldelsen på de fælles effekt-indikatorer.

I tabellen nedenfor er de fælles programrelaterede evalueringsspørgsmål opstillet af EU kommissionen besvaret med afsæt i de enkelte akserapporter og de foregående betragtninger på programniveau

Tabel 31 besvarelse af de Fælles EU evalueringsspørgsmål - programniveau

Fælles EU evalueringsspørgsmål - programniveau	Besvarelse
I hvilket omfang har landdistriktsudviklingsprogrammet bidraget til væksten i den samlede landbrugsøkonomi? (Lissabon-mål)	Det er evaluators vurdering at det danske landdistriktsprogram på tilfredsstillende vis har understøttet en indfrielse af Lissabon-strategiens mål for vækst og beskæftigelse. Det er primært sket igennem de erhvervsrettede ordninger under programmet placeret under akse 1 og 3. Ordningerne har bidraget i større eller mindre grad til at skabe forudsætninger for vækst gennem investeringer i ny teknologi og innovation. Justeringen i 2010 med øget fokus på investeringer under akse 1 har været med til at understøtte dette. Der er en række af ordningerne under akse 2 der støtter økologisk og bæredygtig produktion der har bidraget til at dække det stigende behov efter disse produkter og ligeledes har fremmet landbrugsøkonomien. Som det fremgår ovenfor har programmet bidraget med en betragtelig værditilvækst som overgår det forventede mål. Og dermed bidraget positivt til den danske landbrugsøkonomi
I hvilket omfang har landdistriktsudviklingsprogrammet bidraget til jobskabelse? (Lissabon-mål)	Landdistriktsprogrammet har bidraget til jobskabelse gennem akse 1 og 3. Her har programmet været med til at skabe en basis for både at bevare arbejdspladser inden for den primære sektor, og for etablering af nye i hhv. forarbejdningssektoren og inden for andre typer af produktioner i regi af mikrovirksomheder i landdistrikterne. Evalueringen viser imidlertid også, at det er svært at skabe nye arbejdspladser i private virksomheder i landdistrikterne, mens der er indikationer på, at det er lettere at skabe/understøtte jobskabelse i foreninger, organisationer mm. Et samlet skøn for nettoeffekten er 366 jobs for akse 3. Det svarer til det niveau, som er angivet som mål i forbindelse med programmeringen. Hvis alle jobs skabt under akse 3 medregnes, dvs. også jobs som sandsynligvis også ville være skabt uden støtten, så kommer estimatet op på 561 jobs.
I hvilket omfang har landdistriktsudviklingsprogrammet bidraget til at beskytte og forbedre naturlige ressourcer og landskaber, herunder biodiversitet og land- og skovbrug	Det er vurderingen af programmet har bidraget i tilfredsstillende grad til en reduktion i tilbagegangen i biodiversiteten ved at fremme miljøvenlig drift af landbrug og skovbrug samt ved forskellige foranstaltninger til naturbevarelse og pleje. Agerfugle indekset, der er den

<p>af høj naturværdi? (Fællesskabets strategiske prioritet, Biodiversitet er også et mål om sundhedstjek)</p>	<p>mest anvendte indikator herfor, er faldet i Danmark som i hele Europa gennem mange år og også siden 2001. Det er dog interessant, at indekset er steget i 2009, og selv om mange forhold kan spille ind på dets udvikling, kan det ikke afvises, at det er en relativt vedholdende indsats under dette program samt under det forrige program, der begynder at vise resultater. En række af ordningerne omkring pleje, græsning, Ø-støtte m.m. fremmer og bevarer den ekstensive landbrugsdrift til gavn for en række taksonomiske grupper ud over de nævnte fugle, uden at dette kan opgøres præcist. Fra 2010 er der indgået en række ordninger der specifikt støtter bevarelsen af naturtyper og arter, der indgår i udpegningsgrundlaget for Natura 2000 områderne. Effekterne fra denne indsats er ligeledes vanskelig at opgøre og viser i flere tilfælde først effekterne på lidt længere sigt. Det er en krævende øvelse at fastslå, hvilke effekter der er og af hvad, og det lader sig ikke gøre med jævne mellemrum med evalueringer som denne. Der skal et større sammenhængende og konsekvent overvågningsprogram til, før man med sikkerhed kan sige, at Landdistriktsprogram indsatsen forbedrer biodiversiteten eller blot reducerer tilbagegangen.</p>
<p>I hvilket omfang har landdistriktsudviklingsprogrammet bidraget til levering af vedvarende energi? (Mål om sundhedstjek)</p>	<p>Landdistriktsprogrammet har primært bidraget til levering af vedvarende energi gennem støtte til biogasanlæg under akse 1. Det er dog begrænset hvor stort et bidrag der er tale om, dels fordi der er givet støtte til forholdsvis få projekter, dels fordi mange af dem af forskellige årsager er blevet forsinket i gennemførelsen. Så reelt må det konstateres, at landdistriktsprogrammet kun i mindre omfang bidrager til levering af vedvarende energi.</p>
<p>I hvilket omfang har landdistriktsudviklingsprogrammet bidraget til at forbedre konkurrenceevnen i landbrugssektoren og skovbrugssektoren? (Fællesskabets strategiske prioritet)</p>	<p>Programmet har bidraget til at modernisere sektoren gennem fremme af introduktionen af nye teknologier, produkter og en innovationsorienteret investeringsadfærd. Det er med til at gøre den danske landbrugs- og fødevarersektor stærkere end den ville være uden programmet. Dermed understøttes og forbedres konkurrenceevnen også, da det er lykkede at fremme investeringer i ny teknologi, hvor en økonomisk komponent går hånd i hånd med en miljøkomponent. Det er fremmet primært gennem akse 1.</p>
<p>I hvilket omfang er landdistriktsudviklingsprogrammet blevet fulgt op af omstrukturering i mejerisektoren? (mål om sundhedstjek)</p>	<p>Justeringen i landdistriktsprogrammet i 2010 har medført at støtten til forarbejdningssektoren, inklusiv mejerisektoren i stigende grad er drejet over mod investeringsprojekter med ønsket om at styrke konkurrenceevne mm. også for mindre producenter i mejerisektoren. På den måde har programmet understøttet den generelle modernisering af mejerisektoren. Det er dog kun en mindre andel af støtten under akse 1, der har været rettet mod mejerisektoren.</p>
<p>I hvilket omfang har landdistriktsudviklingsprogrammet bidraget til begrænsning og tilpasning af klimaændringer? (mål om sundhedstjek)</p>	<p>Der er ydet en indsats for fremme af forudsætningskabende teknologier til klimavenlige energiproduktioner under akse 1 fx gennem miljøteknologiordningen og biogas, ligesom der er gjort en betydelig indsats under akse 2, bl.a. under Skovordningerne for at fremme bidraget til en begrænsning af klimaændringerne, men den konkrete effekt heraf er ikke gjort op. De vådområde ordninger der blev introduceret i 2010 har som det primære formål at reducere udvaskningen af næringsstoffer, specielt til det marine miljø. Ordningerne har dog i mange tilfælde også en effekt i forhold til at dæmpe påvirkningerne fra klimabetingede skybrudssituationer. Indsatsen vurderes ud fra en generel kvalitativ vurdering til at være tilfredsstillende.</p>
<p>I hvilket omfang har landdistriktsudviklingsprogrammet bidraget til</p>	<p>Det er naturligvis især akse 2 ordninger, (vådområdeordninger, ordninger der reducerer forbruget af pesticider m.m.) herunder også skovordningerne, der bidrager til beskyttelse af grund-, drikke- og</p>

<p>forbedring af vandforvaltning (kvalitet, anvendelse og kvantitet)? (mål om sundhedstjek)</p>	<p>overfladevand, men også indsatsen inden for husdyrproduktionen under akse 1 bidrager. Målet har været, at der skulle opnås en samlet reduktion i 2015 i udvaskningen på 1.291 ton N fra vådområdeordningerne, mens de øvrige ordninger i videst mulig udstrækning skulle give et supplerende bidrag til reduktion af N-afstrømningen. Det er groft skønnet, at ordningerne samlet vil bidrage til at N-udvaskning reduceres med op mod 869-1428 ton N per år. Såfremt man ser bort fra effekter af "Natur og Miljøprojekter" og benyttes det nedre bud på effekt af "Plejegræsordningen" og "Omlægning til Økologi og miljøbetinget tilskud", kan der beregnes en samlet effekt på ca. 822 ton N/år. Dermed er 64 % af 2015-målet opnået ved udgangen af 2013.</p>
<p>I hvilket omfang har landdistriktsudviklingsprogrammet bidraget til at forbedre livskvaliteten i landbrugsområder og tilskyndet til diversificering af landbrugsøkonomien? (Fællesskabets strategiske prioritet)</p>	<p>Det er vurderingen af livskvaliteten og diversificeringen i landbrugsøkonomien i høj grad er blevet understøttet gennem akse 3 og 4, hvor de støttede projekter har været med til at fremme en positiv udvikling i landbrugsområder og landdistrikterne mere generelt. Livskvaliteten er også øget gennem flere af akse 2 ordningerne, bl.a. gennem privat skovrejsning ligesom støtten til biogasanlæg under akse 1 er medvirkende til en diversificering af landbrugsøkonomien. For flere af akse 2 støtteordningerne har støttemodtagerne udtrykt, at støtten har været med til at fremme arbejdsmiljøet på ejendommene.</p>
<p>I hvilket omfang har landdistriktsudviklingsprogrammet bidraget til indførelse af innovative tilgange? (mål om sundhedstjek)</p>	<p>Landdistriktsprogrammet har primært bidraget gennem akse 1 i relation til innovative løsninger og især i programmet første år indtil justeringerne i forbindelse med Grøn Vækst i 2010, var innovationsfremme et kernepunkt i det danske program. Og det skete også i høj grad i form af en forbedret innovationsadfærd. I den sidste del af programperioden er innovation som omdrejningspunkt blevet nedjusteret til fordel for investeringsstøtte. Dog viser slutevalueringen fortsat at støttemodtagere oplever, at der sker en innovation. Under akse 2 har flere af projekterne, herunder skovrejsning og vådområdeprojekterne haft innovative elementer, selvom dette ikke har været et direkte mål eller har været indeholdt i kriterierne for tildeling af støtte. Endvidere er innovation og teknologisk udvikling også styrket via indsatsen under LEADER, hvor der er givet tilskud til start af nye mikrovirksomheder og til diversificering</p>
<p>I hvilket omfang har landdistriktsudviklingsprogrammet bidraget til skabelse af adgang til internet via bredbånd (herunder opgradering) (mål om sundhedstjek)</p>	<p>Det har været muligt at søge om tilskud til bredbånd under akse 3. Det er ikke et indsatsområde, der har været voldsomt efterspurgt. Ifølge Statusrapporten 2014 har 1354 personer fået bedre internetdækning med hjælp fra landdistriktsprogrammet. Det er ikke mange personer og det må derfor konkluderes at landdistriktsprogrammets bidrag her har været meget lille.</p>
<p>I hvilket omfang har Netværkscentret bidraget til at nå landdistriktsudviklingsprogrammets mål?</p>	<p>Netværkscentret har været behjælpeligt med råd i forbindelse med dannelse af forening og udpegning af bestyrelser ligesom at Netværkscentret er det sted, hvor LAG-kordinatorerne henter information for eksempel til udformningen af udviklingsstrategien. Endelig er der løbende inspiration at hente i møder og kurser, hvor ideen er at indarbejde og udvikle brugen af LEADER-metoden og at skabe synergi og samarbejdsrelationer på tværs af LAG'er. Det vurderes derfor, at det danske Netværkscenter har bidraget på tilfredsstillende vis til opnåelse af landdistriktsprogrammets mål.</p>
<p>I hvilket omfang har den tekniske støtte bidraget til at nå landdistriktsudviklingsprogrammets mål?</p>	<p>Teknisk bistand har været understøttende til at nå programmets mål i form af at der gennem ordningen er finansieret analyser og evalueringer</p>

	ringer som er fremkommet med anbefalinger til design af landdistriktsprogrammet og dermed indirekte påvirket målopfyldelsen af programmet mål.
Hvor effektive er de ressourcer, der blev tildelt landdistriktsudviklingsprogrammet, blevet anvendt til at nå de forventede resultater?	Det er vurderingen af ressourcerne under programmet er anvendt forholdsvis effektivt. For de fleste ordninger har der være flere ansøgninger end midler hvilket alt andet lige øger kvaliteten af projekterne og dermed effektiv ressourceudnyttelse. Afsnittet omkring dødvægt viser også at tages fremskrivninger mm med reduceres dødvægten fra 29% til 23%. Det understreger, at programmet har været god til at udnytte de tildelte ressourcer effektivt. Der er gennemført en analyse af NAER af de enkelte ordninger i september 2013 i forbindelse med det nye 2014 – 2020 Landdistriktsprogram hvor der analyseres på de administrative omkostninger per ordning.
I hvilket omfang har landdistriktsudviklingsprogrammet bidraget til opbygning af lokal kapacitet til beskæftigelse og diversificering gennem LEADER? (Fællesskabet strategiske prioritet)	LAG'erne er blevet indarbejdet som en vigtig og anerkendt del af en lokal institutionel udviklingsinfrastruktur. Processen med anvendelsen af LEADER-metoden har betydet en mobilisering af den institutionelle kapacitet med mange foreninger og organisationer i landdistrikterne. Både LAG'erne og Netværkscentret giver udtryk for en høj grad af værdsætning af LEADER-metoden.
I hvilket omfang har de lokale aktionsgrupper bidraget til at nå målene i den lokale strategi og i landdistriktsudviklingsprogrammet?	LAG'erne har i høj grad understøttet og bidrage til at målene i de lokale strategier er blevet indfriet og dermed understøtter de en målopfyldelse på programniveau.
I hvilket omfang er LEADER-metoden blevet gennemført?	LEADER- metoden er blevet gennemført i meget høj grad og med stor loyalitet overfor metoden.
I hvilket omfang har gennemførelsen af LEADER-metoden bidraget til at forbedre de lokale styreformer? (Fællesskabets strategiske prioritet)	Processen med anvendelsen af LEADER-metoden har betydet en mobilisering af den institutionelle kapacitet med mange foreninger og organisationer i landdistrikterne. Modsat så fremstår LEADER delen i nogen grad som afkoblet og isoleret fra de andre lokale og regionale erhvervs- og udviklingsfremmesystemer og fra kommunernes planlægning. LAG'erne søger selv at skabe relevante koblinger, men der var i programperioden ikke altid en strategisk fokus herpå. Dermed kan der mistes også noget additional værdi.

9. GENNEMFØRELSESPROCENTER

Analysen viser, at der er sket fulde annulleringer for i alt 1269 mio.kr. i hele programperioden 2007 - 2013. Over en tredjedel er gennemført under akse 1, hvor der i alt er sket fulde annulleringer for 484 mio. kr. svarende til en annulleringsgrad på 23 pct. For akse 2 beløber det sig til 454 mio. kr., hvilket svarer til en annulleringsgrad på 19 pct., mens annulleringsgraden er på 16 pct. for akse 3 svarende til 202 mio. kr. Den laveste annulleringsgrad kan henføres til akse 4 på 5 pct. svarende til 3 mio. kr.

En annullering kan ske på to forskellige måder, men sker altid på basis af et tilsagn. Før der er tale om en annullering, skal der således først indsendes en ansøgning, hvorefter et tilsagn opnås. Analysen viser, at nogle støttemodtagere annullerer tilsagnet med det samme herefter, mens andre først annullere dette efter igangsættelsen af et projekt. En mindre andel (16 pct.) af støttemodtagerne har på tværs af akserne overvejet at annullere deres tilsagn. Dette findes der forskellige årsager til, hvor blandt andet udbetalingsproblemer, for store dokumentationskrav og besværlige regler og krav fremgår som væsentlige begrundelser. Yderligere begrundes annulleringsårsagerne også med en tung og besværlig administration.

Netop disse forhold er også nogle af de fremtrædende annulleringsårsager på tværs af de 5 undersøgte støtteordninger. For Miljøteknologiordningen er det desuden primært private finansieringsproblemer, der nævnes, mens det for støtteordningerne Privat skovrejsning, Læhegn, Natur og miljøprojekter samt Nye arbejdspladser er vidt forskellige og individuelle forhold, som har resulteret i de enkelte annulleringer. Dette er forventelige forskelle, idet der inden for støtteordningerne er stor forskel på, hvad der gives tilskud til og hvor stort tilskuddet er.

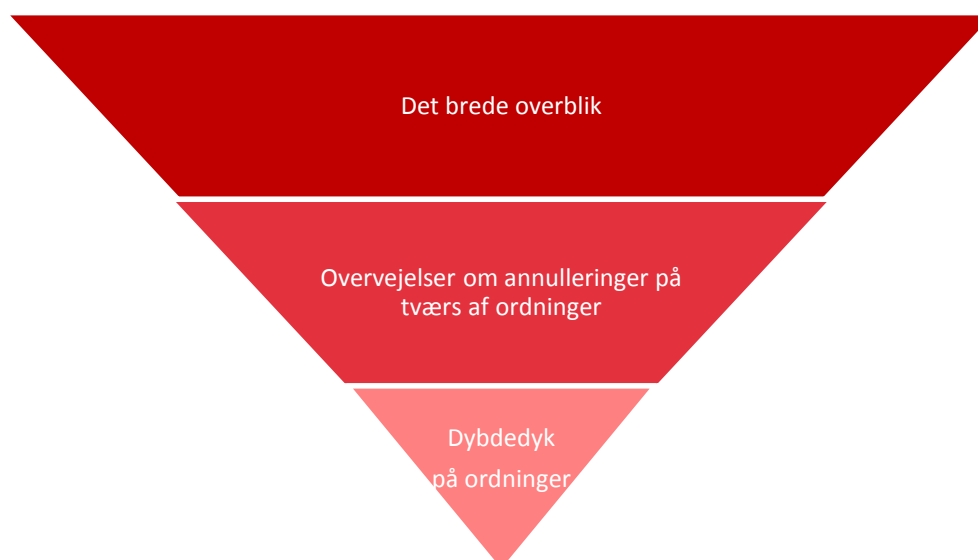
Som en del af slutevalueringen af det danske landdistriktsprogram 2007 – 2013 analyseres omfang og årsager til manglende projektgennemførelser, altså annulleringer. Det er en tematisk analyse, som ligger udover de krav der stilles til evalueringen fra EU Kommissionens side, men som NAER og SVANA har ønsket gennemført. Formålet med analysen er, jf. udbudsmaterialet, at *se på årsager til en lav gennemførelsesprocent for projekter, der har opnået tilsagn om støtte under en ordning*. I udbudsmaterialet er det et krav, at analysen, som minimum, går i dybden med støtteordningen 'privat skovrejsning på landbrugsjord'. Analysen her går imidlertid i dybden med flere støtteordninger jf. neden for.

Den manglende projektgennemførelse på støtteordningsniveau er opgjort baseret på udtræk fra hhv. BTAS (delvise annulleringer og annulleringer) og TILSKOV (udnyttede tilsagn). Det vil sige, at afsnittet udelukkende ser på de tilsagn, der af den ene eller anden årsag ikke er blevet udnyttet af ansøgerne. Udover datatræk fra BTAS og TILSKOV, er der gennemført i alt 25 dybdegående kvalitative interviews med støttemodtagere, som har valgt at annullere deres tilsagn fuldt ud. De 25 er tilfældigt udvalgt, men er ikke repræsentative for ordningerne, idet der er tale om kvalitative interviews. Interviewene er centreret omkring en række udvalgte støtteordninger. Disse er udvalgt i samråd med NAER og SVANA og er udvalgt, dels fordi annullering i særlig grad har været en udfordring i 2007 – 2013 programperioden, dels fordi NAER og SVANA har fundet ordningerne særligt relevante. I slutevalueringen er der derfor gået i dybden med følgende støtteordninger:

Akse	Støtteordning	Antal interviews
Akse 1	Miljøteknologi	5
Akse 2	Privat skovrejsning	5
	Natur- og miljøprojekter	5
	Læhegn	5
Akse 3	Nye arbejdspladser	5

Udover de 5 støtteordninger, var det intentionen, at der også skulle dykkes ned i årsager til annulleringer for hhv. Særlig Drift og Privat Vådområder. På grund af manglende datagrundlag er dette ikke blevet gjort jf. metodebeskrivelsen. Analysen er bygget op omkring en tragtmodel jf. figuren neden for, hvor der først gives et overblik over omfang af annulleringer på aksenniveau og for samtlige støtteordninger. Herefter zoomes der ind på ordningsniveau på tværs og på de udvalgte støtteordninger.

Figur 25. Analyse af annulleringsgrad - tragttilgang



9.1 DET BREDE OVERBLIK

Analysemæssigt er akse 2 opdelt i tre grupper: 1) projektordninger, 2) arealordninger og 3) skovordningerne. Analysen viser, på aksenniveau, at den laveste gennemførelsesprocent findes for akse 1 og gruppen 'skovordningerne' under akse 2. Her er 77 pct. af projekterne under de respektive støtteordninger blevet gennemført.

'Projektordningerne' under akse 2 har en gennemførelsesprocent på 78 pct. 'Arealordningerne' under akse 2 har en gennemførelsesprocent på 85 pct., mens annulleringsprocenten for 'skovordningerne' er på 79%. Akse 3 har en gennemførelsesprocent på 81 pct mens Akse 4 har den højeste gennemførelsesprocent på 95 pct. Inden for de enkelte akser og grupper varierer gennemførelsesprocenten ligeledes jf. Tabel 32.

Tabel 32. Gennemførelsesgrad i antal for samtlige støtteordninger, pct. fra 1. jan. 2007- 31. dec. 2013 (tilsagnsperiode)

	Antal Tilsagn	Antal Annulleringer	Gennemførelses- procent
AKSE 1	4.793	1.123	77%
Erhvervsudvikling (forarbejdning)	235	40	83%
Erhvervsudvikling (primære jordbrugere)	909	196	78%
Etablering af biogasanlæg	38	5	87%
Farestalde	8	2	75%
Fødevarerforarbejdning	102	29	72%
Miljøteknologi	2.888	734	75%
Netværksordningen	91	19	79%
Økologifremme (kvalitetsfødevareordningen)	178	13	93%
Økologisk investeringsstøtte	344	85	75%
AKSE 2	25.784	4.179	84%
Projektordninger	2.493	538	78%
Dige og kystbeskyttelse	5	-	100%
Friluftsfaciliteter	68	15	78%
Læhegn	504	157	69%
Natur & Miljøprojekter	740	182	75%
Natur & Miljøprojekter – anden offentlig medfinansiering	173	44	75%
Naturforvaltning Natura 2000	515	60	88%
Plantegenetiske ressourcer	52	4	92%
P-ådals projekter (fosforvådområder)	35	5	86%
Vådområder (kommunal og statslig indsats)	373	65	83%
Vådområder (privat indsats)	28	6	79%
Arealordninger	19.623	2.858	85%
Braklagte Randzoner	536	95	82%
Miljøbetings tilskud	4.679	883	81%
Naturforvaltning Natura 2000	6	2	67%
Omlægning til økologisk jordbrug	2.449	417	83%
Opretholdelse af ændret afvanding	104	8	92%
Pleje af græs- og naturarealer	11.510	1.356	88%
P-ådals projekter (fosforvådområder)	1		100%
Vådområder (kommunal og statslig indsats)	309	94	70%
Vådområder (statslig indsats)	2	1	50%
Vådområder (private)	27	2	93%
Ø-støtte	N/A	N/A	N/A
Skovordninger	3.668	783	79%
Foryngelse	1.062	328	69%
Grøn driftsplan	991	142	86%
Offentlig skovrejsning	37	6	84%
Privat skovrejsning	1.336	286	79%
Særlig drift	242	21	91%
AKSE 3	4.787	900	81%
Attraktive levevilkår	3.057	470	85%
Børn & Unge	321	90	72%
Nye Arbejdspladser	1.409	340	76%
AKSE 4	211	10	95%
Drift af LAGs	156	5	97%
Samarbejdsprojekter	55	5	91%

Kilde: Udtræk fra BTAS og TILSKOV

En anden vinkel at anskue problemstillingen på er ved at opgøre annulleringsgraden. I BTAS sondres der mellem en 'delvis annullering' og 'annullering'. Delvise annulleringer dækker over justeringer på tilsagnsniveau og kan eksempelvis være, at støttemodtageren i forbindelse med et kontrolbesøg har fået en reduktion i det samlede tilsagnsbeløb, eller at der er sket ændringer i markstørrelser eller et mageskifte med små arealer med fx naboen mm. Et eksempel fra sagsgennemgang på Ø-støtte illustrerer det fint. Der er givet et samlet tilsagn på 400.000 kr. (første år). En mindre mark fjernes fra det samlede areal, hvorfor den samlede udbetaling justeres til i alt 397.000 kr. Reduktionen fremgår i BTAS som en delvis annullering.

For at få et overblik over hvor stor en andel af projekterne som er 'delvist annulleret', er der opstillet en annulleringsgrad i tabel 33 og 34. I tabel 33 findes de absolutte tal, mens den procentvise opgørelse er angivet i tabel 34.

Analysen viser en klar tendens til, at mange delvis annulleringer er af mindre karakter og således maksimalt udgør volumenmæssigt 10 pct. af det samlede tilsagnsbeløb. Det er især gældende for akse 1 og 3, mens omfanget - volumenmæssigt - af annulleringer under akse 2 er større.

Det samlede antal fulde annulleringer (100 pct.) under akse 1 er på 1123, for akse 2 er det 538 for 'projektordninger', 2.858 for 'arealordninger' og 783 for 'skovordningerne'. Hertil ses 900 annulleringer for akse 3, mens akse 4 har blot 10 fulde annulleringer. *I resten af analysen opereres der udelukkende med 100% annulleringer.*

Zoomes der ind på støtteordningsniveau er det for akse 1 specielt støtteordningen "Miljøteknologi", der har et højt antal fulde annullerede tilsagn svarende til 734. For akse 2 'projektordninger' er det "Natur og Miljøprojekter", der har det største antal annulleringer (182), mens det for 'arealordninger' er "Pleje af græs- og naturarealer" (1.356). For 'skovordningerne' er det "Foryngelsesstøtteordningen" med 328⁴⁸. For akse 3 ses der mange fulde annulleringer både for "Attraktive levevilkår" og "Nye Arbejdspladser" på henholdsvis 470 og 340.

⁴⁸ Skovordningerne er opgjort baseret på udtræk fra TILSKOV. Her arbejder man udelukkende med fuld uudnyttede tilsagn (fulde annulleringer), hvorfor der på disse ordninger ikke fremgår annulleringsgrader.

Tabel 33. Annulleringsgrad i antal for samtlige støtteordninger fra 1. januar 2007- 31. december 2013 (tilsagnsperiode)

	Ingen	Annulleringsgrad					Fuld Annullering	Total
		<1%	1-10%	10-50%	50-90%	>90%		
AKSE 1	1.043	733	976	675	234	9	1.123	4.793
Erhvervsudvikling (forarbejdning)	46	25	42	55	26	1	40	235
Erhvervsudvikling (primære jordbrugere)	206	57	171	206	70	3	196	909
Etablering af biogasanlæg	23	3	2	2	3	-	5	38
Farestalde	1	3	1	1	-	-	2	8
Fødevarerforarbejdning	26	17	11	15	4	-	29	102
Miljøteknologi	643	544	619	265	80	3	734	2.888
Netværksordningen	19	8	18	19	8	-	19	91
Økologifremme(kvalitetsfødevarerordningen)	16	20	49	53	27	-	13	178
Økologisk investeringsstøtte	63	56	63	59	16	2	85	344
AKSE 2	11.875	1.551	4.969	4.619	2.394	229	4.179	25.784
Projektordninger	599	169	437	546	121	13	538	2.493
Dige og kystbeskyttelse	5	-	-	-	-	-	-	5
Friluftsfaciliteter	8	3	15	24	3	-	15	68
Læhegn	56	31	97	125	35	3	157	504
Natur & Miljøprojekter	194	54	149	132	26	3	182	740
Natur & Miljøprojekter – anden offentlig medfinansiering	25	9	14	62	18	1	44	173
Naturforvaltning Natura 2000	232	46	88	71	13	3	60	513
Plantegenetiske ressourcer	13	3	11	18	3	-	4	52
P-ådal projekter (fosforvådområder)	2	-	6	18	4	-	5	35
Vådområder (kommunal og statslig indsats)	57	22	54	94	19	3	65	373
Vådområder (privat indsats)	7	1	3	2	-	-	6	19
Arealordninger	8.391	1.382	4.532	4.073	2.273	216	2.858	23.725
Braklagte Randzoner	98	3	18	177	138	7	95	536
Miljøbetings tilskud	174	559	1.235	1.173	572	83	883	4.679
Naturforvaltning Natura 2000	1	1	1	1			2	6
Omlægning til økologisk jordbrug	189	308	730	544	221	40	417	2.449
Opretholdelse af ændret afvanding	29	19	23	14	11		8	104
Pleje af græs- og naturarealer	3.729	473	2.437	2.128	1.315	72	1.356	11.510
P-ådal projekter (fosforvådområder)		1						1
Vådområder (kommunal og statslig indsats)	54	13	84	36	16	12	94	309
Vådområder (statslig indsats)	1						1	2
Vådområder (private)	14	5	4			2	2	27
Ø-støtte	4.102	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	4.102
Skovordninger	2.885	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	783	3.668
Foryngelse	734	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	328	1.062
Grøn driftsplan	849	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	142	991
Offentlig skovrejsning	31	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	6	37
Privat skovrejsning	1.050	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	286	1.336
Særlig drift	221	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	21	242
AKSE 3	2.046	251	615	727	238	10	900	4.787
Attraktive levevilkår	1.472	177	391	423	122	2	470	3.057
Børn & Unge	18	7	41	123	39	3	90	321
Nye Arbejdspladser	556	67	183	181	77	5	340	1.409
AKSE 4	95	12	24	40	29	1	10	211
Drift af LAGs	86	6	9	25	24	1	5	156
Samarbejdsprojekter	9	6	15	15	5	-	5	55

Kilde: Udtræk fra BTAS og TILSKOV

Anm: Under akse 2 er der desuden givet 70 tilsagn til MVJ projekter, hvor annulleringsgraden ikke er kendt.

Ingen: det fulde tilsagn er benyttet.

Delvist annulleret: den procentvise annulleringsgrad af tilsagnsbeløb er angivet.

100% annullering: det fulde tilsagnsbeløb er blevet annulleret.

Tabellen neden for viser det samme blot opgjort i procenter. Her ses det, at andelen af fulde annulleringer varierer mellem 16% og 23% for akse 1- 3, mens kun 5 pct. af projekterne under akse 4 er blevet 100 pct. annulleret.

Tablel 34 Annulleringsgrad i procent for samtlige støtteordninger fra 1. januar 2007- 31. december 2013 (tilsagnsperiode)

ANDEL ANNULLERINGER	Ingen	Annulleringsgrad					Fuld Annullering	Total
		<1%	1-10%	10-50%	50-90%	>90%		
AKSE 1	22%	15%	20%	14%	5%	0%	23%	100%
Erhvervsudvikling (forarbejdning)	20%	11%	18%	23%	11%	0%	17%	100%
Erhvervsudvikling (primære jordbrugere)	23%	6%	19%	23%	8%	0%	22%	100%
Etablering af biogasanlæg	61%	8%	5%	5%	8%	0%	13%	100%
Farestalde	13%	38%	13%	13%	0%	0%	25%	100%
Fødevarerforarbejdning	25%	17%	11%	15%	4%	0%	28%	100%
Miljøteknologi	22%	19%	21%	9%	3%	0%	25%	100%
Netværksordningen	21%	9%	20%	21%	9%	0%	21%	100%
Økologifremme (kvalitetsfødevareordningen)	9%	11%	28%	30%	15%	0%	7%	100%
Økologisk investeringsstøtte	18%	16%	18%	17%	5%	1%	25%	100%
AKSE 2	46%	6%	19%	18%	9%	1%	16%	100%
Projektordninger	24%	7%	18%	22%	5%	1%	22%	100%
Dige og kystbeskyttelse	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Friluftsfaciliteter	12%	4%	22%	35%	4%	0%	22%	100%
Læhegn	11%	6%	19%	25%	7%	1%	31%	100%
Natur & Miljøprojekter	26%	7%	20%	18%	4%	0%	25%	100%
Natur & Miljøprojekter – anden offentlig medfinansiering	14%	5%	8%	36%	10%	1%	25%	100%
Naturforvaltning Natura 2000	45%	9%	17%	14%	3%	1%	12%	100%
Plantegenetiske ressourcer	25%	6%	21%	35%	6%	0%	8%	100%
P-ådals projekter (fosforvådområder)	6%	0%	17%	51%	11%	0%	14%	100%
Vådområder (kommunal og statslig indsats)	15%	6%	14%	25%	5%	1%	17%	100%
Vådområder (privat indsats)	25%	4%	11%	7%	0%	0%	21%	100%
Arealordninger	35%	6%	19%	17%	10%	1%	12%	100%
Braklagte Randzoner	18%	1%	3%	33%	26%	1%	18%	100%
Miljøbetings tilskud	4%	12%	26%	25%	12%	2%	19%	100%
Naturforvaltning Natura 2000	17%	17%	17%	17%	0%	0%	33%	100%
Omlægning til økologisk jordbrug	8%	13%	30%	22%	9%	2%	17%	100%
Opretholdelse af ændret afvanding	28%	18%	22%	13%	11%	0%	8%	100%
Pleje af græs- og naturarealer	32%	4%	21%	18%	11%	1%	12%	100%
P-ådals projekter (fosforvådområder)	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Vådområder (kommunal og statslig indsats)	17%	4%	27%	12%	5%	4%	30%	100%
Vådområder (statslig indsats)	50%	0%	0%	0%	0%	0%	50%	100%
Vådområder (private)	52%	19%	15%	0%	0%	7%	7%	100%
Ø-støtte	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Skovordninger	79%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	21%	100%
Foryngelse	69%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	31%	100%
Grøn driftsplan	86%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	14%	100%
Offentlig skovrejsning	84%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	16%	100%
Privat skovrejsning	79%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	21%	100%
Særlig drift	91%	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	9%	100%
AKSE 3	43%	5%	13%	15%	5%	0%	19%	100%
Attraktive levevilkår	48%	6%	13%	14%	4%	0%	15%	100%
Børn & Unge	6%	2%	13%	38%	12%	1%	28%	100%
Nye Arbejdspladser	39%	5%	13%	13%	5%	0%	24%	100%

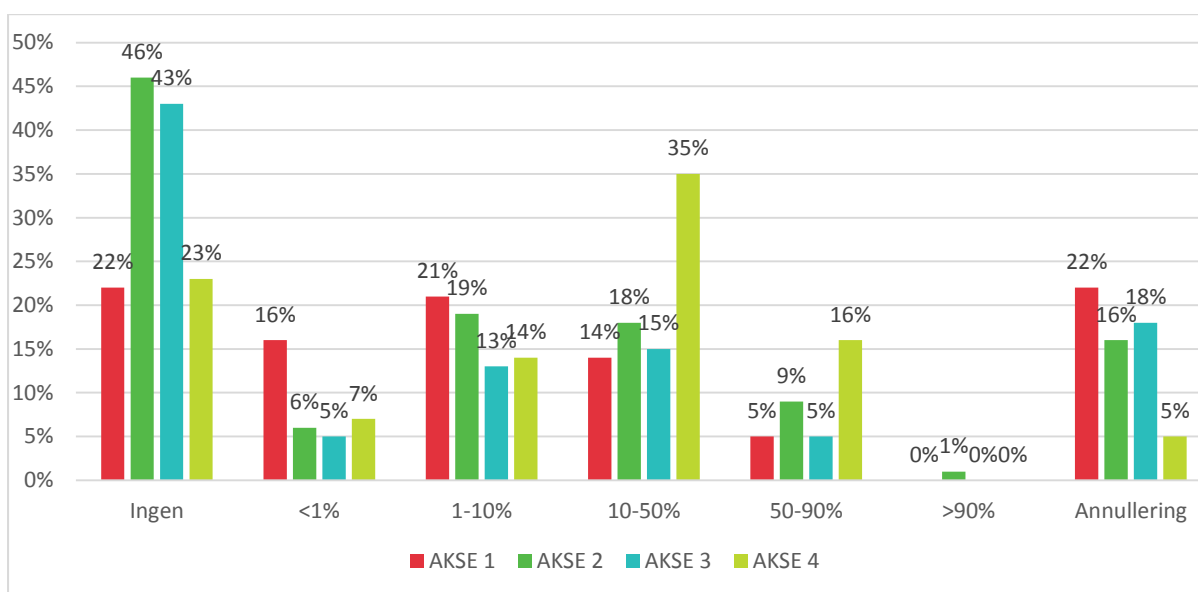
AKSE 4	45%	6%	11%	19%	14%	0%	5%	100%
Drift af LAGs	55%	4%	6%	16%	15%	1%	3%	100%
Samarbejdsprojekter	16%	11%	27%	27%	9%	0%	9%	100%

Kilde: Udtræk fra BTAS og TILSKOV

Anm: Under akse 2 er der desuden givet 70 tilsagn til MVJ projekter, hvor annulleringsgraden ikke er kendt.

Nedenstående figur illustrerer annulleringsgraden i procent på aksniveau. Det ses, at akse 2 har den højeste andel projekter, som *ikke* er blevet annulleret (46%), modsat har akse 1 den største andel af fuldt annullerede projekter (22%).

Figur 26. Annulleringsgrad i procent for samtlige støtteordninger fra 1. januar 2007 - 31. december 2013 (tilsagnsperiode)



Kilde: Udtræk fra BTAS og TILSKOV

Opgøres annulleringsgraden for i stedet i millioner kroner, viser analysen, at der er gennemført fulde annulleringer for 483 mio. kr. for akse 1, mens det for akse 2 i alt anløber til 455 mio. kr. For akse 3 er der i alt sket annulleringer svarende til 202 mio. kr., mens det laveste samlede annulleringsbeløb kan henføres til akse 4 svarende til lidt over 3 mio. kr. Den store forskel mellem akserne kan blandt andet forklares med, at der under nogle støtteordninger skal skaffes medfinansiering, mens der under andre er 100 pct. kompensation. I alt er der i programperioden 2007 -2013 sket fulde annulleringer svarende til 1269 mio. kr.

Miljøteknologi er den støtteordning under akse 1, som har den højeste annulleringsandel opgjort i kroner. I alt er der sket fulde annulleringer for 289 mio. kr. Under akse 2 (Projektordninger) ligger vådområder (kommunal og statslig indsats) højt med fulde annulleringer på 53 mio. kr., mens det for akse 2 (Arealordninger) er Vådområde (kommunal og statslig indsats) samt Pleje af græs og naturarealer og Miljøbetings tilskud, som har den højeste annulleringsandel i kroner på henholdsvis 92 mio. kr., 89 mio. kr. og 73 mio. kr. For akse 2 (Skovordninger) ligger Privat skovrejsning ligeledes højt med annulleringer på 57 mio. Attraktive Levevilkår er den ordninger under akse 3 med den højeste annulleringsandel, idet der er sket annulleringer for 129 mio. kr.

Tabel 35 Annulleringsgrad i mio. kr. for samtlige støtteordninger fra 1. januar 2007- 31. december 2013 (tilsagnsperiode)

ANNULLERET BELØB (MIO DKK)	Annulleringsgrad					Fuld Annullering	Total
	<1%	1-10%	10-50%	50-90%	>90%		
AKSE 1	1,16	20,99	112,65	145,07	4,80	483,56	768,23
Erhvervsudvikling (forarbejdning)	0,04	1,26	9,69	6,10	0,06	15,69	32,83
Erhvervsudvikling (primære jordbrugere)	0,17	6,72	35,90	11,45	1,05	71,26	126,56
Etablering af biogasanlæg	0,01	0,01	2,39	36,05	-	28,12	66,57
Farestalde	0,00	0,01	0,18	-	-	3,27	3,46
Fødevarerforarbejdning	0,06	0,45	4,08	4,70	-	35,68	44,97
Miljøteknologi	0,70	6,29	27,73	32,60	1,04	288,68	357,04
Netværksordningen	0,02	0,43	1,95	1,19	-	6,62	10,21
Økologifremme (kvalitetsfødevareordningen)	0,11	5,24	24,03	47,39	-	10,66	87,43
Økologisk investeringsstøtte	0,06	0,59	6,70	5,60	2,65	23,56	39,16
AKSE 2	0,61	29,24	171,84	197,41	40,83	454,9	826,56
Projektordninger	0,11	5,40	40,84	28,45	3,00	102,07	179,88
Friluftsfaciliteter	0,00	0,09	0,57	0,38	-	2,50	3,54
Læhegn	0,01	1,63	8,01	12,33	0,08	6,57	28,63
Natur & Miljøprojekter	0,02	1,00	6,97	3,31	0,39	15,99	27,69
Natur & Miljøprojekter – anden offentlig medfinansiering	0,01	0,26	7,52	3,12	0,30	9,22	20,44
Naturforvaltning Natura 2000	0,02	0,67	2,27	1,89	1,50	7,83	14,18
Plantegenetiske ressourcer	0,00	0,24	1,72	0,67	-	1,64	4,28
P-åds projekter (fosforvådområder)	-	0,07	1,35	0,87	-	0,92	3,21
Vådområder (kommunal og statslig indsats)	0,05	1,43	12,22	5,87	0,72	53,30	73,59
Vådområder (privat indsats)	0,00	0,01	0,21	-	-	4,10	4,32
Arealordninger	0,50	23,84	131,00	168,96	37,83	284,56	646,68
Braklagte Randzoner	0,00	0,02	0,50	1,15	0,06	0,96	2,69
Miljøbetinget tilskud	0,17	7,15	59,48	53,32	18,23	72,85	211,19
Naturforvaltning Natura 2000	0,01	0,01	0,34	-	-	0,55	0,89
Omlægning til økologisk jordbrug	0,07	3,25	17,02	18,13	5,28	26,75	70,51
Opretholdelse af ændret afvanding	0,00	0,03	0,30	0,20	-	1,21	1,74
Pleje af græs- og naturarealer	0,23	11,87	49,37	90,08	9,68	89,34	250,57
P-åds projekter (fosforvådområder)	0,00	-	-	-	-	-	0,00
Vådområder (kommunal og statslig indsats)	0,01	1,28	4,00	6,08	3,96	91,75	107,07
Vådområder (statslig indsats)	-	-	-	-	-	0,60	0,60
Vådområder (private)	0,01	0,24	-	-	0,62	0,54	1,40
Ø-støtte	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	-
Skovordninger	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	68,92	68,92
Foryngelse	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	7,11	7,11
Grøn driftsplan	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	3,94	3,94
Offentlig skovrejsning	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	-
Privat skovrejsning	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	56,74	56,74
Særlig drift	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	1,13	1,13
AKSE 3	0,15	5,11	80,98	106,42	0,94	202,42	396,03
Attraktive levevilkår	0,10	2,82	57,70	69,50	0,36	129,49	259,97
Børn & Unge	0,00	0,22	7,01	4,34	0,20	5,68	17,45
Nye Arbejdspladser	0,05	2,07	16,28	32,58	0,38	67,25	118,61
AKSE 4	0,00	0,24	6,44	12,28	0,66	3,33	22,96
Drift af LAGs	0,00	0,22	6,34	12,21	0,66	3,16	22,58
Samarbejdsprojekter	0,00	0,02	0,10	0,07	-	0,18	0,37

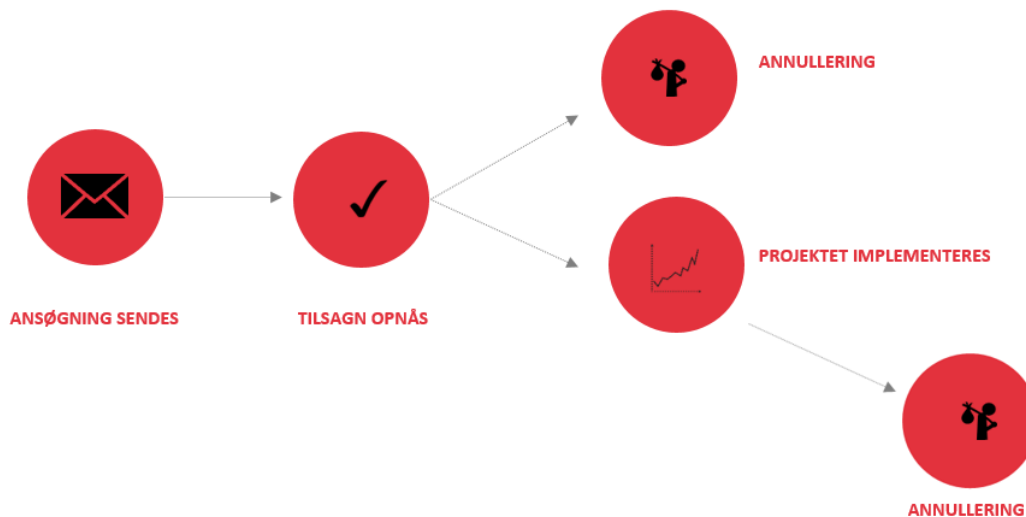
Kilde: Udtræk fra BTAS og TILSKOV

I forhold til ovenstående kan det opsummeres, at omfanget af annulleringer antalsmæssigt har været meget høje for nogle støtteordninger fx Miljøteknologi, Pleje af græs og naturarealer og Miljøbetinget tilskud. Og økonomisk er der også tale om mange penge - 1269 mio. kr. for hele programperioden. Dette til trods, er der tale om en fuld hjemtaning af EU-midlerne jf. afsnit 5.3. Det betyder rent lavpraktisk, at NAER, SVANA og ERST har sikret, at der er givet tilsagn til nye projekter svarende til det annullerede beløb.

9.2 OVERVEJELSER OM ANNULLERING PÅ TVÆRS AF STØTTEORDNINGER

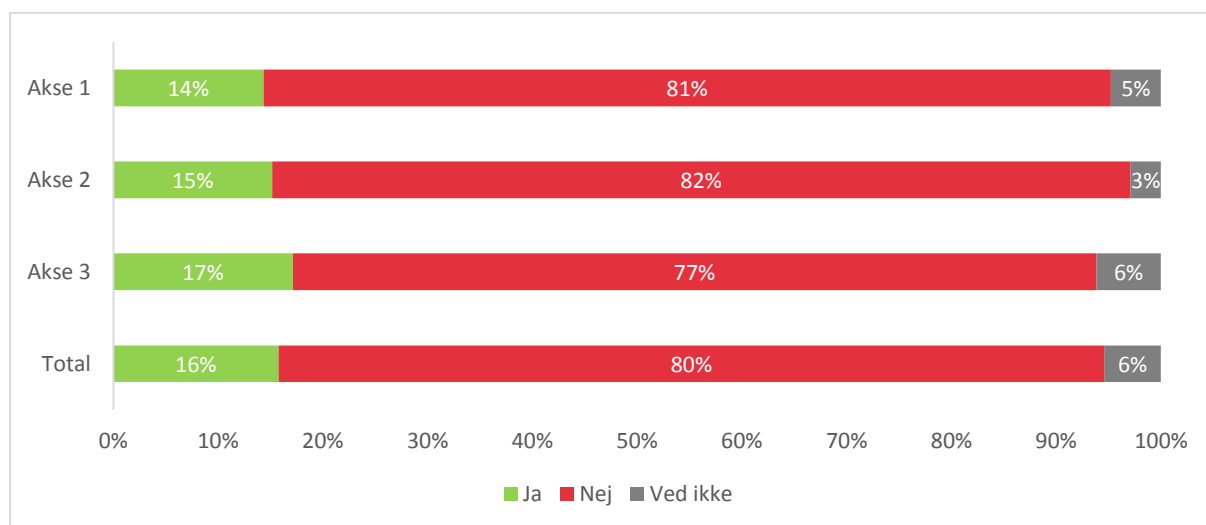
Ud fra de gennemførte interviews kan det udledes, at der findes to veje til, at projekter bliver annulleret og herved fremgår som et annulleret tilsagn i BTAS. En annullering vil altid ske på basis af et *tilsagn*. Vejen til en annullering er illustreret i nedenstående figur. Før at der kan være tale om en annullering, skal der først sendes en ansøgning, hvorefter et tilsagn opnås. Herefter viser analysen, at nogle støttemodtagere vælger at annullere tilsagnet med det samme. I andre tilfælde annulleres tilsagnet først senere - nemlig efter at selve implementeringen af projektet er igangsat. Begge dele kommer til at stå som en annullering i BTAS.

Figur 27. To spor til annullering af et tilsagn



I de udsendte spørgeskemaer er der identiske spørgsmål omkring annulleringer til støttemodtagerne⁴⁹. Det første spørgsmål omhandler, hvorvidt de enkelte støttemodtagere på et tidspunkt efter, at de har modtaget et tilsagn om støtte, har overvejet at annullere dette, således at investeringen enten ikke blev gennemført eller blev gennemført uden støtte⁵⁰. Udledt af figuren nedenfor er der kun en mindre andel af støttemodtagere på tværs af de 3 akser, som har overvejet at annullere deres tilsagn, efter de har modtaget dette. Total set har 16 pct. af støttemodtagerne overvejet dette. På tværs af akserne er der således ikke tale om, støttemodtagerne i udbredt grad på eget initiativ har overvejet at annullere deres tilsagn.

Figur 28. Har du overvejet at annullere dit tilsagn, efter du har modtaget det? (Akseniveau)



Kilde: Epinion spørgeskema, 2016

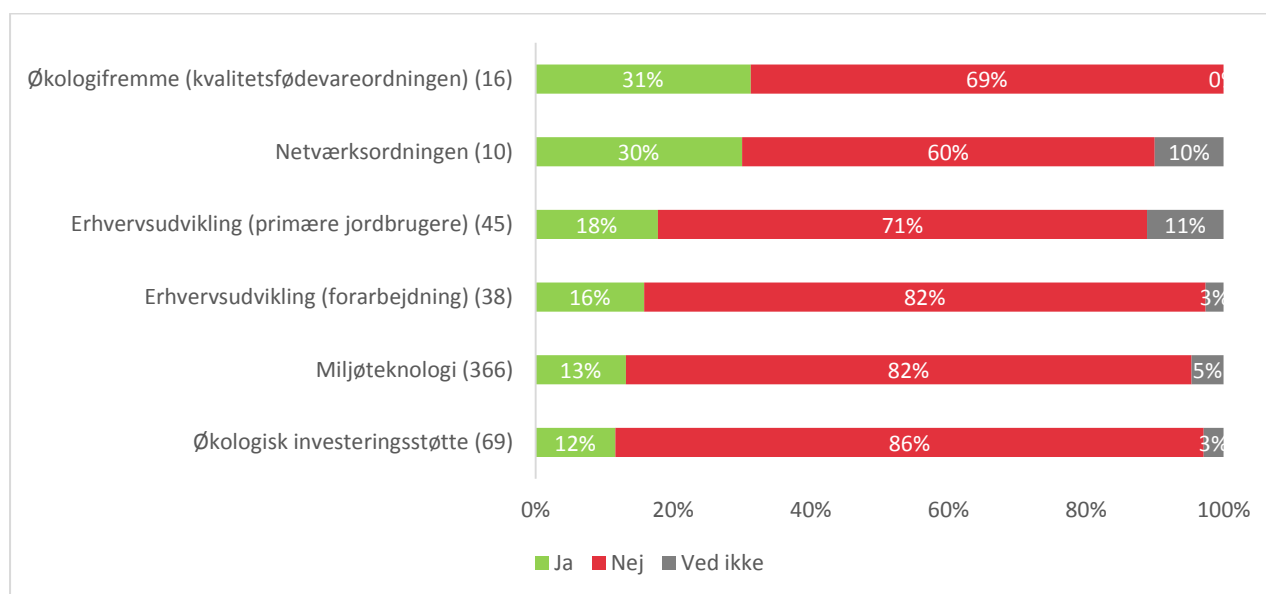
For akse 1 kan det udledes, at det primært er under Netværksordningen og Økologifremme (kvalitetsfødevareordningen), at støttemodtagerne har overvejet at annullere deres tilsagn, efter de har modtaget dette⁵¹.

⁴⁹ Akse 4 indgår ikke i analysen, da der ikke er udsendt spørgeskemaer her.

⁵⁰ Der er udregnet en statistiske usikkerhed for akse 1 på +/- 2,6 procentpoint, for akse 2 +/- 2,7 procentpoint og for akse 3 +/- 2,4 procentpoint. Den statistiske usikkerhed er herved tilnærmelsesvis ens for de tre akser, hvorved der ikke kommenteres yderligere på dette ift. ovenstående resultater, da de varierer i samme grad. For den totale opgørelse er den statistiske usikkerhed beregnet til +/- 1,8 procentpoint.

⁵¹ For akse 1 varierer de statistiske usikkerheder. Miljøteknologi har en statistisk usikkerhed på +/- 3 procentpoint, Erhvervsudvikling (forarbejdning) +/- 9,8 procentpoint, Erhvervsudvikling (primære jordbrugere) +/- 10 procentpoint, Netværksordningen +/- 24,1 procentpoint, Økologifremme (kvalitetsfødevareordningen) +/- 19,4 procentpoint og for Økologisk investeringsstøtte +/- 6,2 procentpoint. Disse statistiske usikkerheder skal medtages, når ovenstående tabel læses.

Figur 29. Akse 1. Har du overvejet at annullere dit tilsagn efter du har modtaget det?

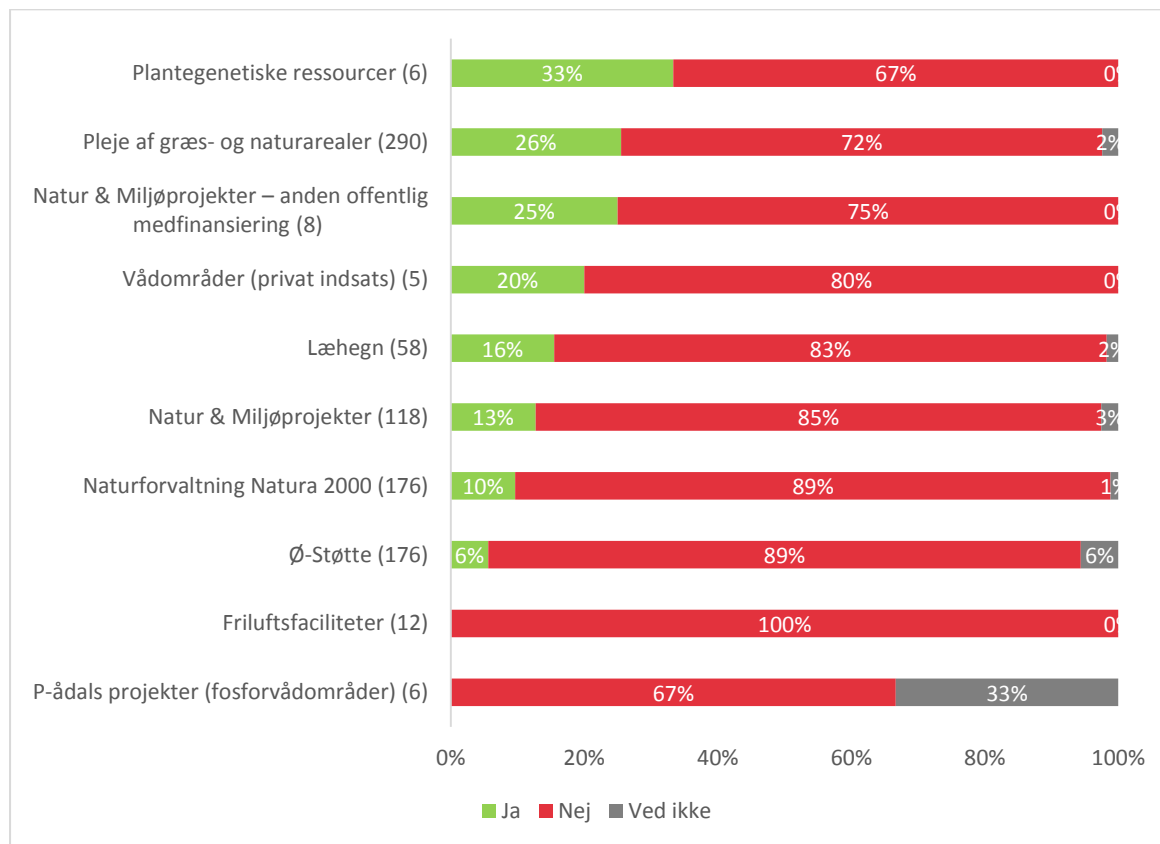


Kilde: Epinion spørgeskema, 2016

Inden for akse 2 er der en mere spredt fordeling. Her er det især støttemodtagere under Netværksordningen og støtteordningen Plantegenetiske ressourcer, som har overvejet at annullere deres tilsagn, mens ingen under P-ådals projekter (fosforvådområder) og Friluftsfaciliteter har overvejet dette⁵².

⁵² For akse 1 varierer de statistiske usikkerheder. Plantegenetik har en statistisk usikkerhed på +/- 32,1 procentpoint, Natur og miljøprojekter +/- 5,1 procentpoint, Naturforvaltning N2000 (Vandstand) +/- 4,7 procentpoint, Læhegn (Landskabs og Biotopsforbedrende) +/- 8,2 procentpoint, Vådområder - privat indsats +/- 25,9 procentpoint, Pleje af græs- og naturarealer, +/- 4,9 procentpoint, Ø-Støtte +/- 3 procentpoint. Disse meget forskellige statistiske usikkerheder skal medtages, når resultaterne læses, idet flere kan variere i et stort omfang.

Figur 30. Akse 2. Har du overvejet at annullere dit tilsagn efter du har modtaget det?

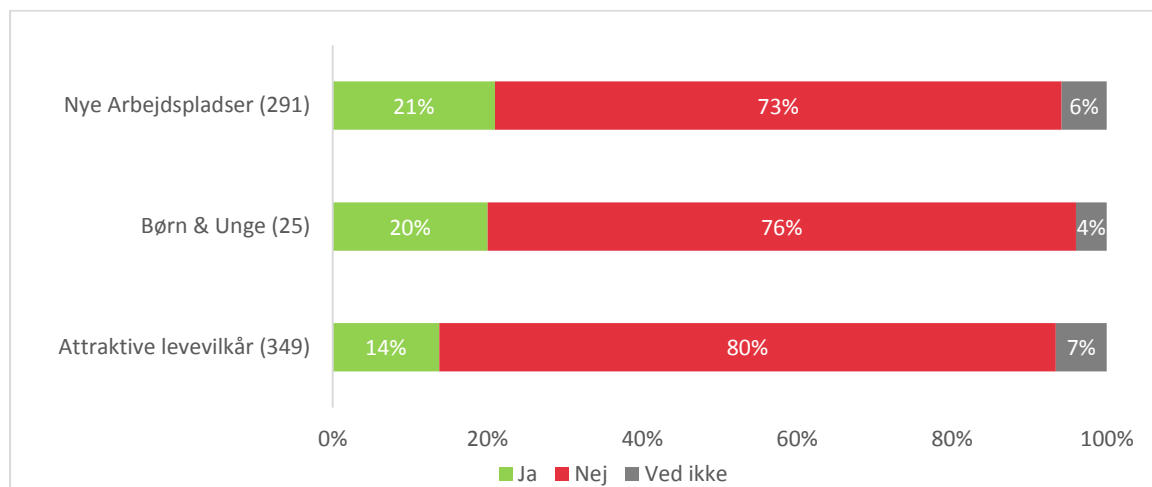


Kilde: Epinion spørgeskema, 2016

For akse 3 ses en mere ensartet tendens i støttemodtagernes overvejelser om at annullere et tilsagn. Der hvor flest har haft overvejelser herom er for Nye arbejdspladser, mens færrest har haft det under Attraktive levevilkår⁵³.

⁵³ Der er beregnet statistiske usikkerheder for de tre støtteordninger. For nye arbejdspladser er den på +/- 3,9 procentpoint, for Børn og unge er den på 12,3 procentpoint og for attraktive levevilkår er den på 3,3 procentpoint. Tages den statistiske usikkerhed med i beregningerne, har mellem 7,7 pct. og 32,3 pct. således overvejet at annullere deres tilsagn under Børn og unge ordningen, mens dette for de to andre støtteordninger varierer i langt mindre grad.

Figur 31. Akse 3. Har du overvejet at annullere dit tilsagn efter du har modtaget det?

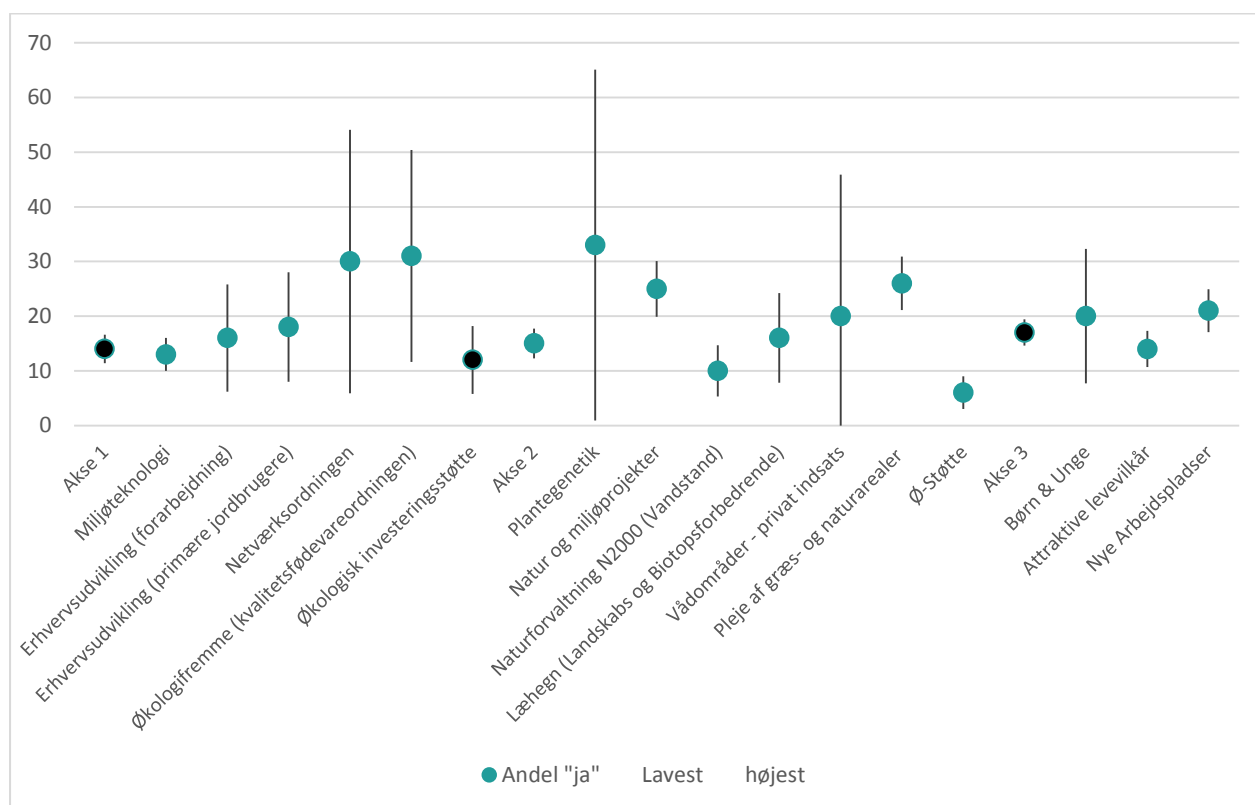


Kilde: Epinion spørgeskema, 2016

I nedenstående figur er den statistiske usikkerhed indtegnet for de respektive støtteordninger og akser. På aksenniveau ses en lav statistisk usikkerhed, mens der på støtteordningsniveau er en langt større spredning i usikkerheden. Det er specielt Netværksordningen og Økologifremme under akse 1, som har høje statistiske usikkerheder, mens det er støtteordningen Plantegenetik og Vådområder (privat) som har de højeste for akse 2⁵⁴.

⁵⁴ Den statistiske usikkerhed er beregnet ud fra andelen, som har svaret, at de har overvejet at annullere deres tilsagn, efter de har modtaget dette.

Figur 32. Statistisk usikkerhed fordelt på akse- og støtteordningens niveau (opgjort i %)



Kilde: Epinion spørgeskema, 2016

De 16 pct. af støttemodtagerne på tværs af de tre akser, som har angivet, at de har overvejet en annullering, har haft mulighed for at begrunde deres svar. De fem hyppigste begrundelser er:

1. Alt for tung og bureaukratisk administration gør, at støttemodtager på forhånd har tænkt sig at annullere et tilsagn, hvis det opnås
2. Alt for lang sagsbehandlingstid som har medført, at ansøgere opgiver undervejs
3. Besværligt at sætte sig ind i regler og krav både før og under implementering af et projekt fx omkring udbetalingsregler
4. Udbetalingsproblemer
5. For stor dokumentationskrav

Det er altså specielt forhold vedrørende administrationen og ansøgningsprocessen, som har betydning for, om man som støttemodtager overvejer at annullere et tilskud. Dette uanset hvilken akse, der analyseres på.

9.3 ANNULLERINGSGRUND FOR UDVALGTE STØTTEORDNINGER

I dette afsnit dykkes der længere ned i 5 støtteordninger, som i samråd med NEAR og SVANA har de største og mest interessante annulleringsgrader:

1. Miljøteknologi, annulleringsgrad på **25 pct.**

2. Privat skovrejsning, annulleringsgrad på **21 pct.**
3. Læhegn, annulleringsgrad på **30 pct.**
4. Natur og Miljøprojekter, annulleringsgrad på **24 pct.**
5. Nye arbejdspladser, annulleringsgrad på **24 pct.**

Det er vigtigt her at pointere, at der er tale om kvalitative interview, og at den terminologi som de interviewede benytter, ikke nødvendigvis er overensstemmende med den tekniske terminologi som NAER, SVANA og ERST benytter i deres sagsbehandling.

9.3.1 Akse 1: Årsager til annulleringer for Miljøteknologi

Miljøteknologiordningen er en del af regeringens aftale om Grøn Vækst for perioden 2010-2015. Der gives tilsagn til projekter, som bidrager til at sikre miljø- og klimamæssigt korrekt jordbrug. Formålet med støtteordningen er at reducere miljø- og klimabelastningen fra den primære jordbrugsproduktion ved at give tilskud til investeringer i nye processer og teknologier på jordbrugsbedrifter. En teknologi skal have en vis grad af nyhedsværdi samt en minimums miljøeffekt, før der gives tilskud.

Som anført er hvert fjerde projekt blevet 100 pct. annulleret. På indsatsniveau er det især indenfor lugt og emmissionsområderne samt pesticider, at annulleringerne finder sted jf. neden for.

Tabel 36. Annulleringer på indsatsniveau

STØTTEORDNING	ANNULLERINGER	TILSAGN	100 % ANNULLERINGER
Miljøteknologi	734	2889	25%
Denitrifikationsanlæg		12	0%
Gartneri	17	95	18%
Gartneri - Investering (Artikel 20bi)	18	128	14%
Lugt og emission	65	185	35%
Lugt og emission - Investering (Artikel 20bi)	397	1232	32%
Ny staldanlæg	59	228	26%
Næringsstoffer	9	41	22%
Næringsstoffer - Investering (Artikel 20bi)	36	323	11%
Pesticider	60	187	32%
Pesticider - Investering (Artikel 20bi)	73	458	15%

Kilde: Udtræk fra BTAS

De fem interviewede støttemodtagere har søgt om tilsagn i 2013. Det er med vilje, at interviewene er gennemført med projekter annulleret i 2013, idet det vurderes, at disse i højere grad har deres respektive projekt i erindringen. Tilsagnene varierer fra 0,3 mio. kr. til 2,4 mio. kr. Fælles for de fem projekter er, at alle var klar til at blive gennemført. Tre af projekterne vil ikke blive realiseret i fremtiden, ét står i stampe og afventer afgørelse i forbindelse med finansiering, mens det sidste står i stampe på uvis tid. Sidstnævnte støttemodtager har overvejet at søge finansiering andet sted, men grundet lange ansøgningsprocesser og komplekse ansøgninger er dette ikke realiseret.

Motivationen for at søge midlerne har for støttemodtagerne været at gøre deres respektive bedrift mere rentabel ved at fremme miljøteknologier. Heri ligger at fremme teknologiske løsninger, som er

godt for miljøet, men som ikke er rentable for støttemodtagerne at få indført via 100 pct. egenfinansiering, eller som banken ikke giver lån til.

Gennem analysen er der identificeret 4 årsager til annulleringer. Det være sig manglende finansiering og manglende miljøgodkendelse, minimumsbeløb, langsigtede strategi og tidsperspektiv samt kompleksitet i administration.

Manglende finansiering og manglende miljøgodkendelse

De fem interviews inden for miljøteknologiordningen indikerer, at manglende finansiering har været den største grund til annullering. Fire ud af fem støttemodtagere angiver dette som den afgørende årsag. Den sidste støttemodtager begrundet annulleringen med, at projektet ikke ville være anvendt tilstrækkeligt - investeringen taget i betragtning. Følgende uddybninger kan gives:

1. Projektet blev for dyrt. Støttemodtager var ikke sikker på, at det ville blive anvendt tilstrækkeligt til at være rentabel. Støttemodtager valgte selv at annullere projektet efter at tilsagnet var givet fra NAER. (Indsatsområde: Lugt og emission)
2. Manglende finansiering fra bank og kreditforening var skyld i annulleringen, hvorved støttemodtager var nødsaget til at annulleret tilsagnet. (Indsatsområde: Ny staldanlæg)
3. Manglende finansiering fra banken og kreditforening var årsag til annulleringen, hvorfor tidsfristen heller ikke kunne overholdes, og der skete derfor en annullering. (Indsatsområde: Lugt og emission)
4. Manglende finansiering fra bank og kreditforening var årsag til annulleringen. Støttemodtager blev nødt til at annullere tilsagnet. (Indsatsområde: Pesticider)
5. Annulleringen skyldtes manglende miljøgodkendelse inden for tidsfristen. Projektet skulle være gennemført inden for en bestemt tidsfrist, men dette kunne ikke nås grundet manglende miljøgodkendelse, som tog længere tid, end der blev taget højde for i tidsfristen. Derudover spillede manglende finansiering også en rolle. (Indsatsområde: Ny staldanlæg)

Minimumsbeløb

Et andet forhold, som har betydning for annulleringsgraden af projekterne under Miljøteknologiordningen, omhandler minimumsbeløb og det, at der i et vist omfang kun kan søges tilskud til bestemte forhold under støtteordningen. Et konkret eksempel omhandler en støttemodtager med et mindre landbrug, som søgte tilskud til et anlæg til forsuring af gylle under udbringning. Den respektive støttemodtager måtte gøre projektet dobbelt så stort end først ønsket, idet investeringen ellers ville blive for lille til, at der kunne ydes tilskud. Projektet endte i sidste ende med at blive annulleret af støttemodtager, idet investeringen blev for stor - benyttelsen af udstyret taget i betragtning.

”Det er de store landbrug, som får tilskuddene. Jeg har tidligere søgt, hvor jeg også var et for lille landbrug. De store har jo investeret en masse og kommet op på nogle større arealer, så vi andre bliver sorteret fra. Men det er de små, som måske har mest brug for det, men vi bliver sorteret fra hele tiden”.

De tilskudsberettigede udgifter er sat til minimum 300.000 kr., dog 100.000 kr. for investeringer vedrørende reduktion af pesticideanvendelsen og vedrørende tilbageholdelse af næringsstoffer fra marken (konstruerede minivådområder) samt udgifter vedrørende skrubesystemer til renholdelse af gulve

i kvægstalde og udgifter vedrørende luftrensningssystemer i svinestald.⁵⁵ Disse er opstillet for at sikre en vis minimumseffekt i form af reduktion eller besparelse af miljøbelastning, som den søgte teknologi bidrager med i forhold til referenceteknologien. Udgangspunktet for minimumseffekten er for alle indsatsområder fastsat til 10 pct., hvorfor en vis størrelse på projekter og dermed minimumsbeløb er nødvendige for at opnå dette. Dette kan så medføre, at der er nogle projekter, som ender med at blive annulleret, da skaleringen på projektet bliver for stor.

Langsigtede strategi og tidsperspektiv

Et yderligere forhold, som kan have betydning for annullering, er tidsperspektivet inden for støtteordningen. Der er tale om større investeringer, der på sigt skal fremme processer inden for jordbruget og som er til gavn for miljøet. Altså mere langtidssigtede projekter, men i interviewundersøgelsen understreges det, at et manglende langsigtet tidsperspektiv kan få negativ betydning i form af annulleringer af tilsagn, idet projekter inden for støtteordningen ikke kan gennemføres til tiden.

Flere af de interviewede støttemodtagere anfører, at tidsaspektet kan have indflydelse på annulleringen af et projekt i form af en meget lang sagsbehandling og meget faste tidsfrister. Flere udtaler, at de venter for længe på deres tilsagn således, at processen bliver for lang og besværlig, hvilket kan resultere i en annullering fra støttemodtagerens side. Vælger de at gøre dette, anføres det i BTAS som et annulleret projekt. Flere støttemodtagere fortæller, at de har ventet i op til år på at få deres igangsættelsestilladelse og tilsagn, hvorfor flere på egen regning og risiko igangsætter deres projekt, før de opnår tilsagn. Dette lange tidsperspektiv kan resultere i en annullering, idet processen bliver for langtrukket og støttemodtagerne ikke er villige til at løbe risikoen ved selv at lægge alle penge ud for projektet.

Det skal være mere langsigtede strategier. Det skal være der, hvor man siger, at nu har vi en 10 års plan. Man kan ikke nå det hele, når man skal nå det med så kort varsel og inden for de korte tidsfrister.

Nogle gange kan man have en vision om at hjælpe noget på vej, men styrelsen skal turde at tænke på længere sigt og satse langsigtet, før det virkelig har en effekt.

Man skal lade være med at lave processen så lang, og lade være med at gøre den så tung, fordi den skal igennem så mange hoveder.

9.3.2 Akse 2: Årsager til annulleringer for Privat skovrejsning

Skovrejsningsordningen i landdistrikterne har til formål at etablere skov på private områder, som kan beskytte drikkevand, råstofressourcer, landbrugsinteresser, grønne forbindelser i landskabet eller andre naturinteresser. Privat skovrejsning har endvidere til formål at forebygge klimaforandringer gennem optagelse af CO₂ samtidigt med at understøtte udviklingen af skovenes naturlige økologiske strukturer, så funktioner kan fremmes.

⁵⁵ Miljøteknologi 2010 – Vejledning. Ministeriet for Fødevarer, landbrug og Fiskeri

Som allerede anført er 21 pct. af projekterne under Privat skovrejsningsordningen blevet fuldt annulleret. De interviewede støttemodtagere har modtaget et tilsagn i enten 2008 eller 2010. De interviewede støttemodtagere er hovedsageligt beskæftiget inden for landbruget. Støttemodtagerne har et mindre kendskab til landdistriktsprogrammet og har modtaget tilsagn mellem 76.000 kr. og 528.000 kr.

Motivationen for at søge tilskud, har for alle parter på et overordnet niveau været at skabe mere naturværdi i deres område samt skabe skovområder til benyttelse af interesserede, private brugere.

Status på de undersøgte projekter er meget ens, idet 4 ud af 5 projekter ikke er blevet realiseret, mens det sidste er blevet gennemført via egenfinansiering. To af de ikke-realiserede projekter står i stampe, hvor støttemodtagerne stadig ønsker at gennemføre disse, mens de to sidstnævnte ikke ønsker fremtidig realisering.

Primære årsag til annullering

Modsat Miljøteknologi, kan det for Privat skovrejsning konkluderes, at der findes meget forskellige årsager til, at de undersøgte projekter er blevet annulleret, altså et mere broget billede. Følgende opsummerer annulleringsårsagerne:

- En anden part ville gerne leje støttemodtagers landbrugsjord, hvor skoven skulle opføres. Der gik for lang tid, før støttemodtager fik besked om tilsagn, og da han fik tilsagnet, valgte han at annullere det for i stedet at leje jorden ud.
- Projektet blev annulleret, fordi der var en kirke i nærheden, som skoven ville ødelægge udsynet til. Skoven kunne derfor ikke opføres, hvorfor tilsagnet blev annulleret.
- Støttemodtager havde ikke hektar nok selv til at opføre skoven og gik derfor sammen med naboen. Skoven skulle opføres ud til en motorvej, men idet der havde været opført skov før og den nye skov ville ligge i byggelinje til motorvejen, blev tilsagnet annulleret, da der ikke måtte opføres skov igen.
- Støttemodtager valgte at beholde jorden, hvor skoven skulle etableres, som landbrugsjord. Støttemodtager kunne se en større værdi i dette, hvorfor han valgte at leje sin jord ud og derfor annullerede tilsagnet efter at han havde fået tilsagnet.
- Tilsagnet blev annulleret ved et kontrolbesøg, fordi dele af skoven var blevet plantet i et yderområde. Dette yderområde var godkendt på tegningerne, men blev ikke godkendt ved kontrolbesøget, hvorfor tilsagnet blev annulleret på grund af et for lille beplantet areal.

Kompleksitet og tidsperspektiv

Som for Miljøteknologiordningen er kompleksiteten og detaljeorienteringen en yderligere annulleringsfaktor. En fælles opfattelse blandt de interviewede støttemodtagere er, at reglerne for at opnå et tilsagn, få udbetalinger mm bliver for firkantede. Støttemodtagerne finder ordningens regler og krav for komplekse, som modarbejder den gode naturudvikling.

Flertallet af de interviewede støttemodtagere finder hertil sagsbehandlingstiden for lang. Det er oplevelsen, at man skal vente længe på et tilsagn, og derfor kan andre muligheder opstå, således en skov alligevel ikke rejses og et tilsagn dermed annulleres.

Det hele bliver nogle gange lidt for firkantet. Hver eneste detalje tæller med, og hvis man laver den mindste fejl, så kan du ikke rette op på den, dit tilsagn det forsvinder, selvom du egentlig kunne rette op på det meget hurtigt.

Tiden kan også godt spille ind og der kunne man også godt forbedre. Jeg ventede virkelig lang tid på at få mit tilsagn, og fordi jeg stod med en mulighed på hånden, så kunne jeg ikke blive ved med at vente. Jeg valgte at annullere tilsagnet da jeg fik det. Det er en meget lang sagsbehandlingstid, Styrelsen, arbejder med. Det er ærgerligt, for jeg tror, at der er rigtig mange projekter, som står og falder på det.

Minimumsarealer

En tredje annulleringsfaktor, som kan have indvirkning på, hvorvidt et tilsagn annulleres, er minimumsarealer. Størrelsen på en nyoprettet skov skal være på minimum 5 ha. Flere støttemodtagere fortæller dog, at minimumsarealet for private skovrejsninger kan være svært at opfylde, hvis en stor procentdel af deres jord ikke skal omdannes til skov. Disse minimumsarealer er selvfølgelig opsat for at sikre, at skovrejsninger resulterer i de tilsigtede formål om en medvirken til at drikkevand og råstoffer ressourcer beskyttes og grønne forbindelser og naturinteresser fremmes og opretholdes. Et vist minimumsareal synes derfor at være nødvendigt under støtteordningen, selvom dette kan resultere i et større antal annullerede tilsagn blandt mindre jordejere.

I evalueringen af Privat Skovrejsning fra 2013⁵⁶ er der også angivet en række årsager til, at tilsagn ikke udnyttedes. De er refereret i boksen nedenfor og matcher meget godt de resultater, evalueringen her fremkommer med.

- *De (konsulenterne) havde lavet ansøgningen forkert. Derfor kunne jeg få en større indkomst ved at lade være, fordi jeg havde en god forpagter.*
- *Jeg havde fået tilsagn om at plante 5 ha skov, men fandt først senere ud af, at de skulle være sammenhængende. Jeg ønskede at plante små remiser.*

⁵⁶ Evalueringen er udarbejdet af Orbicon og Institut for Geovidenskab og Naturressourceforvaltning ved Københavns universitet.

- *Jeg ville udstykke et areal til sommerhuse, som skulle medfinansiere skovrejsningen; men krisen gjorde, at projektet stoppede.*
- *Jeg kunne ikke overskue det, da det kom til stykket. Plejen af skoven ville tage for meget tid.*
- *Mine børn skal overtage jorden engang, og jeg ville ikke binde mig til fredskovspligt på deres vegne.*
- *Ordningen ændrede sig, inden jeg fik svar, og derfor var den ikke længere attraktiv. Har i stedet halvt korn og halvt pil, fordi den nye tilskudsordning om flerårige energiafgrøder var mere attraktiv.*
- *Vi fik tilsagn på 35 ha, men valgte kun at rejse skov på 30 ha. Prisen på jorden falder drastisk, når der plantes skov, og vi turde ikke rejse på alle 35 ha pga. jordpriserne.*
- *Der skete en fejl hos konsulenten, så ansøgningen gik tabt. Havde oprindeligt fået tilsagn på 5 ha, men fik afslag, da jeg søgte igen. Nu synes jeg, det er for besværligt at ansøge og tilplante og har droppet tanken.*
- *Priserne på korn er steget siden, så det kunne bedre betale sig at lade være.*

9.3.3 Akse 2: Årsager til annulleringer for Læhegn

Formål med Læhegnsordningen er at give tilskud til beplantning, som kan bevare og fremme den biologiske mangfoldighed i landskabet. Sigtet er endvidere at skabe større naturværdier og danne småbiotoper, som kan skabe økologiske forbindelseslinjer mellem større, sammenhængende naturområder.

En andel svarende til 30 pct. af projekterne under støtteordningen er blevet 100 pct. annulleret. De fem interviewede støttemodtagere har alle fået tilsagn til et projekt, men dette er efterfølgende blevet 100 pct. annulleret. De har alle søgt om tilsagn i enten 2012 eller 2013. Disse er, som ved de øvrige støtteordninger valgt, idet det formodes, at de i højere grad har deres projekt i erindringen sammenlignet med tidligere støttemodtagere. Støttemodtagerne er hovedsageligt inden for skov- og landbrug, mens en enkelt er ejer af egen traktorgård. Tilsagnsbeløbet har varieret mellem 8.000 kr. og 135.000kr. Støttemodtagerne har et varieret kendskab til landdistriktsprogrammet.

Motivationen for at søge midlerne, har for alle parter været at opnå et læhegn til at indhegne deres jord og hjælpe naturen ved at skabe større naturværdier.

Status på de undersøgte projekter er meget forskellige, men fælles for alle er, at de var klar til at blive gennemført, da tilsagnet blev annulleret. To projekter er efterfølgende aldrig blevet realiseret, to er blevet gennemført, mens et står i stampe, hvor støttemodtager gerne vil have det gennemført i fremtiden.

Primære årsag til annullering

Inden for støtteordningen fremkommer fem forskellige annulleringsårsager, hvorved der ikke findes et entydigt mønster i annulleringerne i forhold til de undersøgte projekter. Følgende opsummerer årsagerne til annulleringerne:

1. Støttemodtager fik en forpagter på jorden, og han ville ikke have, at der kom et læhegn op, da det ville dele marken i to. Derfor blev det en overvejelse mellem, om der skulle plantes et læhegn til at fremme mere æstetiske omgivelser, eller om støttemodtager kunne forpagte jorden. Sidste del blev valgt, hvorved støttemodtager selv opgav projektet og annullerede sit tilsagn.

2. Annulleringsgrunden var, at læhegnet skulle opføres af hjemmehørende arter. To af arterne var dog ikke hjemmehørende, på trods af at støttemodtager havde hyret konsulentbistand til at varetage processen. Efter kontrollanter havde været på besøg, fik støttemodtager derfor annulleret tilsagnet.
3. Annulleringen skete, fordi støttemodtager ikke kunne få et endegyldig svar på, om området, hvor læhegnet skulle opføres, kunne blive betragtet som et tilstrækkeligt areal. De valgte at søge om tilskud, men blev efterfølgende klogere omkring regler og annullerede derfor deres tilsagn.
4. Støttemodtager ville komme i klemme ved SKAT, fordi der var tale om en geninvestering i en såkaldt landejendom. Støttemodtager annullerede selv tilsagnet, idet det ville skabe skattemæssige udfordringer. Det var et forhold han blev opmærksom på efter at tilsagnet var givet.
5. Projektet blev annulleret dels fordi, at planterne, som blev anvendt, ikke var sortsgodkendte, dels fordi den hyrede konsulent ikke var certificeret til at udføre projektet. Projektet blev annulleret, fordi støttemodtager var en af de fem procent, som blev udvalgt til at skulle have udført kontrol, hvor ovenstående blev opdaget og tilsagnet blev annulleret.

Kompleksitet og tidsperspektiv

Tidsperspektivet anføres igen som en annulleringsfaktor med oplevelsen af en meget lang sagsbehandlingstid og meget faste tidsfrister. Dette kan resultere i en annullering, idet processen bliver for langtrukket således, at støttemodtagerne opgiver projektet undervejs i processen bl.a. fordi andre muligheder opstår. Et andet aspekt af tidsperspektivet som fremføres, er oplevelsen af ulighed, hvad angår overholdelse af deadline. Støttemodtagerne oplever, at de skal overholde faste deadlines for aflevering af ansøgning, dokumentation mv., men de føler ikke, at denne stringenthed gælder den omvendte vej, hvilket forstærker følelsen af, at sagsbehandlingen er lang.

Det er lidt som om, at man selv skal overholde tidsfristerne til punkt og prikke, men så snart det gælder den anden vej rundt, så ved man intet. Der kan gå mange måneder før man hører noget, og man ved ikke, hvornår man hører noget.

Selve processen er altid utrolig besværlig. Det er simpelt-hen en jungle at finde rundt i. Det er ligesom et must fra styrelsens side, at det skal være besværligt.

Hvis styrelsen gerne vil have noget for sine kroner, så skal processen gøres mere enkel og nemt at forstå og søge. Gør processen langt nemmere, fordi alt den tid man skal bruge på det, det gider man ikke.

Hjemmehørende arter

Endelig synes der at være et forhold omkring hvilke plantearter, som må benyttes i forbindelse med opførelsen af et læhegn. Under læhegnsordningen er det vigtigt, at der plantes hjemmehørende arter. Flere støttemodtagere fortæller, at manglende information om hjemmehørende arter kan resultere i en annullering, idet læhegnet bliver opført med forkert beplantning.

9.3.4 Akse 2: Årsager til annulleringer for Natur- og miljøprojekter

Natur- og miljøprojektordningen har til formål at fremme miljø- og naturvenlig drift inden for landbrugs-, skovbrugs- og naturarealer samt at bevare og fremme den biologiske mangfoldighed i dansk

natur. Hertil er sigtet blandt andet at bevare og fremme miljø-, natur-, kultur- og landskabsværdier samt at forbedre mulighederne for at udnytte miljø-, natur- og kulturværdier i forbindelse med erhvervsmæssige sammenhænge. Støtteordningen kan omfatte flere forskellige former for projekter, hvorfor der også kan være tale om integrerede projekter, som varetager mere end ét formål.

Som allerede anført er hvert fjerde projekt under støtteordningen blevet 100 pct. annulleret. På indsatsniveau er det specielt inden for Jordfordeling (Artikel 20bv) og Vegetationsstriber (Artikel 36avi), annulleringerne er sket, mens de resterende indsatsområder har annulleringer på niveau med støtteordningens gennemsnit på nær enkelte områder jf. neden for.

Tabel 37 Annulleringer på indsatsniveau

STØTTEORDNING	ANNULLERINGER	TILSAGN	100% ANNULLERINGER
Natur- og Miljøprojekter	185	756	25%
Beskyttelse, etablering, genopretning (Artikel 36avi)	20	99	20%
Etablering af græsningsselskab (Artikel 36avi)	5	23	22%
Græsningsprojekter (Artikel 36avi)	65	287	23%
Ikke produktionsfremmende investeringer (Artikel 36avi)	15	70	21%
Jordfordeling (Artikel 20bv)	2	2	100%
Planlægning af natur- og miljøprojekter (Artikel 52biii)	10	71	14%
Stendiger - Levesteder for dyrearter (Artikel 36avi)	3	10	30%
Udarbejdelse af naturplaner (artikel 52biii)	29	88	33%
Vandhuller - Levesteder for dyrearter (Artikel 36avi)	27	91	29%
Vegetationsstriber (Artikel 36avi)	9	15	60%
Natur- og Miljøprojekter – anden offentlig medfinansiering	44	173	25%
Beskyttelse, etablering, genopretning	17	47	36%
Græsningsprojekter	17	67	25%
Jordfordeling		1	0%
Planlægning af natur- og miljøprojekter (Artikel 52biii)	3	20	15%
Stendiger - Levesteder for dyrearter		1	0%
Vandhuller - Levesteder for dyrearter	7	37	19%

Kilde: Udtræk fra BTAS

De interviewede støttemodtagere har søgt om tilsagn i 2013. Hovedparten er landmand eller ejer af en landejendom, mens en enkelt er værkfører. Støttemodtagerne har modtaget tilsagn fra 25.000 kr. til 135.000 kr.

Tre af projekterne er efter annulleringen alligevel blevet gennemført gennem egenfinansiering, mens de resterende to projekter ikke er blevet gennemført og ikke har fremtidig realisering. Motivationen for at søge midlerne, har for de interviewede støttemodtagere været at dyrke deres jord mere rentabel på miljømæssig vis.

Primære årsager til annullering

Som ved Læhegnsordningen findes fem forskellige grunde til, at de undersøgte projekter er blevet annulleret. Følgende opsummerer annulleringsårsagerne:

1. Projektet tog længere tid end beregnet i ansøgningen, hvorfor støttemodtager valgte at annullere tilsagnet. Støttemodtager overvejede at lave ny ansøgning, men grundet for høj konsulentbistand og kompleksitet, blev dette fravalgt. (Indsatsområde: Vandhuller - Levesteder for dyrearter (Artikel 36avi))
2. Manglende dokumentation blev sendt for sent, hvorved projektet blev annulleret. (Indsatsområde: Beskyttelse, etablering, genopretning (Artikel 36avi))
3. Tilsagnet blev annulleret, fordi der i forvejen lå et mindre vandhul, hvor støttemodtager ville grave en sø. I følge reglerne må der ikke ske udvidelse af vandhuller, men kun skabes nye, hvorfor tilsagnet blev annulleret på trods af, at der var blevet gjort opmærksom på dette i ansøgningen. (Indsatsområde: Vandhuller - Levesteder for dyrearter (Artikel 36avi))
4. Projektet blev annulleret på grund af en kompagnons afgang fra projektet, hvorfor der ikke var grundlag for at udføre projektet, da dette skulle ske i fællesskab. De valgte selv at annullere projektet efter tilsagnet var givet. (Indsatsområde: Græsningsprojekter (Artikel 36avi))
5. Støttemodtager kunne selv udføre projektet, inden det nåede at blive godkendt. Tilsagnet blev derfor annulleret af støttemodtager da han fik den. På daværende tidspunkt havde sagsbehandlingstiden været længe. (Indsatsområde: Planlægning af natur og miljøprojekter (Artikel 52 biii))

Tidsaspektet og kompleksitet

Som for de øvrige ordninger er tidsaspektet og kompleksiteten en yderligere annulleringsfaktor. En fælles opfattelse på tværs af de adspurgte støttemodtagere er, at tiden er problematisk og en årsag til, at et projekt kan blive annulleret. Dette omhandler, at det tager for lang tid at få ansøgningen behandlet og opnå et tilsagn, hvilket kan resultere i, at en støttemodtager opgiver processen undervejs.

Det tager alt for lang tid, inden man får svar. Man skal få svar inden for kortere tid, og så komme videre med et projekt. Det ligger bare hen.

Der er alt for mange mennesker omkring processen. Alle mennesker skal bringes ind i det. Alt for bureaukratisk system.

Det var for ugenomsigtigt og for svært at sætte sig ind i.

9.3.5 Akse 3: Årsager for annulleringer for Nye arbejdspladser

Formålet med støtteordningen er at styrke erhvervsstrukturen i landdistrikterne ved at skabe nye arbejdspladser i nærområdet. Landdistrikternes erhvervsudvikling handler i høj grad om at få arbejdspladser og bosætning til at hænge sammen, hvorved det bliver attraktivt for erhvervsaktive familier at slå sig ned i områder uden for de større byer. Der gives derfor støtte til projekter, der kan etablere lokale arbejdspladser i landdistrikterne.

Som det fremgår, er hvert fjerde projekt blevet 100 pct. annulleret. For de fleste indsatsområder er annulleringerne på niveau med gennemsnittet for støtteordningen, mens indsatsområdet Diversificering (Artikel 52ai) har en lidt højere grad af fulde annulleringer svarende til 36 pct. (22).

Tabel 38. Annulleringer på indsatsniveau

STØTTEORDNING	ANNULLERINGER	TILSAGN	100% ANNULLERINGER
Nye Arbejdspladser	364	1502	24%
Basale servicefaciliteter (Artikel 52bi)	23	145	16%
Diversificering (Artikel 52ai)	22	61	36%
Mikrovirksomheder (Artikel 52aii)	193	658	29%
Små og mellemstore virksomheder (Artikel 20biii)	30	106	28%
Turisme (Artikel 52aiii)	91	513	18%
Uddannelse og Information (Artikel 52c)	5	19	26%

Kilde: Udtræk fra BTAS

Alle interviewede støttemodtagere har søgt om tilsagn i 2013. Deres erhvervmæssige baggrund er forskellig og rækker fra en musiker til en tobaksdyrker og en leder af et museum. Støttemodtagerne har modtaget tilsagn mellem 36.000 kr. og 300.000 kr. Fire af de fem projekter er i dag til et vist omfang gennemført med egenfinansiering. Det sidste projekt står i stampe og afventer afgørelse på grund af ejerskifte.

Motivationen for at søge tilskud var for parterne at skabe erhvervsudvikling i landdistrikterne gennem forskellige initiativer, og med det fokus at skabe flere arbejdspladser. Endvidere var motivationen at fremskynde en udvikling i virksomhederne med henblik på større omsætning og bedre kendskab til virksomhedernes produkter og services.

Årsager til annullering

Med afsæt i de fem virksomheders situation kan findes fem forskellige årsager til annulleringer:

1. Støttemodtager fik ikke støtte til driften af virksomheden eller til leje af lokaler, da denne type udgifter ikke er støtteberettigede, men kun til engangskøb som kopimaskine, opbevaring mv. Projektet faldt igennem, da støttemodtager ikke havde råd til at opretholde driften. (Indsatsområde: Mikrovirksomheder (Artikel 52aii)).
2. Tidsfristerne kunne ikke overholdes for projektets implementering, hvorfor kun ganske få aspekter af det større projekt blev gennemført. Tilsagnet blev annulleret, idet projektet ikke blev gennemført i den ansøgte udstrækning. (Indsatsområde: Diversificering (Artikel 52ai)).
3. En for stram tidsplan gjorde, at projektet ikke kunne udføres af støttemodtager. Hertil hører, at støttemodtager fik købt dele af de ting, der var søgt om, før tilsagnet kom, hvorved disse ting skulle trækkes ud af ansøgningen, eller der skulle skrives en ny. Støttemodtager fandt processen for kompleks, hvorfor det blev opgivet at søge et nyt tilsagn. (Indsatsområde: Diversificering (Artikel 52ai)).
4. Projektet blev annulleret, da støttemodtager efter skriftligt tilsagn fik afslag herpå fra styrelsen. Støttemodtager klagede over afslaget og fik et nyt tilsagn, men herefter kunne projektet ikke gennemføres inden for tidsfristen. (Indsatsområde: Turisme (Artikel 52aiii)).
5. Projektet blev annulleret, idet det ikke var rentabelt for støttemodtager. Inden projektet ville være tilbagebetalt, ville støttemodtager være gået på pension. (Mikrovirksomheder (Artikel 52aii)).

Langsom og kompliceret ansøgningsproces

Flere støttemodtagere oplever en for høj detaljeringsgrad og dokumentationsmængde i ansøgningerne, mens sagsbehandlingstid er for lang.

Tilskudsberettede områder

En anden annulleringsfaktor vedrører tilskudsberettede udgiftsarter. Der ydes fx ikke tilskud til drift eller leje af lokaler. Der udbetales tilskud til løn under støtteordningen, når der foreligger en konkret tidsbegrænset og skriftlig aftale med en ansat med angivelse af arbejdsopgaver, timepris og timeantal.

Flere støttemodtagere fortæller, at det ikke er rentabelt at gennemføre projekter under støtteordningen, fordi udgifter til drift mv. bliver for høj, hvilket kan få dem til at annullere deres tilsagn. De tilskudsberettede områder er i henhold til EU's retningslinjer konstrueret, så der netop kun gives tilskud til projektudgifter og ikke driftsudgifter. Nogle projektansøgere bliver først opmærksom på disse regler undervejs i processen, herunder når de eventuelt har ændret deres projekt.

Opsummering

Opsummerende indikerer analysen, at flere vælger at annullere deres tilsagn kort tid efter, at tilsagnet er givet med en begrundelse om, at sagsbehandlingstiden har været lang, og at de derfor i mellemtiden har fået andre muligheder eller tilbud, som de vælger fremfor at realisere tilsagnet. Andre bliver klogere på konkrete regler under projektets implementering og vælger herefter at annullere projektet. Endelig er der de støttemodtagere, som får deres tilsagn annulleret i forbindelse med kontrolbesøg og hvor det opdages, at de ikke har overholdt reglerne for den pågældende støtteordning. Hertil oplever visse støttemodtagere finansieringsproblemer i forhold til at kunne realisere deres projekt.

Analysen viser også, at selve ansøgningsprocessen opleves som kompliceret og svær, hvorfor nogle støttemodtagere allerede på forhånd opgiver processen, mens andre ikke ønsker at søge om tilskud igen. Når støttemodtagerne reflekterer over ansøgningsprocessen, opleves denne således ofte for bureaukratisk og tung, hvilket kan tage pusten fra visse støttemodtagere i det fremtidige ønske om at realisere projekter med tilskud fra NaturErhvervsstyrelsen.

Det er min oplevelse, at det bliver så besværlig en proces, at man bare opgiver. Der er så mange retningslinjer, man skal følge, så ens projekt ikke bliver til noget.

Det begrænser rigtig meget, når der ikke er nogle støttemuligheder til driften. At købe en kopimaskine er en engangsforestilling, men at skulle betale for drift, det er en konstant udgift,

Jeg synes, at ansøgningen er kompliceret. Det er ret komplekst, så man tør ikke gøre den slags selv.

Det er en meget tung proces og det er helt nede i de mindste detaljer, og hvis man bare laver de mindste fejl, så bliver det hele annulleret. Så processen for at få det igennem i dagens Danmark den er simpelthen bare alt for tung.

10. DØDVÆGTSTAB

10.1 INDLEDNING

Som en del af slutevalueringen af det danske landdistriktsprogram 2007 – 2013 analyseres omfang og årsager til dødvægtstab. Formålet med analysen er at undersøge, i hvor høj grad projekter ville være gennemført også uden offentlig støtte. Kapitlet indledes med en diskussion og definitionsafklaring af dødvægtsbegrebet. Herefter gives det brede overblik over dødvægtstab inden for landdistriktsprogrammet 2007-2013, hvorefter fremskyndelse af investeringer og projekternes størrelse diskuteres. Afslutningsvis dykkes der ned i henholdsvis Miljøteknologiordningen og Investeringer i nye teknologier på økologiske bedrifter. Disse to dybdedyk foretages for at klarlægge årsagerne til høj og lav dødvægtstab under de respektive ordninger.

Kapitlets datagrundlag bygger på dataudtræk fra BTAS, resultater fra spørgeskemaundersøgelserne blandt støttemodtagere, interview med to ordningsansvarlige, sagsgennemgang og 6 interviews med henholdsvis støttemodtagere inden for Miljøteknologiordningen og Investeringer i nye teknologier på økologiske bedrifter.

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen er forbundet med statistisk usikkerhed. Læseren kan orientere sig i kapitel 13 afsnit 4 for en nærmere forklaring af den statistiske usikkerhed.

10.2 DISKUSSION AF DØDVÆGTSBEGREBET

Dødvægtstab refererer overordnet set til tabet af økonomisk effektivitet og kan hjælpe beslutningstagere med at vurdere, hvorvidt samfundet som helhed taber eller vinder ved implementeringen af et givent tiltag. Indenfor konteksten af offentlig støtte og tilskud, betegner dødvægt det forhold, at en del af de støttede projekter ville være blevet gennemført uden tilskuddet eller med et mindre tilskud. Dødvægt er således de tilskudsmidler, som ikke isoleret set bidrager til at fremme det støttede, men i stedet overkompenserer modtageren i forhold til, hvad der vil være privatøkonomisk rentabelt. Det helt centrale i forhold til at vurdere dødvægtstab er således at kunne sondre mellem de effekter, som indtræffer som et resultat af tilskuddet *i sig selv* og de effekter, som ikke gør det. Nogle effekter var måske indtruffet uden tilskuddet og skal derfor ikke henføres hertil.

Dødvægtstabet kan opgøres som den andel af en investering, som støttemodtageren ville have gennemført uden støtten. Man kan derfor sondre mellem *grader* af dødvægtstab⁵⁷. Et projekt med en dødvægt på 100% er et projekt, som ville være gennemført uanset muligheden for støtte. Derimod er et projekt uden dødvægt et projekt, som ikke ville have været gennemført uden støtte.

I undersøgelsen af dødvægtstab er man altså grundlæggende interesseret i at besvare det kontrafaktiske spørgsmål: "ville projektet være blevet (helt eller delvist) gennemført, hvis der ikke var givet støtte?" EU kommissionen anbefaler, at en undersøgelse af dødvægtstab anvender økonometriske metoder, som kan bidrage til etableringen af den kontrafaktiske situation⁵⁸. Det forudsætter dog, at det er muligt at konstruere en sammenlignelig kontrolgruppe, hvilket typisk kan være en udfordring. I tilfældet om dødvægt argumenterer Tokila & Haapanen (2012) og Lenihan & Hart (2004) for, at der ikke findes en god kontrolgruppe^{59,60}, fordi det oftest er vanskeligt at finde projekter, som ikke fik støtte med samme karakteristika, som de projekter, der har fået støtte.

Derfor anvender vi i dette kapitel et spørgeskema, som indirekte etablerer den kontrafaktiske situation ved at støttemodtageren bliver stillet det hypotetiske spørgsmål, hvor stor en del af projektet, der ville have været realiseret, hvis der ikke var opnået støtte.

Denne metode er ligeledes anvendt i tidligere studier af dødvægtstab på forskellige områder⁶¹. Tokila & Haapanen (2009) undersøger betydningen af forskellige mål for dødvægt, herunder vores metode, på data fra finske virksomheder og konkluderer, at korrelationen mellem forskellige mål ikke er specielt stærkt. Det er derfor af afgørende betydning for resultaterne, hvilket mål der konkret anvendes. Michalek, Ciaian & Kancs (2013) undersøger, hvorvidt landdistriktsstøtte har en komplementerende eller subsidierende effekt på investeringer i Schleswig Holstein. De spørger ligeledes til et hypotetisk scenarie, hvor støttemodtageren ikke har modtaget støtte og kombinerer herefter metoden med propensity score matching til etablering af en kontrolgruppe samt differences-in-differences, som sammenligner personer, som har modtaget støtte med (sammenlignelige) personer, der ikke har modtaget støtte både før og efter støtten. De finder, at investeringerne i deres analyse også ville være blevet foretaget uden støtten. Også Lenihan & Hart (2004) anvender metoden, hvor de spørger støttemodtageren, om han eller hun ville have investeret i projektet uden støtte. Ligesom Tokila & Haapanen (2009) spørger de både ind til de tilfælde, hvor der vil være tale om fuld dødvægt og til de tilfælde,

⁵⁷ A. Tokila & M. Haapanen (2008): The profile of subsidized zero deadweight projects (projects that would have been abandoned without subsidy) in Finland; Lenihan & Hart (2004): The use of counterfactual scenarios as a means to assess policy deadweight: an Irish case study

⁵⁸ European Commission (2014): Investment support under rural development policy.

⁵⁹ A. Tokila & M. Haapanen (2012): Evaluation of deadweight spending in regional enterprise financing.

⁶⁰ H. Lenihan & M. Hart (2004): The use of counterfactual scenarios as a means to assess policy deadweight: An Irish case study.

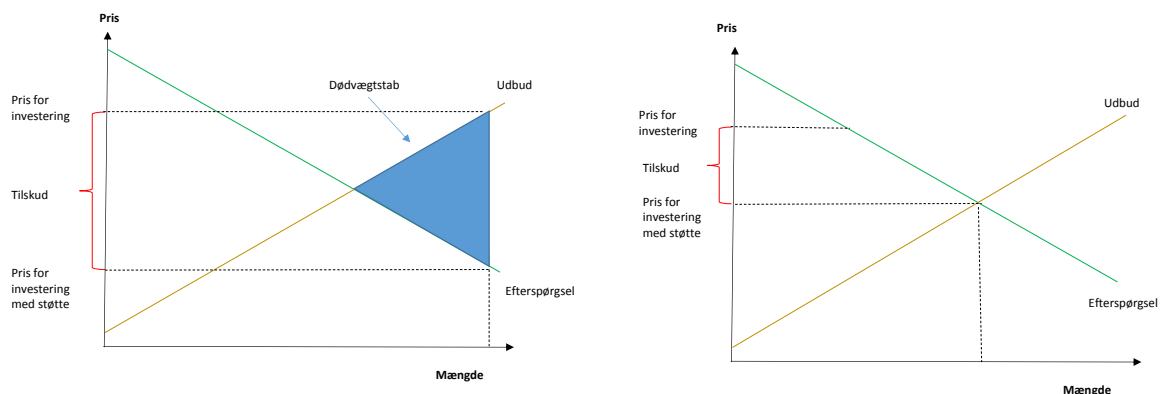
⁶¹ J. Michalek, P. Ciaian & A. Kancs (2013): Firm-level evidence of deadweight loss of investment support policies: A case study of dairy firms in Schleswig-Holstein; A. Tokila & M. Haapanen (2009): Evaluating project deadweight measures: Evidence from Finnish business subsidies; Lenihan & Hart (2004): The use of counterfactual scenarios as a means to assess policy deadweight: An Irish case study.

hvor der kun er tale om partiel dødvægt. Det gør de konkret ved at spørge støttemodtageren, hvorvidt støttemodtageren uden støtten ville have 1) flyttet den fysiske lokation for projektet, 2) gået i gang senere end planlagt, 3) reduceret projektet eller 4) en kombination af c) og d). Endelig blev disse spørgsmål om partielt dødvægtstab fulgt op af dybdegående interviews, hvori støttemodtageren kunne uddybe de specifikke ændringer.

At foretage en tilfredsstillende PSM er ikke muligt på baggrund af de tilgængelige data. Metoden er altså state-of-the-art indenfor analyser af dødvægtstab og har den umiddelbare fordel, at analysen ikke forudsætter, at der kan etableres en sammenlignelig kontrolgruppe. Derudover er det muligt at afdække både scenarier med fuld eller ingen dødvægt, men også scenarier med grader af dødvægt, hvor støttemodtageren ikke decideret ville have droppet projektet, men hvor det ville være blevet kvalitativt ændret, hvis støttemodtageren ikke havde fået støtten.

Figuren nedenfor illustrerer sammenhængen mellem tilskud og dødvægtstab. Støttemodtagerens reservationspris er angivet som "pris for investering med støtte". Figuren til venstre illustrerer et ekstremt eksempel med høj dødvægt, mens figuren til højre illustrerer et eksempel uden dødvægt.

Figur 33. Visualisering af dødvægtstab



Konkret er følgende spørgsmål stillet til alle støttemodtagere:

1. Hvor stor en del af projektet ville være realiseret, hvis der ikke kunne opnås støtte fra landdistriktsprogrammet?
2. Har støtten under landdistriktsprogrammet medført, at projektet er blevet fremskyndet?
3. Har støtten under landdistriktsprogrammet medført, at projektet er større, end det ellers ville have været?

10.3 DØDVÆGT I DET DANSKE LANDDISTRIKTSPROGRAM 2007-2013

Evalueringen viser, at landdistriktsprogrammet har et samlet dødvægtstab på 22% svarende til godt 783 mio. kr. af den samlede udbetaling, når der tages højde, at nogle projekter er blevet fremskyn- det som følge af landdistriktsprogrammet. På aksniveau adskiller dødvægtstabet sig ikke væsent- ligt, da akserne har et dødvægtstab mellem 18-23 % når fremskyndelser medtages. For akse 1 er dødvægttabet på 382 mio. kr., for akse 2 er det på 241 mio. kr. og for akse 3 er dødvægtstabet på 156 mio. kr. På aksniveau er den statistiske usikkerhed +/- 3%.

10.3.1 Hvor stor en del af projektet ville være realiseret, hvis der ikke kunne op- nås støtte?

I dette kapitel beregnes omfanget af dødvægtstab for det danske landdistriktsprogram 2007-2013. Dødvægten afhænger af hvor stor en del af investeringen, som støttemodtageren ville have gennem- ført, også selvom der ikke var mulighed for støtte. Men dødvægtstabet afhænger også af, om støtte- ordningen har medført, at en investering er blevet gennemført før, end den ellers ville være, samt om investeringen er blevet større, end den ellers ville have været.

Opgørelsen i nedenstående tabel viser antal tilsagn og tilsagnsbeløb på ordnings-, akse- og program- niveau. Derudover ses fordelingen på spørgsmålet; *Hvor stor en del af projektet ville være realiseret, hvis der ikke kunne opnås støtte fra LDP?*. Dette spørgsmål danner grundlag for beregningen af dødv- vægtstabet uden justering for effekterne af, at nogle investeringer er blevet større, end de ellers ville have været, samt at nogle investering er blevet fremskyn- det. For hver ordning er der angivet statistisk usikkerhed ift. det beregnede dødvægtstab. Beregningen af dødvægt på akse- og programniveau sker vægtet i forhold til ordningernes størrelse målt ved tilsagnsbeløb.

Dødvægtstabet beregnes ud fra svarfordelingen på ovenstående spørgsmål, hvor "ingen" svarer til 0%, "1-25" 13%, "26-50%" 38%, "51-75%" 63%, "76-99%" 88% og "Hele investeringen" 100%.⁶² Bereg- ningen resulterer i en procentandel, som ganges på det samlede tilsagnsbeløb under ordningen. Der er i spørgeskemaet anvendt intervaller fordi det erfaringsmæssigt er vanskeligt at forhold sig til tal og procenter for mange respondenter. Det aktuelle spørgsmål vedrører endvidere en kontrafaktisk situ- ation, som typisk ligger flere år tilbage i tid, hvor det giver mere mening for respondenterne at besvare spørgsmålet i intervaller. Det antages i det videre arbejde med besvarelsene, at de fordeler sig jævnt

⁶² Samme spørgsmål og svarkategorier er anvendt i midtvejsevalueringen af 2007-2013 programmet samt i slutevaluering- en af programmet 2000-2006.

inden for intervallet. Robusthedstest viser, at man ved antagelse om en skæv fordeling inden for intervallerne kommer frem til de sammen dødvægtsniveauer.⁶³

Tabellen viser, at landdistriktsprogrammet har et samlet dødvægtstab på 28% svarende til godt 1 mia. kr. Det vil sige, at 1 mia. kr. af den samlede offentlige udbetalinger under programmet på 3,5 mia. kr. ville være foretaget, selv om der ikke havde været støttemulighed. Den statistiske usikkerhed på dette estimat er +/- 2 procentpoint ved et 95% konfidensinterval. Den statistiske usikkerhed på alle estimater fremgår af tabellens næstyderste kolonne til højre.

Dødvægtstabet er nogenlunde ens på tværs af akserne. Dødvægtstabet for akse 1 er 29%, svarende til 489 mio. kr. Her er det miljøteknologiordningen, som har det højeste dødvægtstab (39%) svarende til 264 mio. kr., mens støtteordningen økologifremme (kvalitetsfødevareordningen) har det laveste dødvægtstab (15%) svarende til 35 mio. kr. Akse 2 har et samlet dødvægtstab på 26% svarende til 312 mio. kr. Dødvægtstabet er under 10% på ordningerne Friluftsfaciliteter, P-ådals projekter og Vådomyråder. Akse 3 har et samlet dødvægtstab på 29% svarende til 205 mio. kr. Her er det støtteordningen Nye arbejdspladser, som har det højeste dødvægtstab (38%) og Attraktive arbejdspladser, der har det laveste dødvægtstab (24%).

⁶³ Der er foretaget en følsomhedsberegning, hvor dødvægtstabet beregnes fordelingen på spørgsmålene, hvor "ingen" svarer til 0%, "1-25" 17%, "26-50%" 42%, "51-75%" 59%, "76-99%" 84% og "Hele investeringen" 100%. Antagelsen er altså den faktiske fordeling af dødvægtstab er hhv. Venstre og højreskæv inden for intervallerne. Følsomhedsberegningen viser, at dødvægtstabet på ordningsniveau ændrer sig mellem 0,0 og 2,4 procentpoint. Ændringen på aksenniveau og for programmet er under et procentpoint. Beregningsmetoden vurderes på den baggrund at være robust i forhold til fortolkningen af støttemodtagernes besvarelser i intervaller.

Tabel 39. Dødvægtstab på akse- og støtteordningsniveau uden fremskyndelser

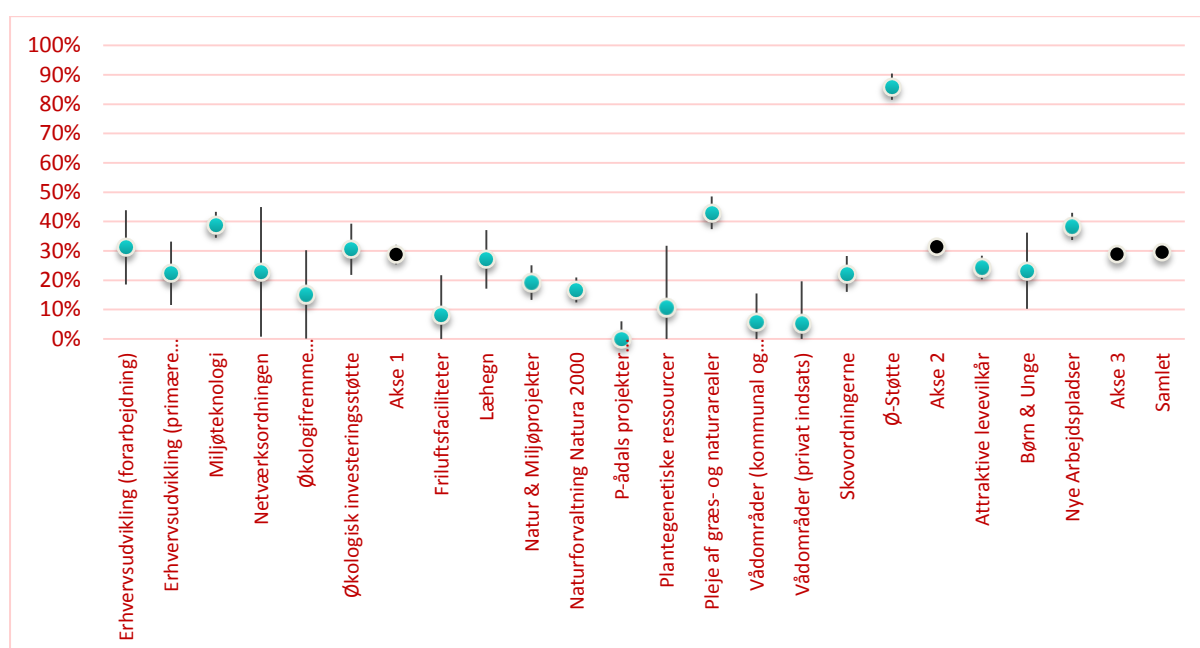
Akse	Ordning	Tilsagn			Udbetaling	Hvor stor en del af projektet ville være realiseret, hvis der ikke kunne opnås støtte fra LDP?							Dødvægtstab		
		Antal	Beløb i mio. Kr.	Antal modtagere		Ingen	1-25%	26-50%	51-75%	76-99%	100%	Besvar- elser	Andel	Statistisk usikker- hed	Udbeta- ling
Akse 1	Erhvervsudvikling (forarbejdning)	337	249,6	146	167,3	39%	13%	21%	13%	0%	13%	38	31%	+/- 13%	52,1
	Erhvervsudvikling (primære jordbrugere)	909	625,6	210	492,1	53%	18%	11%	4%	2%	11%	45	22%	+/- 11%	110,2
	Miljøteknologi	2.888	1.042,3	1.793	678,0	33%	13%	19%	12%	8%	15%	366	39%	+/- 4%	263,6
	Netværksordningen	91	45,1	36	29,4	30%	40%	20%	0%	0%	10%	10	23%	+/- 22%	6,7
	Økologifremme (kvalitetsfødevareordningen)	178	357,3	60	230,4	31%	56%	0%	13%	0%	0%	16	15%	+/- 15%	35,0
	Økologisk investeringsstøtte	344	109	196	69,8	32%	14%	33%	10%	4%	6%	69	31%	+/- 9%	21,3
	Samlet akse 1	4.747	2.428,9	2.441	1.667,0							544	29%	+/- 3%	489,0
Akse 2	Friluftsfaciliteter	68	8,9	38	5,4	73%	9%	18%	0%	0%	0%	12	8%	+/- 14%	0,4
	Læhegn	504	119,9	242	81,2	45%	17%	19%	3%	0%	16%	58	27%	+/- 10%	22,0
	Natur & Miljøprojekter	913	141,1	491	85,8	48%	22%	21%	1%	2%	6%	126	19%	+/- 6%	16,5
	Naturforvaltning Natura 2000	515	74,5	393	57,2	50%	28%	13%	4%	1%	5%	167	17%	+/- 4%	9,6
	P-ådals projekter (fosforvådområder)	35	8,9	16	5,7	100%	0%	0%	0%	0%	0%	6	0%	+/- 0%	0,0
	Plantegenetiske ressourcer	52	22,4	22	14,7	50%	33%	17%	0%	0%	0%	6	11%	+/- 21%	1,6
	Pleje af græs- og naturarealer	11.552	987,7	5.845	513,3	37%	9%	16%	5%	3%	30%	290	43%	+/- 6%	220,4
	Vådområder (kommunal og statslig indsats)	373	329	64	71,8	88%	6%	0%	0%	6%	0%	17	6%	+/- 10%	4,2
	Vådområder (privat indsats)	28	22,4	11	2,7	60%	40%	0%	0%	0%	0%	5	5%	+/- 14%	0,1
	Skovordningerne	3668	378,8	3668	169,7	54%	18%	9%	8%	2%	10%	169	22%	+/- 6%	37,6
Samlet for akse 2	17.708	2.094	10.790	1.084,7							856	26%	+/- 3%	312,4	
Akse 3	Attraktive levevilkår	3.058	792,7	1.905	466,9	46%	15%	19%	9%	5%	4%	349	24%	+/- 4%	113,6
	Børn & Unge	321	43,4	65	26,0	44%	20%	20%	8%	0%	8%	25	23%	+/- 13%	6,0
	Nye Arbejdspladser	1.408	380,8	933	223,8	31%	18%	15%	13%	11%	12%	291	38%	+/- 5%	85,8
	Samlet for akse 3	4.787	1.216,9	2.903	716,7							665	29%	+/- 3%	205,4
LDP	Samlet	27.242	5.739	16.134	3.468,5							2.065	28%	+/- 2%	1.006,8

Kilde: BTAS og spørgeskemaundersøgelse blandt støttemodtagere.

Nedenstående figur illustrerer dødvægtstabet på akse- og støtteordningsniveau, hvor de respektive usikkerheder er indtegnet. For de tre akser ses det, at usikkerheden for dødvægtstabet er langt mindre end for de respektive støtteordninger, hvilket skyldes, at antallet af respondenter på aksniveau er væsentlig større end på ordningsniveau. For de tre akser fremgår en usikkerhed for dødvægtstabet på +/- 3 procentpoint, hvilket er et acceptabelt niveau. Beregningen af dødvægt på aksniveau er således et forholdsvis sikkert estimat.

Specielt Netværksordningen har en høj statistisk usikkerhed på 22%, og det samme gælder Plantege- netiske ressourcer med en usikkerhed på 21%. Begge disse ordninger har ligesom ordningerne Våd- områder og Friluftaktiviteter et konfidensinterval som inkluderer værdien 0%. *Det kan derfor ikke konkluderes ud fra nærværende undersøgelse om disse ordninger har et dødvægtstab.*

Figur 34. Dødvægtstab på akse- og støtteordningsniveau med statistisk usikkerhed ved et 95% konfidensinterval



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt støttemodtagere.

10.3.2 Har støtten medført, at projektet er blevet fremskyndet?

En væsentlig nuancering af dødvægtsberegningen vedrører landdistriktsprogrammets betydning for hvornår, en investering bliver gennemført. Muligheden for at få støtte kan således gøre, at en støttemodtager vælger at gennemføre en investering, før han ellers ville have gjort det. Det betyder, at investeringen har økonomiske effekter, før den ellers ville have haft det. I undersøgelsen stilles støttemodtageren følgende spørgsmål: *Har støtten under Landdistriktsprogrammet medført, at projektet er blevet fremskyndet?* og *Kan du venligst uddybe hvor lang tid investeringen er blevet fremskyndet?*

Evalueringen viser, at projekterne under landdistriktsprogrammet i stort omfang er blevet fremskyndet. Tabellen nedenfor viser, at der på tværs af akserne er et flertal af projekter, som i høj eller nogen grad er blevet fremskyndet på grund af støtten under landdistriktsprogrammet – i gennemsnit er projekterne blevet fremskyndet ca. 2 år.

Tabel 40. Har støtten under Landdistriktsprogrammet medført, at projektet er blevet fremskyndet?

		I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Slet ikke	Ved ikke	År*
Akse 1	Erhvervsudvikling (forarbejdning)	47%	26%	5%	18%	3%	2,3
	Erhvervsudvikling (prim. jordbrugere)	49%	31%	7%	7%	7%	2,3
	Miljøteknologi	34%	34%	11%	19%	1%	2,0
	Økologifremme (kvalitetsfødevareordningen)	44%	19%	25%	13%	0%	**
	Økologisk investeringsstøtte	46%	39%	4%	6%	4%	2,1
Akse 2	Friluftsfaciliteter	25%	0%	17%	8%	50%	**
	Læhegn	26%	21%	3%	33%	17%	2,2
	Natur & Miljøprojekter	44%	21%	6%	18%	10%	3,1
	Naturforvaltning Natura 2000	38%	19%	5%	18%	20%	3,1
	P-åds projekter (fosforvådområder)	33%	0%	0%	33%	33%	**
	Plantegenetiske ressourcer	33%	0%	0%	50%	17%	**
	Pleje af græs- og naturarealer	36%	24%	2%	23%	14%	3,4
	Vådområder (kommunal og statslig)	35%	24%	0%	6%	35%	**
	Vådområder (privat)	60%	0%	0%	40%	0%	**
	Skovordningerne	30%	29%	17%	17%	8%	2,6
Akse 3	Attraktive levevilkår	42%	30%	6%	14%	8%	2,2
	Børn & Unge	24%	24%	4%	24%	24%	1,1
	Nye Arbejdspladser	40%	28%	9%	16%	7%	2,0

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt støttemodtagere og egne beregninger

Noter: *Støttemodtagere er i spørgeskemaet blev bedt om at skønne, hvor mange år deres projekt er blevet fremskyndet. Det angivne tal er et gennemsnit heraf. **For få observationer til at vurdere effekten af fremskyndelse.

Når en investering fremskyndes, vil investeringen få økonomiske effekter, før den ellers ville have haft det, og dermed reduceres dødvægtstabet. Reduktionen estimeres på baggrund af den øgede nutidsværdi, som investeringen har fået ved at blive gennemført tidligere end den ellers ville være.

Tabellen nedenfor viser hvor meget dødvægten reduceres som følge af, at støtteordningerne under landdistriktsprogrammet har fremskyndet en række investeringer, og dermed har en højere nutidsværdi. Det angives, hvor stor en andel af projekterne inden for hver ordning, som er blevet fremskyndet, den gennemsnitlige fremskyndelse i år og den samlede udbetaling under ordningen. På den baggrund beregnes reduceret dødvægtstab. For ordningerne Økologifremme, Friluftsfaciliteter, P-åds projekter (fosforvådområder), Plantegenetiske ressourcer, Vådområder (kommunal og statslig) og Vådområder (privat) er der *ikke* foretaget en beregning, fordi respondentantallet er for lille.

Tabellen viser, at effekten af fremskyndelse varierer mellem ordningerne og akserne. Dødvægtstabet under akse 1 reduceres samlet set med 97,3 mio. kr., hvilket især skyldes, at 80% af investeringerne under Miljøteknologiordningen er blevet fremskyndet, og at denne fremskyndelse gennemsnitligt er på 2 år. Inden for akse 2 reduceres dødvægtstabet med 71,3 mio. kr., og her er effekterne særligt store for Pleje af græs- og naturarealer, hvor 62% af projekterne er blevet fremskyndet med gennemsnitligt 3,4 år. Reduktionen af dødvægtstabet for akse 3 er 47 mio. kr., hvilket bl.a. skyldes, at 78% af projekterne under Attraktive levevilkår er blevet fremskyndet med gennemsnitligt 2,2 år.

Tabel 41. Reduceret dødvægt som følge af fremskyndelse

		Andel af projekter som er fremskyndet	Gennemsnitligt fremskyndet i år	Samlet udbetaling i mio. Kr.	Reduceret dødvægt pga. fremskyndelse (kr.)
Akse 1	Erhvervsudvikling (forarbejdning)	79%	2,3	167,3	11,1
	Erhvervsudvikling (prim. jordbrugere)	87%	2,3	492,1	40,5
	Miljøteknologi	80%	2,0	678,0	40,4
	Økologifremme (kvalitetsfødevareordningen)	88%		230,4	
	Økologisk investeringsstøtte	90%	2,1	69,8	5,3
	Samlet akse 1				97,3
Akse 2	Friluftsfaciliteter	42%		5,4	
	Læhegn	50%	2,2	81,2	3,6
	Natur & Miljøprojekter	72%	3,1	85,8	9,4
	Naturforvaltning Natura 2000	62%	3,1	57,2	5,5
	P-ådals projekter (fosforvådområder)	33%		5,7	
	Plantegenetiske ressourcer	33%		14,7	
	Pleje af græs- og naturarealer	62%	3,4	513,3	34,0
	Vådområder (kommunal og statslig)	59%		71,8	
	Vådområder (privat)	60%		2,7	
	Skovordningerne	76%	2,6	169,7	18,7
	Samlet akse 2				71,3
Akse 3	Attraktive levevilkår	78%	2,2	466,9	33,6
	Børn & Unge	52%	1,1	26,0	0,5
	Nye Arbejdspladser	77%	2,0	223,8	12,9
	Samlet akse 3				47,0

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt støttemodtagere og egne beregninger

10.3.3 Har støtten medført, at projektet er større, end det ellers ville have været?

En anden nuancering af dødvægtsberegningen vedrører landdistriktsprogrammets betydning for størrelsen på den investering, der bliver gennemført. Muligheden for at få støtte kan således gøre, at en støttemodtager vælger at gennemføre en større investering, end han ellers ville have gjort det. Det betyder, at investeringen har økonomiske effekter, som er større end den ellers ville have haft. I undersøgelsen stilles støttemodtageren følgende spørgsmål: *Har støtten under Landdistriktsprogrammet medført, at projektet er blevet større end det eller ville have været?*

Evalueringen viser, at en stor andel af projekterne er blevet større, end de ellers ville have været som følge af støtten, hvilket betyder, at støtten har bidraget til at øge eksempelvis beskæftigelses- og miljøeffekter. Tabellen nedenfor viser støttemodtagernes besvarelser. Eksempelvis er 68% af projekterne inden for erhvervsudvikling (forarbejdning) i høj eller nogen grad blevet større, end de ellers ville have været.

Tabel 42. Har støtten under Landdistriktsprogrammet medført, at projektet er større, end det ellers ville have været?

		I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Slet ikke	Ved ikke
Akse 1	Erhvervsudvikling (forarbejdning)	34%	34%	13%	18%	0%
	Erhvervsudvikling (prim. jordbrugere)	29%	33%	9%	16%	13%
	Miljøteknologi	15%	39%	14%	28%	4%
	Økologifremme (kvalitetsfødevareordningen)	44%	31%	6%	6%	13%
	Økologisk investeringsstøtte	29%	32%	19%	16%	4%
Akse 2	Friluftsfaciliteter	50%	25%	8%	8%	8%
	Læhegn	29%	28%	9%	22%	12%
	Natur & Miljøprojekter	45%	20%	10%	21%	4%
	Naturforvaltning Natura 2000	43%	25%	2%	16%	14%
	P-åds projekter (fosforvådområder)	33%	0%	0%	50%	17%
	Plantegenetiske ressourcer	33%	17%	17%	17%	17%
	Pleje af græs- og naturarealer	42%	13%	3%	34%	8%
	Vådområder (kommunal og statslig)	24%	12%	12%	12%	41%
	Vådområder (privat)	40%	20%	0%	40%	0%
	Skovordningerne	23%	23%	11%	33%	11%
Akse 3	Attraktive levevilkår	28%	30%	13%	21%	8%
	Børn & Unge	48%	32%	4%	4%	12%
	Nye Arbejdspladser	28%	31%	12%	21%	7%

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt støttemodtagere.

Støttemodtagerne er ikke blevet spurgt hvor meget større deres investering er blevet som følge af muligheden for støtte. Derfor er der ikke foretaget yderligere beregninger på den økonomiske effekt heraf. Der er dog lavet to eksempelberegninger, som fremgår nedenfor af kapitlerne om Miljøteknologi og Investeringer i nye teknologier på økologiske bedrifter.

10.3.4 Opsummering

Når der tages højde for landdistriktsprogrammets effekt for de gennemførte projekters størrelse og fremskyndelse, falder dødvægtstabet fra 28% til 22%, svarende til 783 mio. kr. for programmet som helhed. Dødvægtstabet for akse 1 er 23%, svarende til 382 mio. kr. Ordningen Erhvervsudvikling (Primære jordbrugere) har et dødvægtstab på 14%, mens dødvægtstabet for Miljøteknologiordningen er 33%. Dødvægtstabet for akse 2 er 18% svarende til 241 mio. kr. For flere af ordningerne er dødvægtstabet på under 10%, når der tages højde for, at projekter gennemføres tidligere, end de ellers ville være. Dødvægtstabet for akse 3 er 22% svarende til 159 mio. kr. Ordningen Attraktive levevilkår har et dødvægtstab på 17%, mens dødvægtstabet for Nye arbejdspladser er 32%.

De gennemførte beregninger tager ikke højde for, at eventuelle miljøeffekter mv. er implementeret tidligere, end de ellers ville have været uden støtteordningen. Hvis der blev taget højde for disse effekter, ville dødvægtstabet blive reduceret yderligere.

Tabel 43. Samlet dødvægtstab i forbindelse med støtte under det danske landdistriktsprogram 2007-2013 inklusive fremskyndelse

Akse	Ordning	Tilsagn		Udbetaling	Dødvægtstab (initial)		Reduktion pga. fremskyndelse		Dødvægtstab (inkl. reduktion)	
		Antal	Beløb		Andel	Beløb	Andel	Beløb	Andel	Beløb
Akse 1	Erhvervsudvikling (forarbejdning)	337	249,6	167,3	31%	52,1	7%	11,1	24%	41,0
	Erhvervsudvikling (primære jordbrugere)	909	625,6	492,1	22%	110,2	8%	40,5	14%	69,7
	Miljøteknologi	2.888	1.042,3	678,0	39%	263,6	6%	40,4	33%	223,3
	Netværksordningen	91	45,1	29,4	23%	6,7			23%	6,7
	Økologifremme (kvalitetsfødevareordningen)	178	357,3	230,4	15%	35,0			15%	35,0
	Økologisk investeringsstøtte	344	109,0	69,8	31%	21,3	8%	5,3	23%	16,0
	Samlet akse 1	4.747	2.428,9	1.667,04	29%	489,0	6%	97,3	23%	382,1
Akse 2	Friluftsfaciliteter	68	8,9	5,4	8%	0,4			8%	0,4
	Læhegn	504	119,9	81,2	27%	22,0	5%	3,6	22%	18,4
	Natur & Miljøprojekter	913	141,1	85,8	19%	16,5	11%	9,4	8%	7,1
	Naturforvaltning Natura 2000	515	74,5	57,2	17%	9,6	10%	5,5	7%	4,0
	P-ådals projekter (fosforvådområder)	35	8,9	5,7	0%	0,0			0%	0,0
	Plantegenetiske ressourcer	52	22,4	14,7	11%	1,6			11%	1,6
	Pleje af græs- og naturarealer	11.552	987,7	513,3	43%	220,4	7%	34,0	36%	186,4
	Vådområder (kommunal og statslig indsats)	373	329,0	71,8	6%	4,2			6%	4,2
	Vådområder (privat indsats)	28	22,4	2,7	5%	0,1			5%	0,1
	Skovordningerne	3.668	378,8	169,7	22%	37,6	11%	18,7	11%	18,8
	Samlet for akse 2	17.708	2.094	1.084,7	26%	312,4	8%	71,3	18%	241,2
Akse 3	Attraktive levevilkår	3.058	792,7	466,9	24%	113,6	7%	33,6	17%	80,0
	Børn & Unge	321	43,4	26,0	23%	6,0	2%	0,5	21%	5,5
	Nye Arbejdspladser	1.408	380,8	223,8	38%	85,8	6%	12,9	32%	72,8
	Samlet for akse 3	4.787	1.216,9	716,7	29%	205,4	7%	47,0	22%	159,6
LDP	Samlet	27.242	5.739,4	3.468,5	28%	1.006,8	6%	215,5	22%	782,9

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt støttemodtagere og egne beregninger

Note: Dødvægtstallet for Pleje af græs er lavere end ovenfor når andre forhold medtages. Der henvises til ordningsrapporten for en uddybning.

I det følgende afsnit dykkes der ned i henholdsvis miljøteknologiordningen og økologisk investeringsstøtte for at undersøge dødvægtstab for disse ordninger samt undersøge, hvilke forklaringer der er på henholdsvis høj og lav dødvægtstab.

10.4 MILJØTEKNOLOGI

10.4.1 Omfang af dødvægtstab

Miljøteknologiordningen indgår i regeringens aftale om Grøn Vækst 2010-2015. Støtteordningen er derfor omfattet af flere politiske aftaler og har stor politisk fokus. Formålet med ordningen er at give tilskud til projekter, som kan bidrage til at sikre et miljø- og klimamæssigt bæredygtigt jordbrug. Herved er ordningens formål at reducere miljø- og klimabelastningen fra den primære jordbrugsproduktion gennem tilskud til investeringer i nye processer og teknologier på jordbrugsbedrifter.

Før en teknologi kan opnå et tilskud, er kravet, at der skal være tale om en vis nyhedsværdi samtidigt med, at teknologiens miljømæssige effekt skal være over en fastsat minimumseffekt. Hvis dette er opfyldt, prioriteres de ansøgte projekter på baggrund af omkostningseffektivitet, som skal sikre "mest miljø for pengene". Vurderingen foretages med udgangspunkt i en oversigt, som er udarbejdet af DJF⁶⁴. DJF-oversigten indeholder miljø- og klimaeffekten af en række teknologier, samt en beregning af teknologiernes omkostningseffektivitet. Før der ydes tilskud til en teknologi, skal denne have en miljø- og klimaeffekt i den primære jordbrugsproduktion inden for minimum ét af følgende områder:

- 1) Reduktion af lugtgener samt emission af klimagasser og ammoniak fra husdyrproduktion og husdyrgødning.
- 2) Reduktion af pesticidanvendelsen.
- 3) Reduktion i tab af næringsstoffer i forbindelse med fodring, omsætning af foderstoffer samt anvendelse af husdyrgødning.
- 4) Reduktion af energiforbruget respektive reduktion af vand-, næringsstof- og pesticidforbruget i gartnerisektoren.
- 5) Tilbageholdelse af næringsstoffer fra markerne.

Tilskud til et projekt kan maksimalt udgøre 40% af de tilskudsberettede udgifter. Dog kan der under det femte indsatsområde opnås 100% i tilskud.

Projekterne skal minimum have 10 % miljøeffekt for at opnå støtte, mens der ligeledes har været et krav om minimumsbeløb på 300.000 kr., som dog i visse tilfælde har været på 100.000 kr. grundet

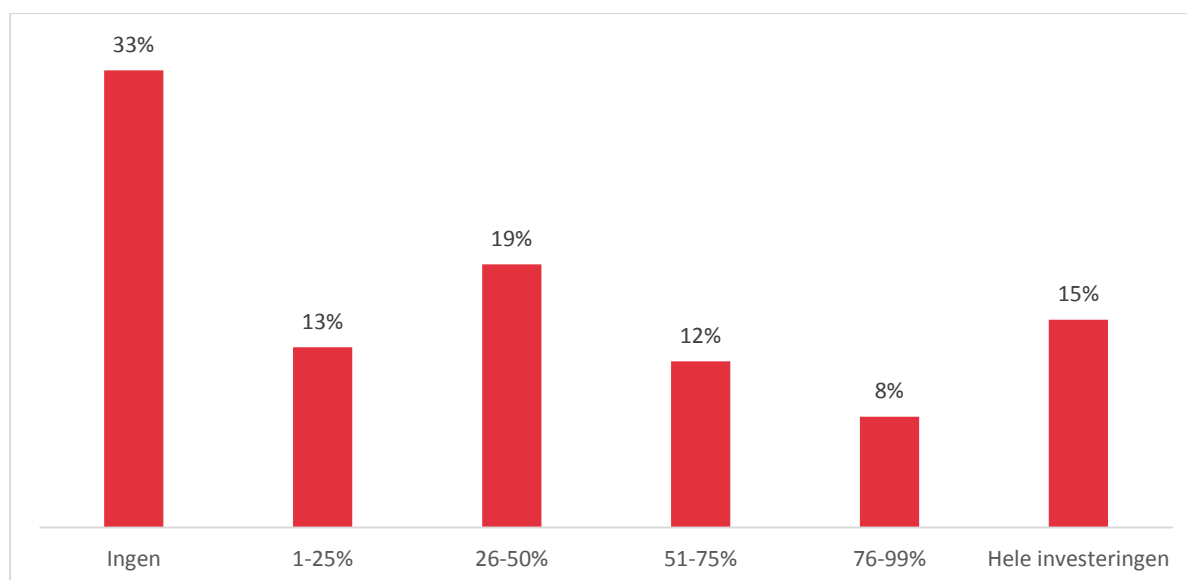
⁶⁴ "Oversigt over og vurdering af miljøteknologier i det primære jordbrug – driftsøkonomi og miljøeffektivitet". Aarhus Universitet, Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, marts 2010.

teknologiens størrelse. Interview med den ordningsansvarlige for miljøteknologiordningen fremhæver dog, at vurderingen af nyhedsværdien har været lempelig og svær at operationalisere i praksis. Der har dog eksisteret et krav om, at der kun gives støtte til en teknologi, som har maksimal 50% udbredelse i branchen.

Støtteordningens dødvægtstab beregnes som udgangspunkt på baggrund af spørgsmålet om, hvor stor en del af projektet, der ville være gennemført, hvis der ikke kunne opnås støtte fra landdistriktsprogrammet. Figuren nedenfor viser, at 33% af støttemodtagerne slet ikke ville have realiseret projektet uden støtte, 13% ville realisere 1-25 %, mens 15% svarer, at de ville have realiseret hele projektet uanset støtte.

Støtten inden for Miljøteknologiordningen har således et dødvægtstab på 39% svarende til 263,6 mio. kr., når der ikke tages højde, at støtteordningen også har haft effekter for tidspunktet for gennemførelse af projekterne og projekternes størrelse. Denne problemstilling behandles senere i kapitlet.

Tabel 44. Hvor stor en del af projektet ville være realiseret, hvis der ikke kunne opnås støtte fra landdistriktsprogrammet?



Kilde: udtræk fra BTAS samt Epinions spørgeskema

Dette relativt høje dødvægtstab – set i forhold til de andre ordninger under landdistriktsprogrammet – kan ifølge den ordningsansvarlige bl.a. hænge sammen med prioriteringen af udvælgelseskriterier, idet der er lagt mere vægt på projekternes miljøeffekter end på dødvægtsbetragtningen. På indsatsniveau er det specielt Ny staldanlæg og Næringsstoffer, som har et højt dødvægtstab, mens Gartneri-projekter har den laveste dødvægt.

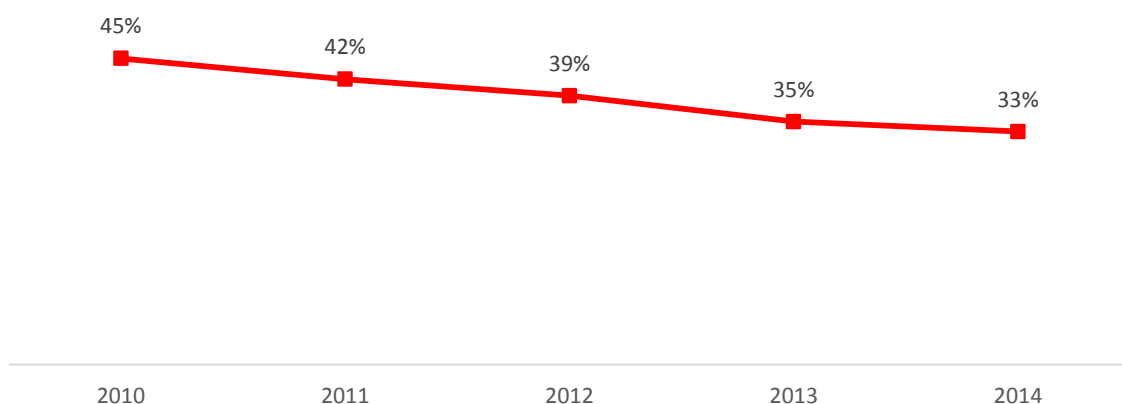
Tabel 45. Hvor stor en del af projektet ville være gennemført uden støtten?

Indsatsområde	Ingen	1-25%	26-50%	51-75%	76-99%	Hele investeringen	Dødvægtstab	N
Lugt og emission	35%	10%	22%	4%	12%	18%	40%	130
Pesticid	31%	18%	18%	19%	5%	9%	35%	95
Næringsstoffer	27%	11%	18%	17%	6%	21%	45%	66
Gartneri	46%	13%	21%	10%	3%	8%	26%	39
Ny staldanlæg	26%	13%	11%	18%	16%	16%	47%	38
Denitrifikationsanlæg	67%	0%	33%	0%	0%	0%	13%	3

Kilde: Udtræk fra BTAS og spørgeskemaundersøgelse blandt støttemodtagere.

Dødvægtstabet er over programperioden faldet 10 procentpoint. Dødvægtstabet er således reduceret med gennemsnitligt 3 procentpoint for hvert år fra 2010 til 2013. Dette fald begrundes af den ordningsansvarlige med ændringer inden for pesticidområdet. I starten af programperioden blev der under Miljøteknologiordningen givet tilskud til sprøjtemaskiner, men i løbet af programperioden er der sket en ændring i ordningens design, så der kun er givet tilskud til dele af investeringen. Herunder primært tilbehør til sprøjtning, der er tilbehør, som støttemodtageren ellers ikke ville have købt.

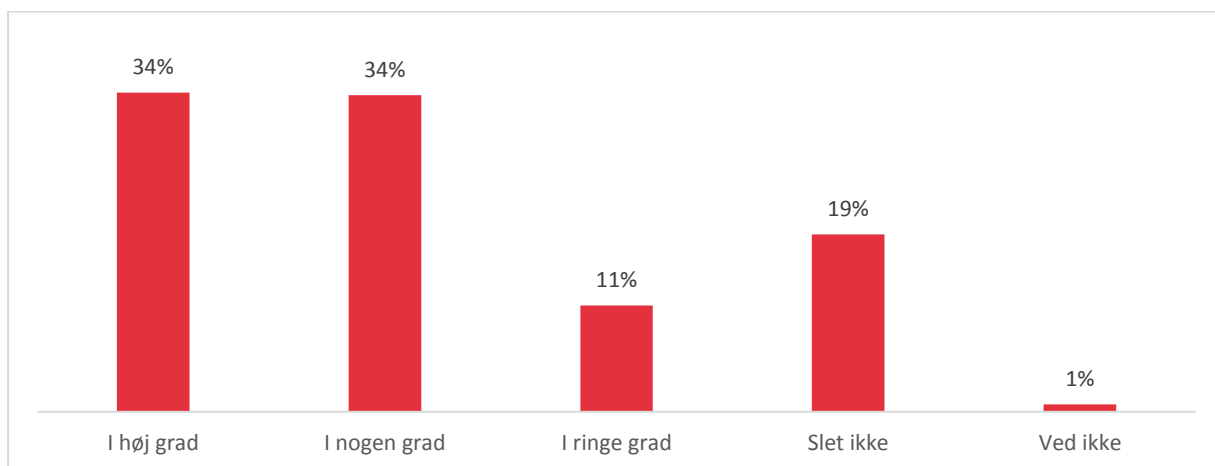
Figur 35. Dødvægtstab



Kilde: Udtræk fra BTAS og spørgeskemaundersøgelse blandt støttemodtagere.

Det har ikke været muligt at sammenligne dødvægtstabet med tidligere programperioder, idet der ikke findes et tilstrækkeligt sammenligningsgrundlag, da Miljøteknologiordningen ikke tidligere har været særskilt.

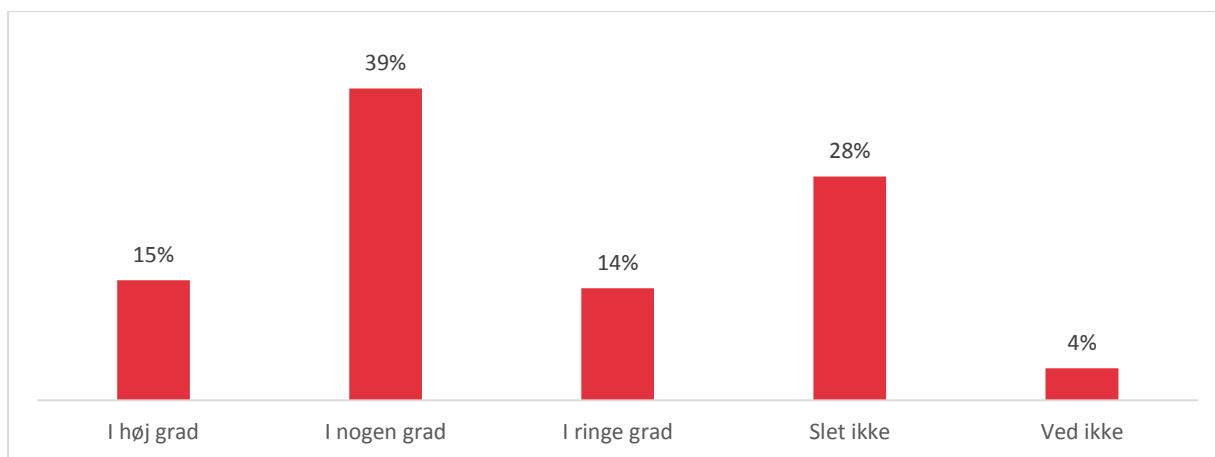
Spørgeskemaundersøgelsen viser endvidere, at 80% af projekterne under ordningen er blevet fremrykket som følge af muligheden for støtte under miljøteknologiordningen. Gennemsnitligt er der sket en fremrykning af investeringerne på 2 år.

Tabel 46. Har støtten under landdistriktsprogrammet medført, at projektet er blevet fremskyndet?

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt støttemodtagere

Når en investering bliver fremskyndet i forhold til, hvornår investeringen ellers ville være gennemført, får investeringen ligeledes nogle samfundsøkonomiske effekter tidligere. Dermed reduceres dødvægtstabet. Reduktionen af dødvægtstabet beregnes på baggrund forøgelsen af nutidsværdien af investeringen, som er beskrevet tidligere i kapitlet. Reduktionen af dødvægtstabet under Miljøteknologiordningen er på 6% svarende til 40,4 mio. kr., når der tages højde for fremskyndelsen.

68% af projekterne er endvidere blevet større, end de ellers ville have været, hvilket også bidrager til at reducere dødvægtstabet.

Tabel 47. Har støtten under landdistriktsprogrammet medført, at projektet er større, end det ellers ville have været?

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt støttemodtagere

Når en investering bliver større, end den ellers ville have været, får investeringen nogle økonomiske effekter, som den ellers ikke ville have haft. Caseeksemplet nedenfor er en konkret illustration af, hvordan et projekt under støtteordningen er blevet større grundet støtten.

EKSEMPEL - MILJØTEKNOLOGI

En landmand med hovedproduktion inden for planteavl søgte i 2013 tilskud inden for indsatsområdet *pesticidreduktion*. Der blev søgt om tilskud til investering i en radrenser og GPS. Støttemodtager fik et tilsagn og senere en udbetaling på 100.000 kr.

Støttemodtager fik tilskud til udbygning af en eksisterende maskine. Med udbygningen fik maskinen en ny funktion, som kunne mindske spild af sprøjtemidler, da denne kunne undgå sprøjtning med overlap ved hjælp af GPS. Formålet med investeringen var således at optimere og reducere spildet af pesticid.

Støttemodtager ville i et vist omfang have investeret i projektet selv uden støtte, men kun i en bedre sprøjtemaskine og ikke den ekstra automatiske sprøjtefunktion og hermed miljøteknologien.

Projektet er altså blevet større, end det ellers ville have været svarende til 25%. Hertil har støtten gjort, at investeringen er blevet fremskyndet. Derudover har støttemodtager fået ekstra goder i form af fleksibilitet, da han kan sprøjte på alle tider af døgnet grundet den automatiske sprøjtefunktion – også selvom det er mørkt.

År: **2013**

Tilsagn: **100.000 kr.**

Støtte til projektet sikre altså, at projektet først og fremmest bliver gennemført, som det eller ikke være. Derudover sikrer støtten, at investeringen er blevet fremskyndet og herved implementeret tidligere, mens støtten ligeledes har gjort projektet større, end det ellers ville have været.

Samlet set er dødvægtstabet for Miljøteknologiordningen på 33% svarende til 224 mio. kr. Tabellen nedenfor giver et overblik over fordelingen mellem indsatsområderne.

Det laveste dødvægtstab ses for indsatsområderne Gartneri og Denitrifikationsanlæg samt Pesticid. Særlig i forhold til projekter inden for Gartneri ses en stor effekt af støtteordningen i forhold til at fremskynde investeringer og i forhold til at gøre dem større, end de ellers ville have været. Ny staldanlæg og Næringsstoffer er de indsatsområder med størst dødvægtstab. Særligt i forhold til projekter inden for Nye staldanlæg ses en lille effekt af støtteordningen i forhold til at fremskynde investeringer og i forhold til at gøre dem større, end de ellers ville have været.

Tabel 48. Hvor stor en del af projektet ville være gennemført uden støtten?

Ordning	Tilsagn		Udbetaling	Dødvægtstab (initial)		Reduktion pga. fremskyndelse		Dødvægtstab (inkl. reduktion)	
	Antal	Beløb		Andel	Beløb	Andel	Beløb	Andel	Beløb
Lugt og emission	1.417	462	258,8	40%	103,6	6%	15,7	34%	87,9
Pesticid	645	181	148,8	35%	52,2	7%	11,0	28%	41,2
Næringsstoffer	363	76	63,6	45%	28,7	6%	3,6	39%	25,2
Gartneri	223	103	77,5	26%	20,2	9%	7,1	17%	13,1
Ny staldanlæg	228	215	123,9	47%	58,3	2%	2,8	45%	55,5
Denitrifikationsanlæg	12	5	5,3	13%	0,7	6%	0,3	7%	0,4
Miljøteknologi	2.888	1.042	678,0	39%	263,6	6%	40,3	33%	223,3

Kilde: Udtræk fra BTAS og spørgeskemaundersøgelse blandt støttemodtagere.

10.4.2 Hvad karakteriserer projekter med henholdsvis højt og lavt dødvægtstab?

I tabellen neden for er projekterne under Miljøteknologiordningen placeret på baggrund af deres respektive døds vægtstab og sammenholdt med spørgsmålene om, hvorvidt projekterne er blevet fremskyndet eller er større, end de ville have været uden støtte. Formålet er at give et billede af sammenhængen mellem dødvægtstab og effekterne i forhold til fremskyndelse og størrelse samt at vise et billede af projekter med lavt dødvægtstab (grøn) og projekter med højt dødvægtstab (rød).

Tabel 49. Dødvægtstab, fremskyndelse og størrelse

		Dødvægtstab			
		100%	Over 50%	Under 50%	0%
Andre effekter af støtten	Fremskyndet og større	2%	9%	18%	16%
	Fremskyndet eller større	4%	7%	10%	14%
	Hverken fremskyndet eller større	10%	5%	4%	2%

Kilde: udtræk fra BTAS samt Epinions spørgeskema

Anm: Tabellen er konstrueret ud fra hvor stor dødvægtstabet er for de enkelte projekter, mens fremskyndelsen og størrelsen på projekterne ligeledes er inddraget.

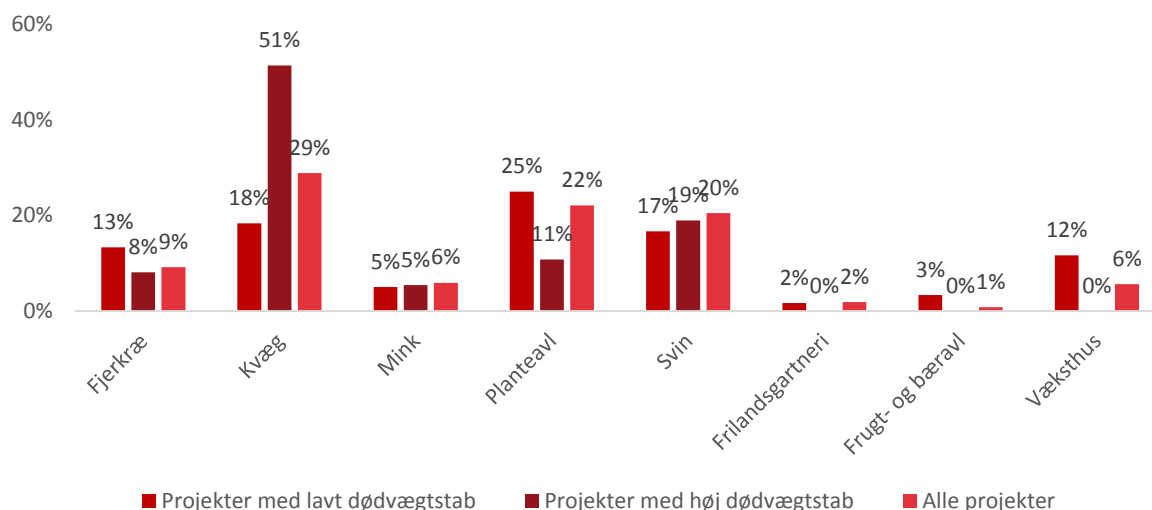
I det følgende beskrives det, hvad der kendetegner projekter med henholdsvis højt og lavt dødvægtstab. Beskrivelsen foretages med udgangspunkt i de 10% projekter med størst dødvægtstab og de 16% projekter uden døds vægtstab, der er markeret i tabellen med rød og grøn, på baggrund af resultater fra spørgeskemaundersøgelsen blandt støttemodtagere.

Hvad kendetegner projekter med høj og lav dødvægtstab?

Der er en overrepræsentation af kvægbedrifter blandt projekter med et højt dødvægtstab, omvendt er planteavlere underrepræsenteret. Ligeledes ses det i figuren, at kvægbedrifter er underrepræsenteret blandt projekterne med lav dødvægtstab.

Projekter med højt dødvægtstab er endvidere karakteriseret ved at vedrøre teknologier inden for lugt, ammoniak eller klimagasser (68% mod 53% total set), mens teknologier inden for pesticider er underrepræsenteret (11% mod 30% total set).

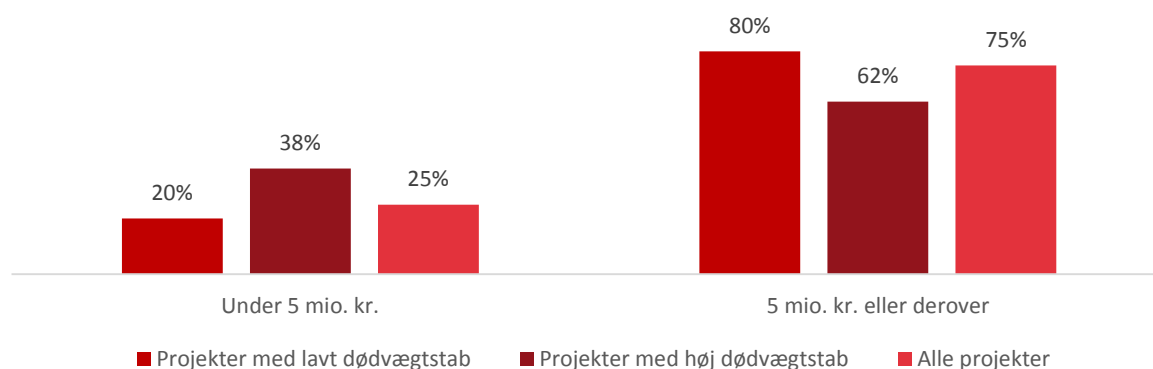
Tabel 50. Bedrifternes hovedproduktion på ansøgningstidspunktet



Kilde: Epinions spørgeskema

Bedrifter med en omsætning under 5 mio. kr. er overrepræsenteret blandt projekter med højt dødvægtstab, mens bedrifter med en omsætning over 5 mio. kr. er overrepræsenteret blandt projekter med lav dødvægtstab. Endvidere viser resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, at 46% af bedrifterne med høj dødvægtstab før ansøgningstidspunktet havde 1-2 ansatte. Modsat synes projekter med lav dødvægt at være større bedrifter, hvilket underbygges af, at disse er overrepræsenteret af bedrifter med 3-5 personer (47% kontra 37% total set under ordningen), mens mindre bedrifter på 1-2 personer er underrepræsenteret (23% mod 34% total set).

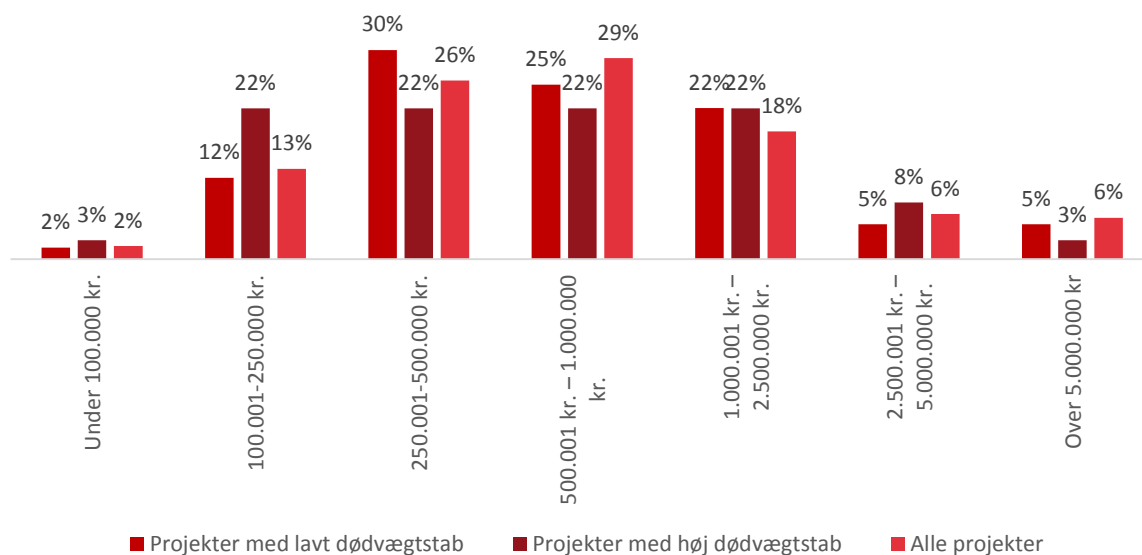
Tabel 51. Hvor stor var bedriftens omsætning det seneste år, før ansøgningstidspunktet?



Kilde: Epinions spørgeskema

Projekter med lavt dødvægtstab har en størrelse på 250.000-1.000.000 kr., mens projekter med et højt dødvægtstab særligt er overrepræsenteret blandt projekter med en samlet investering mellem 100.000 til 250.000 kr.

Tabel 52. Hvor stor var den samlede investering, som der blev søgt om støtte til?



Kilde: Epinions spørgeskema

Støttens betydning for ændret behov for arbejdskraft og betydning for bedriftens indtjening er generelt mindre for projekter med høj dødvægtstab. Eksempelvis svarer 68% af de støttemodtagere, hvis projekter har størst dødvægtstab, at de ikke har øget indtjeningen som følge af projektets gennemførelse, hvilket er 40% af projekterne inden for miljøteknologiordningen total set.

Opsummerende er de 16% projekter med lavest dødvægtstab karakteriseret ved en underrepræsentation af kvægbedrifter og en overrepræsentation af bedrifter med 3-5 ansatte. Der er ikke én bestemt teknologi, der skiller sig ud ved et lavt dødvægtstab.

De 10% projekter med højest dødvægtstab kan opsummerende karakteriseres ved, at det specielt er mindre kvægbedrifter med en omsætning under 5 mio. kr. og med 1-2 ansatte. Denne gruppe af bedrifter er endvidere karakteriseret ved at være underlagt en stærk lovgivningsmæssig regulering. En hypotese kan derfor være, at kvægbedrifterne har benyttet støtten til at imødekomme kravene i denne regulering, hvilket fører til et højt dødvægtstab, fordi investeringen var nødvendig uanset støtten eller ej.

Årsager til gennemførelse af investeringer trods manglende støtte

På baggrund af åbne besvarelser i spørgeskemaundersøgelsen, sagsgennemgang og kvalitative interview er det forsøgt afdækket, hvilke årsager der er til, at nogle støttemodtagere ville realisere deres investering, også selv om der ikke var mulighed for at opnå støtte. Flest støttemodtagere angiver følgende årsager:

- Der var tale om en nødvendig fornyelse. Støttemodtager skulle alligevel have investeret i nyt udstyr, fordi det andet var for gammelt for at effektivisere arbejdsgangene, eller fordi det var nødvendigt for videreudviklingen af bedriften.
- Investeringen var lovpligtig, hvorfor denne var blevet gennemført uanset støtten.
- Investeringen var nødvendig for at få en miljøgodkendelse.
- Pengene til investeringen var lånt på forhånd i bank og kreditforening, hvorfor projektet ville være gennemført uanset støtten, da finansieringen var på plads.

Lovpligtige investeringer støttes ikke gennem Miljøteknologiordningen, men det gør investeringer, som er nødvendige i forhold til at opnå en miljøgodkendelse. Sidstnævnte investeringer vil naturligt have et høj dødvægtstab, fordi ansøgere jo netop skal investere for at få godkendelsen. Argumentet for at støtte sådanne investeringer er, at kravene i miljøgodkendelsen kan imødekommes på forskellige måde, og at støtte kan bidrage med at vælge en bedre investering med flere miljøeffekter, end man ellers ville have valgt. At det er tilfældet bekræftes af de gennemførte interviews. I flere tilfælde vurderer støttemodtageren, at investeringen er nødvendig for bedriften, evt. pga. at gammelt udstyr skal udskiftes, hvorved støtten ikke betyder for investeringen størrelse eller udformning.

Årsager til at investeringer *ikke* gennemføres uden støtte

Flest støttemodtagere angiver i spørgeskemaundersøgelsen følgende årsager til, at en investering *ikke* ville være realiseret, hvis der ikke kunne opnås tilskud fra støtteordningen:

- Manglende finansiering fra bank og kreditforening – banken bliver mere velvillig til udlån med tilsagn om støtte samtidigt med, at det bliver mere rentabel for støttemodtager.
- Tilbagebetalingstiden skal ikke være for lang, men det bliver den, hvis støttemodtager selv skal betale hele investeringen, hvorfor støtten er vigtig.
- Der er ikke umiddelbart et større afkast ved investeringen, men mere et forbedret miljø. Da investeringen herved ikke fremstår rentabel, bliver den ikke gennemført uden støtten.

Investeringerne som ikke ville være gennemført uden støtte er investeringer, som i mindre grad er nødvendige for bedriften, men som potentielt kan have store miljøeffekter. Støttemodtagerne, som søger støtte til disse projekter, har ikke kunnet finde finansiering, da projekterne er karakteriseret med en lang tilbagebetalingstid.

Det ville være en for dyr investering. Det var ikke en nødvendig investering, for hvis jeg ikke havde fået tilskuddet, havde jeg bare udbredt gyllen, som jeg plejer at gøre. Det var for at få tilskud til en teknologi, som både var bedre for mig økonomisk og for miljøet. Så derfor fik jeg en miljøteknologi, som var ny på området. Det ville ganske enkelt være for miljøet skyld, og det er jo også en rigtig god ting, men da jeg ikke har alverdens mængder penge, så ville jeg aldrig selv udføre et projekt, som jeg ikke selv har den store gevinst af.

10.5 INVESTERINGER I NYE TEKNOLOGIER PÅ ØKOLOGISKE BEDRIF- TER

10.5.1 Omfang af dødvægtstab

Støtteordningen Investeringer i nye teknologier på økologiske bedrifter er omfattet af Grøn Vækst aftalen, hvor målet er at forøge det økologiske areal i 2020. Støtteordningen er omfattet af et overordnet mål om at forøge det økologiske areal i regeringsgrundlaget. Støtteordningen er endvidere en specifik indsats, som er omfattet af ”Den økologiske handlingsplan” med bindinger i 2012-2013.

Under støtteordningen gives der tilskud til projekter, som bidrager til at sikre en øget omlægning af økologiske arealer og/eller giver en øget økologisk produktion. Formålet med ordningen er således at forøge det økologiske areal og den økologiske produktion ved at give tilskud til investeringer i nye teknologier på økologiske jordbrugsbedrifter.

For at en teknologi kan opnå støtte, skal der ske investering i den nyeste teknologi inden for den respektive produktionsgren, som projektet omfatter. Under støtteordningen er der således krav om en vis grad af nyhedsværdi. Nyhedsværdien indikeres via teknologilisten udarbejdet af Aarhus Universitet⁶⁵, som er udtømmende, hvilket betyder, at der kun gives støtte til projekter listet herpå. Herved har de seneste udviklede teknologier mulighed for at komme på listen. Teknologierne vurderes ud fra et økologisk udviklingsindeks, relevans samt potentialet for omlægning til økologi. Anvendelsen af en sådan liste må alt andet lige antages, at bidrage til at mindske dødvægtstabet for ordningen.

Der gives tilskud til teknologier inden for ét af følgende indsatsområder:

- 1) Svinesektoren
- 2) Kvægsektoren
- 3) Frugt- og grøntsektoren
- 4) Planteavl
- 5) Æg- og fjerkræbranchen

Under disse fem indsatsområder gives der tilskud til udgifter ved et projekt, som omfatter:

- Nyt udstyr og maskiner (bruttoudgifter)
- Installation af udstyr

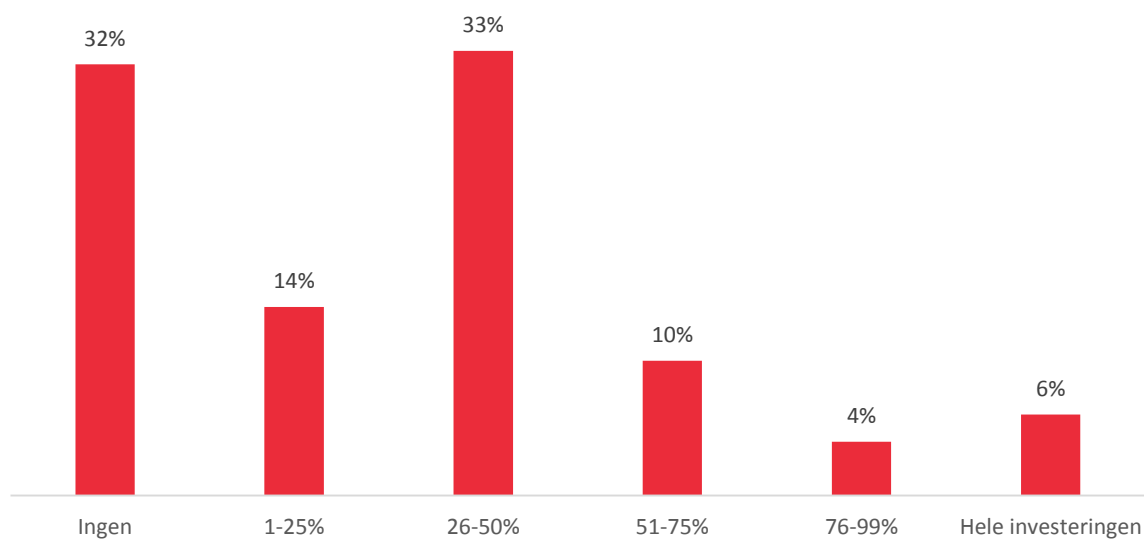
⁶⁵ Teknologilisten. Aarhus Universitet, 2016. http://naturerhverv.dk/fileadmin/user_upload/NaturErhverv/Filer/Tilskud/Projekttilskud/Landdistrikter/OEkologisk_Investeringsstoette/Teknologiliste_OEkologisk_Investeringsstoette.pdf

- Konsulentbistand i forbindelse med gennemførelse af investeringsprojektet. Herunder tilskud i forbindelse med udarbejdelse af slutrapport, revision af projektrejskab og fremstilling af skilt om bevillingsgiver til projektet.
- Andre udgifter, som NaturErhvervstyrelsen vurderer nødvendige for gennemførelse af investeringsprojektet.

Støtteordningens dødvægtstab beregnes som udgangspunkt på baggrund af spørgsmålet om, hvor stor en del af projektet, der ville være gennemført, hvis der ikke kunne opnås støtte fra landdistriktsprogrammet. Som det ses i figuren nedenfor svarer 32 %, at de slet ikke ville have realiseret projektet uden støtte, 14 % og 6 % ville have realiseret hele projekter uden støtte.

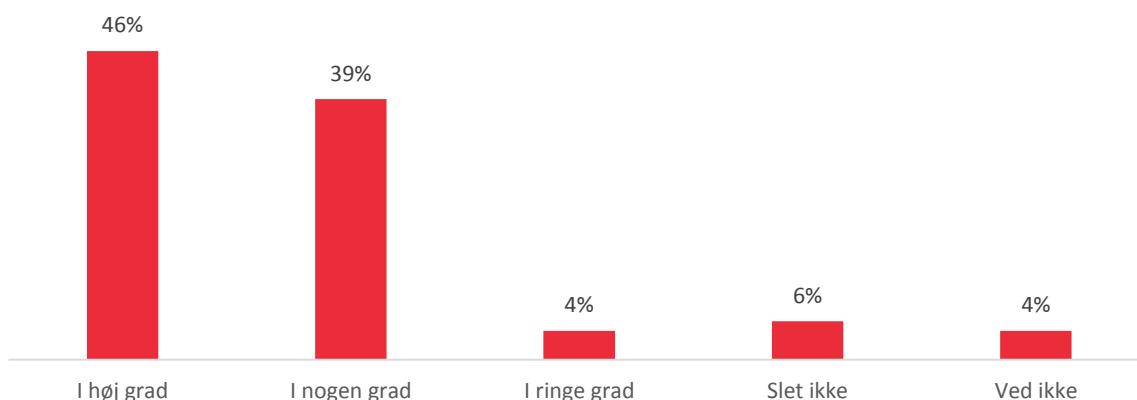
Støtteordningen har således et dødvægtstab på 31 % svarende til 23,1 mio. kr., når der ikke tages højde for, at støtteordningen også har haft effekter for tidspunktet for gennemførelse af projekterne og projekternes størrelse. Denne problemstilling behandles senere i kapitlet.

Tabel 53. Hvor stor en del af projektet ville være gennemført uden støtten?



Kilde: Epinions spørgeskema

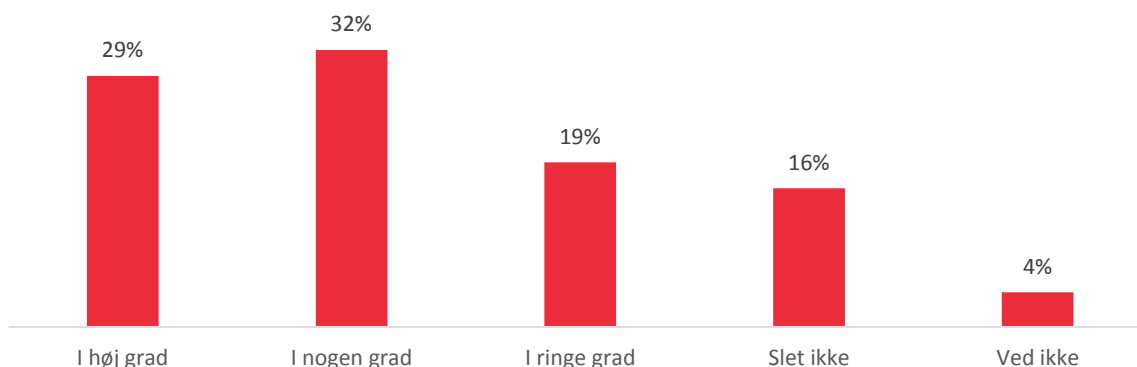
Spørgeskemaundersøgelsen viser endvidere, at 90 % af projekterne under ordningen er blevet fremskyndet som følge af muligheden for støtte under miljøteknologiordningen. Gennemsnitligt er der sket en fremrykning af investeringerne på 2,1 år.

Tabel 54. Har støtten under landdistriktsprogrammet medført, at projektet er blevet fremskyndet?

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt støttemodtagere

Når en investering bliver fremskyndet i forhold til, hvornår investeringen ellers ville være gennemført, får investeringen ligeledes nogle økonomiske effekter tidligere. Reduktionen af dødvægtstabet under investering i nye teknologier på økologiske bedrifter er på 8% svarende til 5,2 mio. kr., når der tages højde for fremskyndelsen.

80 % af projekterne er endvidere blevet større, end de ellers ville have været, hvilket også bidrager til at reducere dødvægtstabet.

Tabel 55. Har støtten under landdistriktsprogrammet medført, at projektet er større, end det ellers ville have været?

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt støttemodtagere

Når en investering bliver større, end de ellers ville have været, får investeringen nogle økonomiske effekter, som den ellers ikke ville have haft. Caseeksemplet nedenfor er en konkret illustration af, hvordan et projekt under støtteordningen er blevet større grundet støtten.

EKSEMPEL – ØKOLOGISK INVESTERINGSSTØTTE

En landmand med hovedproduktion inden for svine sektoren besluttede i 2013 at søge om tilskud til nye farehytter. Der blev søgt om tilsagn på cirka 175.000 kr.

Landmanden er økologisk, hvorfor hans grise farer på friland. Formålet med projektet var, at udvikle de mest innovative farehytter, som var mere optimale for medarbejdere og dyr.

Støttemodtager ville til et vist omfang have gennemført investeringen, idet der ville være investeret i de fysiske hytter. Projektet var et udviklingsprojekt, hvor der blev udviklet farehytter.

Støttemodtager ville til et vist omfang have gennemført projektet, idet nye farehytter på sigt var nødvendige, men hele udviklingsdelen ville ikke være realiseret. Projektet er derved større end det ellers ville have været uden støtten, svarende til 50%

År: 2013

Tilsagn: 175.000 kr.

Støtte til projektet sikre altså, at projektet først og fremmest bliver gennemført, som det eller ikke være. Derudover sikrer støtten, at investeringen er blevet fremskyndet og herved implementeret tidligere, mens støtten ligeledes har gjort projektet større, end det ellers ville have været.

Samlet set er dødvægtstabet for Miljøteknologiordningen på 23 % svarende til 16 mio. kr.

10.5.2 Hvad karakteriserer projekter med henholdsvis højt og lavt dødvægtstabs?

I tabellen neden for er projekterne under Investeringer i nye teknologier på økologiske bedrifter placeret på baggrund af deres respektive dødsvægtstabs og sammenholdt med spørgsmålene om, hvorvidt projekterne er blevet fremskyndet eller større, end de ville have været uden støtte. Formålet er at give et billede af sammenhængen mellem dødvægtstabs og effekterne i forhold til fremskyndelse og størrelse samt at vise et billede projekter med lavt dødvægtstabs (grøn) og projekter med højt dødvægtstabs (rød).

Tabel 56. Dødvægtstabs, fremskyndelse og størrelse

		Dødvægtstabs			
		100%	Over 50%	Under 50%	0%
Andre effekter af støtten	Fremskyndet og større	1%	4%	39%	15%
	Fremskyndet eller større	0%	4%	11%	13%
	Hverken fremskyndet eller større	4%	6%	0%	4%

Kilde: udtræk fra BTAS samt Epinions spørgeskema

Anm: Tabellen er konstrueret ud fra hvor stor dødvægtstabet er for de enkelte projekter, mens fremskyndelsen og størrelsen på projekterne ligeledes er inddraget.

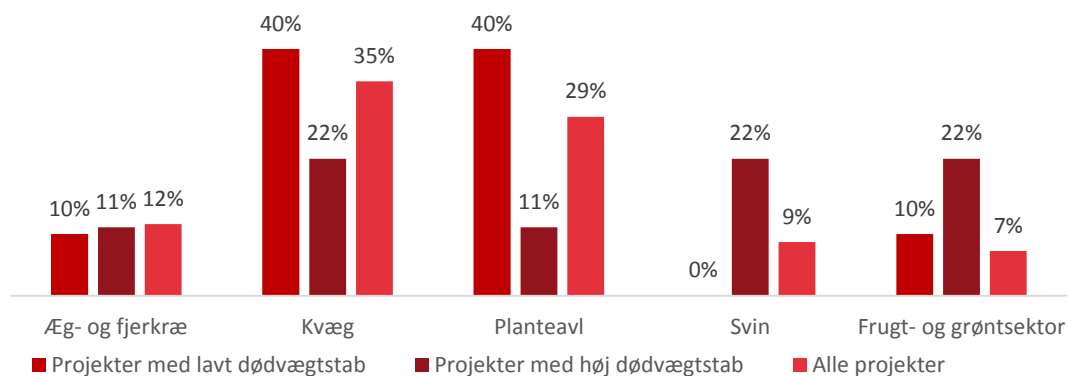
I det følgende beskrives, hvad der kendetegner projekter med henholdsvis højt og lavt dødvægtstabs. Beskrivelsen foretages med udgangspunkt i de 14% projekter med størst dødvægtstabs og de 15 % projekter med lavest dødsvægtstabs, der er markeret i tabellen med rød og grøn, på baggrund af resultater fra spørgeskemaundersøgelsen blandt støttemodtagere.

Hvad kendetegner projekter med høj og lav dødvægtstab?

Projekter med høj dødvægtstab udgør i alt 9 projekter, mens projekter uden dødvægtstab udgør 10 projekter, hvilket har betydning for den statistiske usikkerhed af resultaterne.

Projekter med høj dødvægtstab er fordelt jævnt i forhold til bedriftens hovedproduktion, mens projekter med lavt dødvægtstab særligt ses inden for planteavl og blandt kvægbedrifter.

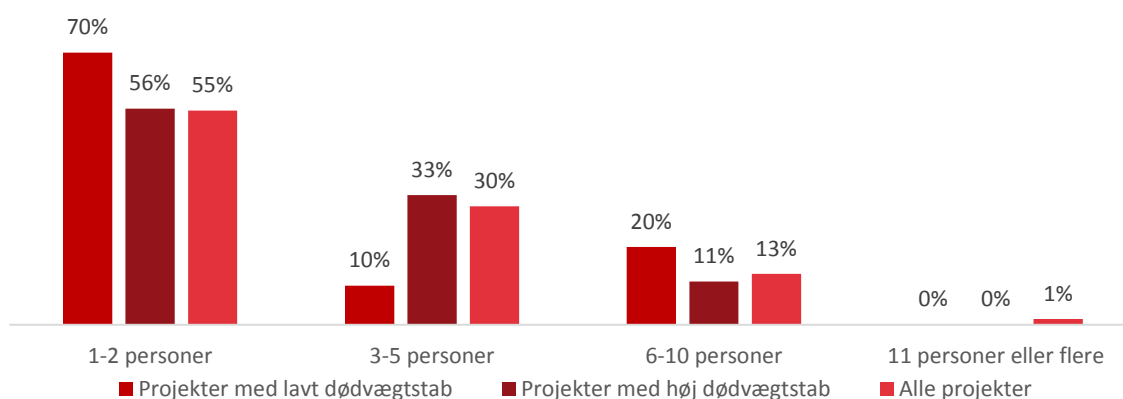
Tabel 57. Bedrifternes hovedproduktion ved ansøgningstidspunktet



Kilde: Epinions spørgeskema

Det er ikke store variationer i forhold til bedriftsstørrelse. Figuren nedenfor viser, at bedrifter der igangsætter projekter med hhv. høj og lav dødvægt ikke varierer væsentligt fra gennemsnittet (alle projekter).

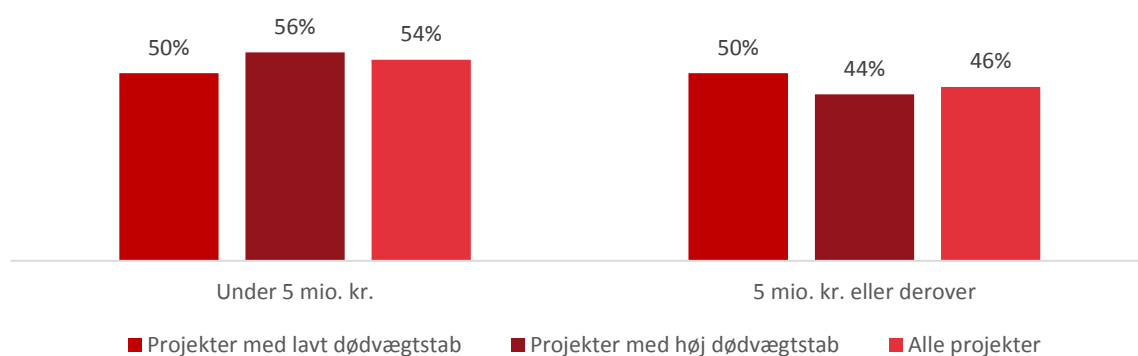
Tabel 58. Arbejdskraft som bedriften anvendte før ansøgningstidspunktet



Kilde: Epinions spørgeskema

Det er ligeledes ikke væsentlige forskelle mellem omsætningen blandt bedrifter, som har gennemført projekter med høj og lav dødvægtstab.

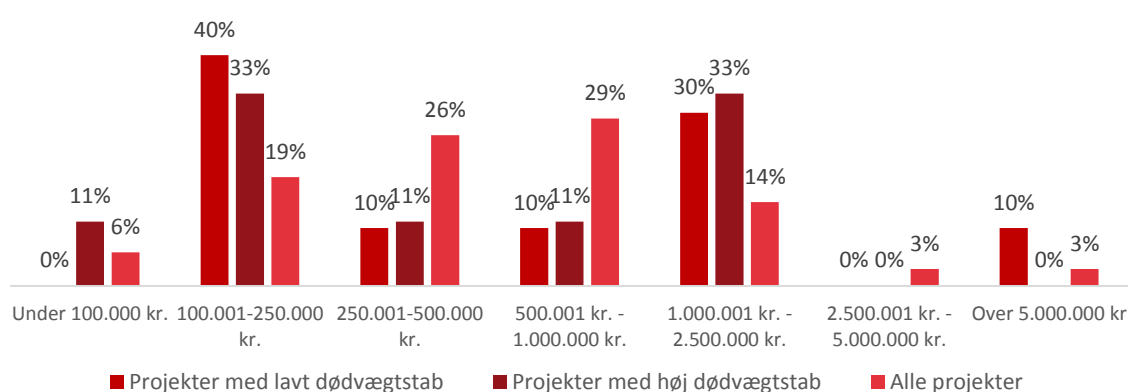
Tabel 59. Omsætning



Kilde: Epinions spørgeskema

Sammenlignet med alle projekter under støtteordningen, er projekter med høj dødvægtstab, overrepræsenteret ved små projekter mellem 100.000 kr. og 250.000 kr. og store projekter på mellem 1 mio. kr. og 2,5 mio. kr. Projekter med lavt dødvægtstab er ligeledes overrepræsenteret i disse projektstørrelser, men modsat underrepræsenteret blandt projekter på en størrelse mellem 250.000 kr. og en million.

Tabel 60. Hvor stor var det samlede projekt, som der blev søgt om støtte til?



Kilde: Epinions spørgeskema

Opsummerende kan de 9 projekter med højest dødvægtstab karakteriseres ved, at det er projekter gennemført af svinebedrifter eller producenter inden for frugt- og grøntsektoren. Hertil er der enten tale om store investeringer på mellem 1-2,5 mio. kr. eller små investeringer mellem 100.000 kr. og 250.000 kr. Dette underbygges også af den gennemførte sagsgennemgang, hvor specielt mindre investeringer fremgår.

Projekter med lavt dødvægtstab er hovedsageligt bedrifter med en omsætning under 3 mio. kr., som før ansøgningstidspunktet havde mellem 1-2 ansatte. Hertil søgte hovedparten støtte til projekter mellem 100.000 og 250.000 eller mellem 1 mio. og 2,5 mio., mens de er overrepræsenteret i forhold til at have hovedproduktion inden for planteavl. Dette bekræftes også gennem sagsgennemgangen, hvor projekter med lavt dødvægtstab falder inden for ovenstående karakteristik.

Årsager til gennemførelse af investeringer trods manglende støtte

På baggrund af åbne besvarelser i spørgeskemaundersøgelsen, sagsgennemgang og kvalitative interview er det forsøgt afdækket, hvilke årsager der er til, at nogle støttemodtagere ville have realiseret investeringen, også selv om der ikke var mulighed for at opnå støtte. Flest støttemodtagere angiver følgende årsager:

- Der var tale om en nødvendig fornyelse. Støttemodtager skulle alligevel have investeret i nyt udstyr for at drive bedriften videre og for at kunne videreudvikle denne.
- Støttemodtager havde på forhånd lånt pengene i bank og kreditforening, hvorfor investeringen ville være gennemført uanset støtten, da finansieringen var sikret.

Investeringerne som ville være gennemført uanset støtte er nødvendige investeringer, som også har en acceptabel tilbagebetalingstid. De interviewede støttemodtagere angiver i forlængelse af ovenstående årsager, at støtten har haft betydning på investeringens udformning, herunder hvilken teknologi der er investeret i samt den samlede investeringsstørrelse. Endvidere angiver flere, at investeringen har bidraget med effekter i forhold til økonomi og effektivitet, som de ikke havde regnet med på investeringstidspunktet.

Jeg havde investeret i det hele, da det var en nødvendighed på sigt. Før jeg kunne omlægge til økologi og undgå sprøjtning, så var en harve nødvendig, så derfor ville jeg have investeret i det hele på et

Årsager til at investeringer ikke gennemføres på grund af manglende støtte

Flest støttemodtagere angiver i spørgeskemaundersøgelsen følgende årsager til, at en investering ikke ville være realiseret, hvis der ikke kunne opnås tilskud fra støtteordningen:

- Økonomiske begrænsninger for støttemodtager, idet bank og kreditforening ikke ønskede at finansiere investeringen.
- Usikkerheden/risikoen i investeringen var for stor.
- Manglende rentabilitet og for lang tilbagebetalingstid

Investeringerne som ikke ville være gennemført uden støtte, er investeringer, som i mindre grad er nødvendige for bedriften, som potentielt kan have store effekter for miljøet og bedriftens rentabilitet på længere sigt. Støttemodtagerne, som søger støtte til disse projekter, har ikke den økonomiske kapacitet til at gennemføre projekterne. Projekterne er hertil risikofyldte og har en lang tilbagebetalingstid, hvorfor det er vanskeligt at få dem finansieret.

Det er simpelthen økonomiske grunde som gør, at jeg ikke selv ville have gennemført projektet. Det er det økonomiske i det, at få det hele til at passe sammen. Det ville ikke for mig give økonomisk mening. Man kan sige, at det er jo en investering, som ikke var nødvendigt at gennemføre. Det har mange gode effekter, men det er ikke noget, som mit landbrug stod og faldt på.

10.6 OPSUMMERING PÅ TVÆRS AF MILJØTEKNOLOGIORDNINGEN OG INVESTERING I NYE TEKNOLOGIER PÅ ØKOLOGISKE BEDRIFTER

Når der tages højde for *Miljøteknologiordningens* effekt for de gennemførte projekters fremskyndelse, er dødvægtstabet beregnet til 33% svarende til 263,6 mio. kr. Dødvægtstabet er faldet hen over programperioden, hvilket primært skyldes justeringer inden for indsatsområdet Pesticid. Generelt er der store variationer i dødvægtstabet på tværs af indsatsområder, hvor dødvægtstabet er størst inden for Nye staldanlæg (45%) og mindst inden for Gartneri (17%), når der ses bort fra Denitrifikationsanlæg hvor der kun er gennemført ganske få projekter med en beskedne volume. Dødvægtstabet for støtteordningen *Investeringer i nye teknologier på økologiske bedrifter* er 23% svarende til 16 mio. kr., når der taget højde for ordningens effekt på gennemførte projekters størrelse og fremskyndelse.

De gennemførte beregninger tager ikke højde for samfundsøkonomiske gevinster af eventuelle økologieffekter mv. i projekter, som er implementeret tidligere end de ellers ville have været uden støtteordningen. Tages der højde for disse, ville dødvægtstabet kunne blive reduceret yderligere.

Analysen peger endvidere på fire vigtige forhold i relation til dødvægt: 1) Støtte til stærkt regulerede områder fører til større dødvægtstab, fordi investeringer i eksempelvis staldanlæg (Miljøteknologi) i høj grad ville være sket uden muligheden for støtte som følge af reguleringen. 2) Udformningen af udvælgelseskriterier under begge ordninger – herunder fokus på nyhedsværdi, miljøeffekt, teknologieffekt mv. – kan have en reducerende virkning på dødvægtstabet, fordi investeringer som forventes at være foretaget, alligevel kan afskæres mulighed for støtte. 3) Inden for begge ordninger gælder det, at støtte til økonomisk pressede sektorer kan bidrage til at reducere dødvægtstabet, fordi aktørerne i disse sektorer som udgangspunkt har dårlige muligheder for at investere. 4) Endelig er design af ordningerne og støttemulighederne et effektivt redskab til at sænke dødvægtstabet. Eksempelvis hvis der i højere grad gives støtte til dele af investeringer frem for hele investeringer, så støtten opnår mest mulig "effekt for pengene".

11. EVALUERING AF SAMLEDE EFFEKT PÅ KVÆLSTOF REDUKTION AF LANDDISTRIKTSPROGRAMMET

11.1 FORMÅL

De specifikke formål med ordningerne under Landdistriktsprogrammet er meget forskellige. De enkelte delmål er beskrevet i redegørelserne for hver af ordningerne. Miljøforbedrende tiltag går dog igen i adskillige af ordningerne og flere af ordningerne har enten som hovedformål eller som underordnet formål at bidrage til en reduktion af næringsstofbelastningen (herunder kvælstofudvaskning) til danske vandområder. I relation til denne problemstilling er det skønnet relevant at vurdere mulige kvælstof(N)-effekter af følgende ordninger:

- Kvælstof-vådområdeordningerne: statslige og kommunale N-vådområder,
- Private N-vådområder,
- Kommunale P-vådområder,
- Skovordningerne
- Natur og miljøprojekter
- Plejegræsordningen
- Omlægning til økologi
- Miljøbetings tilskud
- Miljøteknologiordningen

Målet var, at der skal kunne opnås en samlet reduktion af kvælstofudledningen i 2015 på 1.291 ton N (180 t N fra private vådområder og 951 t N fra kommunale vådområder og 160 t N fra statslige vådområder) gennem vådområdeordningerne, mens de øvrige i videst mulig udstrækning skulle give et supplerende bidrag til reduktion af N-afstrømningen.

De ordninger, der potentielt kan bidrage til en reduktion af kvælstofudvaskning, drejer sig om ordninger, der enten ved ændring af arealernes anvendelse reducerer gødningsforbrug, genetablering af vådområder og oversvømmelse af områder eller ved andre driftstekniske ændringer mindsker tab af kvælstof til omgivelserne.

Ordninger, der primært fokuserer på at reducere N-udvaskningen, drejer sig om:

- Offentlige N-vådområder (Kommunale og Statslige N-vådområder)
- Private N-vådområder

Dertil kommer ordninger nævnt ovenfor som har mindre fokus på næringsstofudvaskning og hvor en N-reduktion er et underordnet mål.

De primære ordninger for vådområdeetableringer var frem til 2009 defineret som et led i Vandmiljøplan III (VMP III) med et hovedmål om en reduktion på 400 ton N/år inde udgangen af 2009. Fra 2010 justeres disse ordninger i henhold til Grøn Vækst aftalen. Der skete nogle tekniske ændringer og bl.a. blev der formaliseret en proces, hvor der først søges til en forundersøgelse efterfulgt af en ansøgning

om realisering. I 2012 bliver der yderligere mulighed for at søge om tilskud til supplerende fosforundersøgelser.

Datagrundlaget for den tværgående vurdering af effekter på reduktion af kvælstofudvaskningen til de danske vandområder, som opnås gennem ordningerne under Landdistriktsprogrammet, er indsamlet i forbindelse med undersøgelserne af de enkelte ordninger. For en uddybning af metoden henvises til bilag 1.

For vådområdeordningerne er der taget udgangspunkt i arealer, for hvilke der er givet tilsagn om realisering og fastholdelses tilskud. Disse data stammer primært fra oplysninger SVANAs dataregistrering. Disse data giver betydelig bedre dækning end oplysninger indsamlet gennem spørgeskemaundersøgelsen. Der er desuden benyttet den officielt accepterede beregningsmetode til opgørelse af N-reduktionen som er udarbejdet på grundlag af DMU's tekniske anvisning nr. 19 – Overvågning af effekten af retablerede vådområder.

For de øvrige ordninger er der taget udgangspunkter i oplysninger indsamlet gennem spørgeskemaundersøgelserne. Det antages, at de indsamlede spørgeskemasvar er repræsentative for godkendte tilsagn. Tallene for disse øvrige ordninger er derfor behæftet med nogen usikkerhed og skal tages med forbehold og alene betragtes som overslag, der giver størrelsesordenen af kvælstofeffekten. Beregningerne er gennemført ud fra enhedsbidrag fra virkemiddelskataloget og forskellige areal anvendelser. Dette har resulteret i beregninger af reduktion i rodzone udvaskningen. Denne værdi er omregnet til en reduktion i kvælstof-afstrømning til overfladevand (kystvande) ved at benytte en landsgennemsnitlig retentionsfaktor på 71%.

11.2 KARAKTERISTIKA AF OG BEREGNING FOR ORDNINGER DER FAKTISK ELLER POTENTIELT BIDRAGER TIL N-REDUKTION

11.2.1 Vådområder

Ordninger, der primært fokuserer på at reducere N-udvaskningen, drejer sig om:

- Offentlige kvælstof-vådområder: Anlæg og fastholdelse/pleje af vådområder (2007-2009) – justeret (2010-13) til Kommunale og Statslige vådområder inkl. fastholdelsesstøtte, (N-vådområder).
- Private Kvælstof-vådområder: Tilskud til private virksomheder m.fl. til vådområdeprojekter.

Projekterne under disse ordninger er kendetegnet ved, at de har det klare mål at reducere næringsstofbelastningen (belastningen til vandmiljøet med kvælstof og fosfor) i oplandet, hvor der ifølge vandplanerne er identificeret et sådan behov for at kunne opnå god økologisk tilstand, som kræves i følge EU's vandrammedirektiv. Yderligere skal øget okkerudvaskning undgås, og projekterne bør generelt forbedre naturkvaliteten. Der skal således tages hensyn til dyre- og plantelivet og specielt skal det sikres, at projektet ikke har negative effekter på særligt beskyttede naturtyper og arter, men gerne understøtter en øget biodiversitet. Projekterne må ikke være i strid med den øvrige miljøbeskyttelse og specielt ikke EU's NATURA 2000 direktiver.

Udover de nævnte vådområdeordninger, kan det ikke udelukkes, at Fosfor-vådområder også vil kunne reducere N-udvaskning. Imidlertid er det ikke hovedformålet for denne ordning. Da der endvidere i den aktuelle periode kun er realiseret et mindre vådområde, har en N-effekt fra fosfor-vådområder ikke nogen mærkbar effekt på den samlede kvælstofudvaskning 2007-13.

I nedenstående tabel er angivet de kvælstofreduktioner, som det er estimeret, der er opnået ved hver af de nævnte ordninger. Mængder er beregnet i forbindelse med de konkrete vådområdeprojekter. Disse beregninger følger således de nationale retningslinjer og i overensstemmelse med effektiviteten beskrevet i virkemiddelskataloget⁶⁶. Den samlede vådområdeindsats (privat, kommunale og statslige) er opgjort i perioden 2007-13 at reducere kvælstofafstrømningen med ca. 543 ton N/år.

Målet er, at der skal opnås en samlet reduktion i N-udvaskningen ved disse ordninger ved udgangen af 2015 på 1.291 ton N, fordelt med 951 ton N ved etablering af kommunale vådområder, 160 ton N i statslige vådområder og 180 ton N i private vådområder. I programperioden 2007-13 er der således opnået godt 40% af målet for udgangen af 2015.

11.2.2 Skovordningerne

Ifølge virkemiddelskatalogets oplysninger vil udvaskning fra et skovområde bl.a. afhænge af skovens alder, og hvorvidt skoven er etableret på omdriftsarealer. Det anbefales dog, at der til vurdering af den fremtidige effekt ved etablering af skov på omdriftsarealer i gennemsnit regnes med en N-reduktion på 50 kg /ha/år. Hvis skoven rejses på tidligere græsarealer, vil der derimod kun være tale om en ubetydelig ændring i N-udvaskningen.

Spørgeskemaundersøgelsen tyder på, at såvel for privat som offentlig skovrejsning sker dette typisk i 75% af tilfældene på områder, der har været i omdrift (med én-årige eller flerårige afgrøder).

Det er opgjort, at der i periode 2007-13 er etableret skov på i alt ca. 7090 ha. Ud fra spørgeskemaundersøgelsen anslås, at dette er sket på 75% af arealerne svarende til ca. 5318 ha landbrugsarealer, der tidligere var i omdrift. Med ovennævnte N-reduktionseffektivitet kan der beregnes en effekt på rodzoneudvaskningen af skovordningerne på ca. 266 ton N /år, hvilket anslås til give en reduktion i afstrømningen til vandområder på ca. 77 ton N/år.

11.2.3 Plejegræsordningen

Det fremgår af besvarelserne, at hovedparten (90%) af de ansøgte midler er anvendt til etablering af afgræsning, mens en mindre andel også anfører høslæt. Ca. 1/3 har anført "naturpleje", "miljøvenlig drift af græsarealer" og lignende uden at specificere dette nærmere. Der er således en markant stig-

⁶⁶ http://naturstyrelsen.dk/media/nst/66504/Katalog%20over%20virkemidler%202011211_Endelig%20version%20.pdf

ning i såvel antallet af områder som det samlede areal, der afgræsses som følge af tilsagnene. På tilsagnsarealerne må der ikke tilføres anden gødning end fra den gødning, der efterlades af græssende husdyr. 2/3 af ansøgningerne omfatter arealer på mere end 50 hektar. Der er dog også blandt de adspurgte givet støtte til et areal, der omfatter mere end 1000 hektar.

Den "typiske" støttemodtager synes at omfatte en privat lodsejer eller forpagter, der ansøger for at få afgræsset et areal, foretaget høslæt eller gennemført lignende naturvenlig pleje af græsarealer. Cirka halvdelen af de pågældende arealer var også før tilsagnet under afgræsning og en tredjedel modtog gødskning.

N-udvaskning fra vedvarende græs, der drives efter almindelig normer for gødskning for sådanne arealer, anslås til at have en udvaskning på mellem 14 og 22 kg N/ha⁶⁷. For græsarealer, der permanent er taget ud af landbrugsmæssig drift, kan benyttes en udvaskning 2-5 mg N/ha⁶⁸. Dvs. at der kan regnes med en reduktion på 9-17 kg N/ha, så længe arealer drives som græsning uden gødskning. En del tilsagn bortfalder efter 5 år, men der sker også en del gentegninger.

De 290 støttemodtagere, der har besvaret de udsendte spørgeskemaer, angiver samlet for deres projekter, at 1597 ha modtog gødskning før tilsagnet. 290 besvarelser udgør kun ca. 2,8 % af alle 10.196 tilsagn. En opskalering på dette grundlag er yderst usikker. Ifølge interview med ordningsansvarlige, er det oplyst, at der i perioden 2007-13 er realiseret plejegræsordning for 90.000 ha. Antages 1/3-del heraf at have været gødsket før tilsagn (svarende til andel i besvarelserne) kan det groft anslås, at gødskning er ophørt på i alt ca. 30.000 ha. Med nævnte reduktionseffektivitet (9-17 kg N/ha) giver dette en effekt på udvaskningen fra rodzonen på 270-510 ton N /år. Omregnet til en effekt på afstrømningen til overfladevand (ved anvendelse af en retention på 71%) giver dette en N-effekt på 78-148 ton N/år

11.2.4 Natur og miljøprojekter

Natur og miljøprojekterne er af meget variabel karakter, og det er således kun nogle af disse, der bidrager til at begrænse N-afstrømningen. Lidt over halvdelen af de ansøgte midler er anvendt til etablering af hegning, fangfolde samt rydning og/eller afgræsning med henblik på at forbedre eller bevare naturtilstanden i de pågældende områder samt til planlægning af naturpleje eller drifts- og forvaltningsplaner for bestemte arter eller naturtyper mv. Knap en tredjedel af de ansøgte projekters arealer er på mindre end 5 hektar og knap halvdelen er mindre end 10 hektar. Der er dog også givet tilsagn til aktiviteter i store eller meget store projektområder. 13% af projekterne er gennemført i projektområder på 100 hektar eller mere, mens et enkelte af projekterne dækkede mere end 500 ha.

⁶⁷ Uffe Jørgensen 2012: Beregning af effekter på nitratudvaskning. Inst f. Agroøkologi, AU

⁶⁸ Virkemidler til realisering af 2. generationsvandplaner og målrettet regulering. DCE rapport 052. Dec. 2014

I følge besvarelserne, der udgjorde 18% af tilsagnene, er det oplyst, at inden for et areal på 2980 ha er man ophørt med at drive landbrug med gødsugning. Opskaleres dette simpelt til at gælde tilsvarende for alle tilsagn, under antagelse af at svarene er repræsentative, kan der beregnes et areal på 16.195 ha, hvor der ikke længere drives landbrug med gødsugning.

På baggrund af sagsgennemgangen og oplysninger fra ordningsansvarlige vurderes det at det primært drejede sig om omlægning fra gødskede græsarealer til naturarealer, kan det have givet 10-17 kg N/ha mindre udvaskning (jf. afsnit 11.2.3). På denne baggrund kan der beregnes en reduktion i rodzoneudvaskningen på 162-275 ton N per år. Med en retention på 71 % kan der beregnes af afstrømning til overfladevand på 47-80 ton N/år.

Disse estimater kan imidlertid let være alt for høje, da det ikke er sikkert, at der tidligere blev udbragt gødning på hele det angivne areal. Fra sagsgennemgang og øvrigt kendskab til denne type projekter, er det sandsynligt, at en betydelig del er gennemført i naturlignende områder, hvor kun en del af arealet er blevet gødsket. Den skæve fordeling mellem mange små og enkelte store projektområder gør også, at en sådan beregning kan være misvisende. Ovenstående tal skal derfor betrages som et maksimum estimat. Der foreligger desværre ikke et tilstrækkelig grundlag for nærmere vurdering af dette.

11.2.5 Omlægning til økologi og Miljøbetings tilskud

Ordningsen vedrørende *Omlægning til økologi (OM)* har et primært formål om at understøtte en markedsbaseret omlægning til økologisk jordbrug. Derudover har ordningen til formål at forbedre miljø, natur samt fremme dyrevelfærd.

Ordningsen for *Miljøbetings tilskud (MB)* er i en nær sammenhæng med ordningen for omlægning til økologi, og er i forhold til støttemodtagerne indrettet så de logisk supplerer hinanden, som støttemulighed ved omlægning fra konventionelt til økologisk landbrugsproduktion. De forventede effekter af ordningen er en reduktion i udvaskning af næringsstoffer, reduktion i anvendelsen af pesticider og forbedring af biotopforholdene på ejendommen og eventuelle tilstødende naturarealer.

Det betød, at økologiske landmænd ofte søgte såvel OM som MB. Fra 2010 til 2013 kunne landmændene desuden søge Artikel 68 programmet (ubrugte midler under enkeltbetalingsordningen). Det sidste nævnte er dog ikke en del af landdistriktsprogrammet (2010 - 2013) og er derfor ikke omfattet af vores evaluering, uanset at det har N-effekt.

Primært OM og til dels MB har givet incitament til, at landmænd både omlagde og fastholdt økologisk jordbrug. Der kan desuden være forhold i ordningerne, som har gjort, at andre har forladt økologisk drift. Ligeledes er der en række andre faktorer, der har betydning for, hvorvidt arealet af økologisk drevet landbrug stiger hhv. falder. Det er ganske svært at adskille effekterne fra de enkelte ordninger og faktorer.

På baggrund af de økologiske arealer (data fra NAER) i 2007 hhv. 2013 kan det opgøres, at det økologiske areal i perioden 2007-2013 blev ca. 31.500 ha større areal. Effekten heraf er beregnet nedenfor.

Ifølge IFRO redegørelse fra 2015 (Dubgaard et al. 2015) kan der regnes med, at omlægning til økologisk drift som gennemsnit reducerer N-udvaskning med 10-17 kg N/ha. I denne redegørelse henvises dog

også til, at tidligere opgørelse af Børgesen et al. (2013) anslog, at omlægning til økologi har en N-effekt på 16,5 kg N/ha. Tallene dækker imidlertid over en ret stor variation afhængig af hvilken type økologisk brug, der betragtes, og hvilken jordtype det drejer sig om. Således angiver Dubgaard et al. (2013), at malkekvæg på sandjord kan give en reduktion på 40 kg N/ha, mens planteavl som gennemsnit kan bidrage med en øget N-udvaskning på omkring 7 kg N/ha.

Ved overslaget givet i tabellen nedenfor er benyttet en gennemsnitlig N-reduktion ved omlægning til økologi på 13,5 kg N/ha (middeltal af ovennævnte gennemsnitlig variation). Ved omlægning af 31.500 ha beregnes der således en N-reduktion i udvaskningen fra rodzonen på ca. 425 ton N /år ud fra forøgelse i økologisk areal i perioden.

Imidlertid kan det også argumenteres for at støtteordningen har været med til at fastholde en væsentlig andel af det samlede økologiske landbrugsareal i Danmark, som ved udgangen af perioden lå på 181.000 ha. Økologisk drift af dette areal i forhold til en konventionel drift kan beregnes at have reduceret rodzoneudvaskningen med ca. 2.444 ton N/år. Imidlertid ville hele dette areal sandsynligvis ikke blive omlagt til konventionel drift hvis ordningen ikke eksisterede. Der er ikke grundlag for nærmere vurdering af hvor stor en andel der uafhængigt af ordningen ville have været dyrket konventionelt.

På baggrund af ovenstående skønnes at støtteordningen har reduceret rodzoneudvaskningen med mellem 425 ton N og op til knap 2.000 ton N /år. Dette kan omregnes til en reduceret udledning til vandområder (ved retention 71%) på 124 – 580 ton N/år.

11.2.6 Miljøteknologi

Blandt miljøteknologi projekterne er der to kategorier, der potentielt kunne bidrage til reduktion af N-belastningen af det omgivende miljø. Det drejer sig om:

- Projekter for at reducere tab af næringsstoffer i forbindelse med fodring, omsætning af foderstoffer samt anvendelse af husdyrgødning
- Konstruerede minivådområder (tilbageholdelse af næringsstoffer fra markerne)

Projekterne til *reduktion i tab af næringsstoffer* har gennem investering i nye processer og teknologier haft til formål at reducere tab af næringsstoffer i forbindelse med fodring, omsætning af foderstoffer samt anvendelse af husdyrgødning. Projekterne har i høj grad omhandlet bedre udnyttelse af næringsindhold i foder og reduktionen i tab af næringsstoffer gennem miljørigtig fodring. Det har ikke været muligt at skaffe tilstrækkeligt datamateriale til, at et nogenlunde sikkert estimat af betydning for tab til omgivende miljø kan gives. Da udbringning på marker desuden har været styret af gødningsregnskaber, skønnes det, at en ændret udnyttelse af foder og af tab af næringsstoffer som måtte være opnået ved disse projekter, ikke har haft nogen mærkbar indflydelse på N-tabet til vandmiljøet.

Formålet med investeringsprojekterne Konstruerede minivådområder er at tilbageholde næringsstoffer fra marker gennem etablering af konstruerede minivådområder. Der er nogen dokumentation for de etablerede projekters samlede bidrag til reduktion af N-tabet til vandmiljøet, herunder specielt hvis

de etableres med filtermatrice⁶⁹, men da der i alt i perioden kun blev bevilget 12 af denne type projekter, skønnes det ikke, at disse samlet har bidraget væsentlig til den samlede reduktion i N-udvaskning. Dette betyder dog ikke, at det enkelte projekt ikke kan have en lokal betydning, eller at der ikke er et potentiale i denne type af projekter på sigt. Dels pga. af den stadig begrænsede viden om effektiviteten af de specifikke projekter, og især pga. den begrænsede udbredelse af projekterne i perioden, medtages bidraget herfra ikke i den samlede opgørelse af N-reduktioner opnået under Landdistriktprogrammet. Bidraget skønnes i denne sammenhæng ikke signifikant for perioden (2007-13).

Tabel 61 Størrelse af arealer der er givet tilsagn som forventes at resultere i en N-effekt samt estimeret effekt på kvælstof-tilbageholdelse.

Ordning	Ha	Reduktion af rodzone udvaskning Ton N/år	Reduktion i udledning til vandområder Ton N /år
Vådområder 2007-2009	259		26
Kommunale (N-) vådområder 2010-13	2.675		308
Statslige (N-) vådområder 2010-13	1.654		189
Private vådområder	173		19,5
Fosfor-vådområder (P-ådsprojekter)	3		0,1
Skovordninger	5340	267	77
Plejegræs	Maks. 30.000	Maks. 270-510	Maks. 78 - 148
Natur og Miljøprojekter	16.195	Maks. 162-275	Maks 47 - 80
Omlægning til Økologi og Miljøbetinget tilskud	31.500 - 181.000	425 - 2.000	124 - 580
I alt			Maks. 869 -1428

11.3 EVALUERINGENS KONKLUSIONER

Effekt på N-udvaskninger er skønnet for følgende ordninger:

- Kvælstof-vådområdeordningerne: statslige og kommunale N-vådområder,
- Private N-vådområder,
- Kommunale P-vådområder,
- Skovordningerne
- Natur og miljøprojekter
- Plejegræsordningen
- Omlægning til økologi

⁶⁹ se. f.eks. Virkemidler til realisering af 2. generations vandplaner og målrettet arealregulering. Jørgen Eriksen, Poul Nordemann Jensen og Brian H. Jacobsen (red.). Aarhus Universitet, DCA rapport nr. 052 · december 2014. s. 330

- Miljøbetinget tilskud
- Miljøteknologiordningen

Målet var, at der skulle opnås en samlet reduktion i 2015 i udvaskningen på 1.291 ton N fra vådområdeordningerne, mens de øvrige i videst mulig udstrækning skulle give et supplerende bidrag til reduktion af N-afstrømningen.

Opgørelsen af den samlede effekt på N-afstrømningen til overfaldevandområder af ordningerne under landdistriktsprogrammet er særdeles usikker. De anslåede værdier repræsenterer den fremtidige effekt, hvis ændringerne i arealanvendelser forsætter. For vådområde ordninger er arealernes fremtidige anvendelse dog sikret gennem tinglysning. Umiddelbare transiente effekter i en periode efter investeringerne er således ikke vurderet. Det er groft skønnet, at ordningerne samlet vil bidrage til at N-afstrømningen reduceres med op mod 869-1428 ton N per år. Heraf udgør vådområdeordningerne ca. 543 ton N/år, skovordningerne ca. 77 ton N/år. For nogle af de største bidrag til reduktion af N-afstrømning er beregningerne specielt usikre. Dette gælder omlægning til økologi og miljøbetinget tilskud 124-580 ton N/år, Plejegræsordningen 78-148 ton N/år og Natur og Miljøprojekter maksimalt 47-80 ton N/år. Såfremt man ser bort fra effekter af "Natur og Miljøprojekter" hvor det jf. ovenstående diskussion er særligt usikkert om oplysninger fra spørgeskemaundersøgelserne kan skaleres op og hvis der benyttes det nedre bud på effekt af Plejegræsordningen, kan der beregnes en samlet effekt på ca. 822 ton N/år. Dermed er 64 % af 2015-målet opnået ved udgangen af 2013.

12. KONKLUSION & LÆRINGER

12.1 KONKLUSION

Nedenfor følger konklusionerne fra slutevalueringen af Landdistriktsprogrammet 2007 – 2013.

Programmets interventionslogik og støtteordningerne har været relevant gennem hele programperioden

Situationsanalysen viser, at de behov, som landdistriktsprogrammet har bidraget til at imødekomme, fortsat i dag er gældende, og derfor er programmet relevant. Der er ikke sket væsentlige ændringer i forholdene i landdistrikterne, som stiller spørgsmål ved programmets relevans. Godt nok har nogle få kommuner i 2016 rapporteret om en lille befolkningsfremgang, hvilket er positivt. Modsat er det endnu for spinkelt et grundlag til, at der kan siges noget mere vedvarende herom. Faktum er imidlertid, at jordbrugserhvervet og fødevarerektoren fortsat opererer under stor international konkurrence, høje omkostninger, faldende jordpriser og store udsving i priserne. Det er derfor stadig yderst relevant at støtte sektorens investeringer i innovative teknologier, der fremmer øget ressourceeffektivitet (næringsstoffer, vand, energi) og en dermed forbundet reduktion i den relative miljø- og klimabelastning. En anden tendens som også gør sig gældende i Danmark og internationalt er et øget fokus i markedet på forbrug af lokale produkter og produkter beskyttet med Geografisk Beskyttelse. Tendensen rettet mod produkter med høj kvalitet, friskhed, renhed, nærhed, lavt klimaaftryk mv er en vigtig tendens i markedet, og her har Danmark en stærk position at forsvare og udbygge, især indenfor det økologiske område. EU støtter også de såkaldte korte værdikæder med landdistriktsmidlerne og disse var også en del af Landdistriktsprogrammets første leveår, men blev fjernet som en del af justeringen af programmet i 2010. Fra et relevans-perspektiv, var det dog en mindre svækkelse af programmets interventionslogik.

Fra et natur- og miljømæssigt synspunkt er presset fortsat stort, og debatten om de danske landdistrikter viser ligeså, at det stadig er relevant med en indsats rettet mod at skabe attraktive levevilkår og jobmuligheder i landdistrikterne for at imødegå migration fra land til by. Med afsæt heri, kan det derfor konstateres, at den interventionslogik, der har kendetegnet det danske program gennem hele programperioden har været relevant. Samtidig bør det dog også anføres, at programmet i sig selv ikke har ændret grundlæggende på de strukturelle forhold og tendenser, der præger udviklingen i sektoren og i landdistrikterne, men den har formodentligt været en medvirkende faktor til at dæmpe udviklingen.

Målopfyldelsen er høj både teknisk og økonomisk

Programmets tekniske målopfyldelse er, for den del hvor det kan beregnes, meget tilfredsstillende. Der er således givet tilsagn til minimum 34.953 projekter og aktiviteter. Holdes det op imod de forventede antal tilsagn som er kendte (total 18815), giver dette en teknisk målopfyldelse på 186%

Der er dog store variationer i målopfyldelsen fra akse til akse og ordning til ordning. For akse 1 er den *tekniske målopfyldelse* opgjort til 133% for programperioden. Der er således tale om en målopfyldelse udover det forventede. På tværs af støtteordningerne kan det konkluderes, at ordningerne Investering

i økologiske bedrifter og Erhvervsudvikling – Primære jordbrugere har opnået deres mål mange gange, mens specielt Netværksordningen ikke er kommet i mål.

For akse 2 kan den samlede tekniske målopfyldelse ikke beregnes da der ikke, som tidligere anført, er angivet operationelle mål for alle ordninger. For skovrejsning er den på 57 % (1.075 tilsagn mod planlagt 1900) mens den for Grøn driftsplan og foryngelse er højere end forventet nemlig på 106% (1583 tilsagn mod 1500 forventede). Den samlede målopfyldelse trækkes bl.a. af *Særlig drift* hvor der kun er tale om en målopfyldelse på 22% (221 tilsagn mod 1000 forventede).

Også akse 3 og 4 har overpræsteret vurderet på antal tilsagn med en procent på samlet 159% (4.998 tilsagn mod planlagt 3.142).

Vurderes den *økonomiske målopfyldelse* på programniveau, er den samlet set på 99,4 %, idet der er givet tilsagn for 7.514,3 mio. kr. mod budgettet 7.560,7 mio. kr. Det er meget tilfredsstillende. For akse 1 er den økonomiske målopfyldelse på 178%. Her er alle støtteordninger kommet godt i mål i forhold til det forventede. Den økonomiske målopfyldelse for akse 2 kan ikke beregnes grundet manglende økonomiske målsætninger.

For akse 3 og 4 er den økonomiske målopfyldelse på 80%. Herunder er det specielt støtteordningen Børn og unge, som trækker målopfyldelsen ned, da denne ordning kun har en målopfyldelse på 32,7%. De resterende støtteordninger ligger tilnærmelsesvis omkring målsætningen, hvor samarbejdsprojekterne har en noget højere målopfyldelse på 158%.

Overordnet set, er det vurderingen, at der på programniveau er tale om en meget tilfredsstillende målopfyldelse.

Programmet bidrager til målsætningerne for programmet og for landdistriktpolitikken

Det er vores konklusion at programmets bidrag til realisering af de specifikke målsætninger er tilfredsstillende, og for fleres vedkommende også meget tilfredsstillende.

For *akse 1* er det vurderingen at Landdistriktsprogrammet på tilfredsstillende vis har bidraget til at fremme indførelse af nye teknologier, nye produkter og produktionsudvikling inden for hovedparten af støtteordningerne. Dette gælder specielt på bedrifter, hvor der for alle støtteordninger ses en høj målopfyldelse. Det vurderes desuden, at der er en høj målopfyldelse i forbindelse med at forbedre information og kendskab til økologi, mens det modsat er svært at klarlægge målopfyldelsen i forbindelse med netværksaktiviteter. Dette bunder i, at det ikke er oplyst, hvor mange deltagere, der har været under ordningen.

For *akse 2* ordningerne er der ligeså tale om en positiv målopfyldelse, der hvor det er muligt at holde det op mod operationelle og specifikke målsætninger. Hvad gælder antallet af hektar og bedrifter er resultatet generelt positivt og for flere ordninger er de forventede mål opnået fx mht. omlægning til økologi og skovrejsning. De specifikke målsætninger er i vid udstrækning nået i tilfredsstillende grad. Det være sig på vigtige områder såsom beskyttelse af vandmiljøet ved at reducere kvælstof- og fosforudvaskningen og reducere brugen af plantebeskyttelsesmidler, ligesom at programmet bidrager til at beskytte og forbedre natur- og biotopforholdene på landbrugs- og naturarealer. Som anført, er målet om at understøtte en omlægning fra konventionelt til økologisk jordbrug, opnået til fulde. Dette sammen med ordninger medvirker til at bevare og fremme den biologiske mangfoldighed ved at skabe

gode levevilkår for dyr og planter, samt til at bevare og fremme miljø-, natur-, kultur-, og landskabsværdier og rekreative værdier. Endelig er skovordningerne også gode bidragsydere til målopfyldelsen bl.a. vedr. skovrejsning og fremme af en god og flersidig bæredygtig skovdrift.

Hvad gælder de specifikke mål for *akse 3*, er det vores konklusion, at investeringerne har bidraget til at skabe nye arbejdspladser på et niveau, som programmet havde forventet. Der er her tale om en nettovurdering på 366 jobs, det vil sige ekstra jobs, som ikke ville være skabt alligevel. Bruttojobvæksten vurderes til at ligge på 651 jobs. I spørgeskemaundersøgelsen og fra interviews fremhæves jobfastholdelsesaspektet i høj grad i relation til servicefunktioner, herunder at man med de serviceorienterede projekter lykkes direkte eller indirekte at bevare jobs i kommunale og private serviceinstitutioner. Det er ikke muligt at gennemføre en beregning af effekten heraf med de til rådighed værende oplysninger.

Desuden er der oprettet nye mikro-virksomheder, der skaber nye indtægtsmuligheder for borgerne i lokalsamfundene, ligesom antallet af turister synes at være forøget. Generelt set er det opfattelsen, at ordningerne har bidraget positivt til fremme af forbedrede levevilkår i landdistrikterne. Det skal også anføres, at anvendelsen af LEADER-metoden til implementering i meget tilfredsstillende grad har levet op til målsætningerne om øget involvering af lokale aktører og mobilisering af ressourcer af både human, fysisk og finansiell karakter.

Hvad gælder de overordnede mål for programmet og for EU's landdistriktspolitik, er det vores vurdering, at programmet gennem sine investeringstilskud, har en vigtig økonomisk betydning i forhold til stimulering af den økonomiske aktivitet. Dette sagt, er det antagelig ikke af en størrelsesorden, der grundlæggende har betydet en ændring af de strukturelle udviklingstendenser, der præger udviklingen både i Danmark og i EU mere generelt. Programmet har ikke på den måde mindsket ulighederne mellem borgerne i land og by, ligesom at de territoriale ubalancer ej er blevet mindre. Igen må det på positivsiden anføres at LEADER-metoden har bidraget til at mobilisere menneskelige og finansielle ressourcer, der antageligt ikke ellers ville have været mobiliseret i forhold til at fremme udviklingen i landdistrikterne under programmet her.

Samlet er det vor vurdering, at programmet på sine *egne præmisser har bidraget tilfredsstillende* til målsætningen om at fremme en bæredygtig udvikling i landdistrikterne, men at det ikke i det samlede billede har betydet, at ubalancer og forskelle er formindsket.

Programmet bidrager med gode effekter

Programmet har bidraget tilfredsstillende til opnåelse af de effekter, det var målet at nå med programindsatsen. Der er således opnået en øget nettoværditilvækst i sektoren på 2.001 mio. kr. svarende til 70 % af det afsatte mål. Jobskabelsen har ligeledes været meget tilfredsstillende endskønt forventningerne var beskedne. Der var sat et mål om 360 flere jobs i hele programperioden af den samlede indsats. Nettoeffekten for akse 3 er opgjort til 366 jobs hvilket i sig selv er mere end det forventede. Hertil kommer jobs skabt under akse 1 hvor et forsigtigt skøn er 35 jobs i den primære sektor og 455 i forarbejdningssektoren.

Ses der på agerfugleindekset, var den ved programopstart i 2007 på indeks 90 og ved programafslutning er den faldet til indeks 80 (år 2001 er lige indeks 100). Mål på denne indikator er biodiversiteten i Danmark faldet gennem programperioden. Modsat er det vurderingen, at programmet har bidraget

positivt til bevarelsen biodiversiteten gennem flere af støtteordningerne under akse 2 og dermed, alt andet lige, været et vigtig instrument til at formindske faldet i biodiversiteten. Det skal understreges at der vil være en række andre faktorer, klimaændring, ændrede økologiske konkurrenceforhold, påvirkning på vinteropholdssteder i Afrika for visse arter m.m., der vil have væsentlig indflydelse på indekset. Det betyder at indekset ikke direkte kan korreleres med effekter fra landdistriktsprogrammets ordninger.

Bidraget til at reducere klimaændringerne gennem en forøgelse af produktionen af vedvarende energi må siges at have en mere indirekte karakter. Der er givet tilskud til gylleseparationsanlæg og andre typer af teknologier, der har muliggjort produktion af biogas baseret på svine- og kvæggylle. Antallet af nyetablerede biogasanlæg de seneste år er dog beskedent, og det kan ikke bekræftes i branchen, at programmet har haft nogen afgørende betydning for de nye investeringer. Desuden er biogasordningen en ordning der har været hæmmet af mange forsinkelser. I forbindelse med midtvejsevalueringen blev det undersøgt hvor mange biogasanlæg der skal støttes under programmet for at indfri målet om, at programmet over hele perioden skal bidrage med ca. 5.000 tons olieækvivalent i perioden. Konklusionen var dengang, at landdistriktsprogrammet skulle være medvirkende til, at der etableres 50 gårdanlæg i perioden 2007-2013. Dette er ikke opnået gennem programperioden, hvor der i alt er givet støtte til 33 projekter.

Indsatsen for reduktion af kvælstofudledning ved hjælp af dyrkningsfri randzoner har heller ikke spillet en stor rolle. Intensionen om reduktion af forbruget af pesticider er nået med 66 %. Den miljø- og naturvenlige drift af græsarealer er øget i programperioden. Det sidste kan ikke opgøres detaljeret i forhold til målsætningerne. Det skyldes herunder den introducerede artikel 68 indsats, hvor der vil være synergi mellem Landdistriktsprogrammets ordninger og denne indsats.

Effekt på N-udvaskninger er et tema, som evalueringen er gået i dybden med, og er skønnet for en række støttordninger: Vådområdeordningerne: statslige og kommunale (N) vådområder, Private vådområder, P-vådområder, Skovordningerne, Natur og miljøprojekter, Plejegræsordningen, Omlægning til Økologi og Miljøbetinget tilskud samt Miljøteknologiordningen.

Målet var, at der skulle opnås en samlet reduktion på programniveau i 2015 i udvaskningen på 1.291 ton N fra vådområdeordningerne, mens de øvrige i videst mulig udstrækning skulle give et supplerende bidrag til reduktion af N-afstrømningen. Det er groft skønnet, at ordningerne samlet set har bidraget til, at N-udvaskning reduceres med op mod 869-1428 ton N per år. Heraf udgør vådområdeordningerne ca. 543 ton N/år, skovordningerne ca. 77 ton N/år. For nogle af de største bidrag til reduktion af N-udvaskningen er beregningerne specielt usikre. Dette gælder omlægning til økologi og miljøbetinget tilskud 124-580 ton N/år, Plejegræsordningen 78-148 ton N/år og Natur og Miljøprojekter maksimalt 47-80 ton N/år. Såfremt man ser bort fra effekter af "Natur og Miljøprojekter", hvor det jf. ovenstående diskussion er særligt usikkert om oplysninger fra spørgeskemaundersøgelserne kan skaleres op, og hvis der benyttes det nedre bud på effekt af "Plejegræsordningen" og "Omlægning til økologi og miljøbetinget tilskud", kan der beregnes en samlet effekt på ca. 822 ton N/år

Samlet er det vores vurdering, at programmet har bidraget tilfredsstillende til målopfyldelsen på de fælles effekt-indikatorer.

Dødvægtstabet er acceptabel

Evalueringen viser, at landdistriktsprogrammet har et samlet dødvægtstab på 22% svarende til godt 783 mio. kr. i udbetalinger, når der tages højde for, at nogle projekter er blevet fremskyndet som følge af landdistriktsprogrammet.

På aksenniveau adskiller især akse 2 sig. Her falder dødvægtstabet fra 26% til 18% når fremskyndelse medregnes. Dette giver et dødvægtstab på 241 mio. kr. Dette er væsentligt lavere beløbsmæssigt sammenholdt med akse 1 som har en dødvægt på 382 mio. kr. For akse 3 er dødvægtstabet samlet set på 159 mio. kr. På aksenniveau er den statistiske usikkerhed +/- 3%.

Levedygtigheden vurderes generelt som høj

Det er konklusionen, at indsatsen under 2007 – 2013 programmet generelt har været/er levedygtig og dermed bidrager til varige effekter i landdistrikterne. LEADER-metoden vurderes i den henseende at understøtte levedygtigheden i kraft af sin mobilisering af lokale humane og økonomiske ressourcer og dermed sikre en god forankring af programmet i sin helhed og af de enkelte projekter i lokalområderne.

Fuld hjemtagelse af EU-midler

Der er sket en fuld hjemtagelse af EU-midlerne. I alt er der hjemtaget 99,1%. Det er meget tilfredsstillende og imponerende når det dels tages i betragtning, at der i 2009 blev tilført 921,2 millioner kr. (123,8 mio. euro) ekstra i EU-medfinansiering (modulationsmidler), dels at udbetalingsgraden i programmets første år lå forholdsvis lavt og konstant. Henimod programafslutning – og især fra 2014 - er der sket en markant stigning i udbetalingerne og dermed i hjemtagningen af EU-midler.

Administrationen er generelt velfungerende, men opleves som tung og bureaukratisk

Det er også vores vurdering, at programmet administreres i henhold til Kommissionens krav. Nogle ordninger er mere omkostningseffektive at administrere end andre, hvor Miljøteknologiordningen er forholdsvis omkostningseffektiv grundet den på forhånd definerede teknologiliste, mens en ordning som biogas har vist sig at være mindre omkostningseffektiv på sagsniveau. Generelt er det vurderingen, at administrationen har været velfungerende, og oftest kommer idéen til projekterne fra støttemodtagerne selv. Dette bygger på tilsagnsmodtagernes tilbagemelding, gennemgang af bekendtgørelser, vejledninger og information. Dette sagt så er det også oplevelsen, at administrationen er blevet lovlig tung og bureaukratisk, især hvad angår udbetalinger. Det gælder for alle akser og i særlig grad for akse 3. Analysen af gennemførelsesprocenter viser, at nogle støttemodtager vælger at annullere deres tilsag, efter de har fået tilsagnet grundet tunge dokumentationskrav. Der er fortsat grund til at pege på administrationens indretning som et sted, hvor der kan gøres en ekstra indsats for at bidrage til en yderligere optimering i forhold til realisering af programmets mål. Dette blev også anført i forbindelse med Midtvejsevalueringen.

Gennemførelsesprocenter

Et andet tema som evalueringen har dykket ned i omhandler gennemførelsesprocenter eller sagt på anden vis, omfanget af annulleringer. Evalueringen viser her, at der er sket annulleringer for i alt 1269 mio. kr. i hele programperioden 2007 - 2013. Over en tredjedel er gennemført under akse 1, hvor der i alt er sket annulleringer for 483 mio. kr. svarende til en annulleringsgrad på 23 pct. For akse 2 beløber det sig til 455 mio. kr., hvilket svarer til en annulleringsgrad på 16 pct., mens annulleringsgraden er på

19 pct. for akse 3 svarende til 202 mio. kr. Den laveste annulleringsgrad kan henføres til akse 4 på 5 pct. svarende til 3 mio. kr.

En mindre andel (16 pct.) af støttemodtagerne har på tværs af akserne overvejet at annullere deres tilsagn. Dette findes der forskellige årsager til, hvor blandt andet udbetalingsproblemer, for store dokumentationskrav og besværlige regler og krav fremgår som væsentlige begrundelser. Yderligere begrundes annulleringsårsagerne også med en tung og besværlig administration.

Det er lykket at omkonvertere annullerede tilsagn til nye tilsagn og dermed sikre fuld hjemtagelse af EU-midlerne.

12.2 LÆRINGER

Slutevalueringen giver anledning til, at der kan udtrages en række læringer, som kan være med til at danne baggrund for overvejelser omkring fremtidige ændringer i landdistriktsprogrammet.

Synergi i programmet

Synergieffekter har været en vigtig komponent i landdistriktsprogrammet og især i dets oprindelige design. Ønsket var at opnå bedre og mere synergi ved at have et program, hvor ordningerne på fleksibel vis kunne kombineres af støttemodtagerne. Justeringerne i 2009 både hæmmede og fremmede mulighederne for synergi. For en række ordninger under akse 2 blev der sikret væsentlige nye muligheder for fremme af synergien. Dette har været en succes for eksempel ved ordningerne omkring omlægning til økologi og miljøbetinget støtte. Modsat medførte justeringerne, at udviklings- og demonstrationsprojekter under akse 1 blev nedprioriteret og dermed også de synergier, der lå i programmet her.

En anden læring omkring synergi i programmet vedrører LEADER, som i 2007-2013 programmet for første gang er blevet integreret i landdistriktsprogrammet. I et retrospektivt lys er det her en vigtig læring, at der skal sikres en bedre integration og dermed synergi mellem LEADER metoden og øvrige dele af programmet. Potentielle synergieffekter med de øvrige dele af programmet er ikke blevet fuldt udnyttet. Den fornyelse af landbrugserhvervet og følgeerhverv, som man måske kunne taget mere hul på også med brug af LEADER, er ikke sket. Der er stadig vandtætte skotter mellem erhvervssektorerne på landet. Store samfundsmæssige (både i dansk og internationalt perspektiv) udfordringer, for eksempel inden for cirkulær økonomi, klimasikring, multifunktionalitet, energioptimering, bioøkonomi, agroforestry, kvalitetsudvikling af fødevarer m.v. har akse 3 og 4 kun i meget begrænset omfang hjulpet med til at løse. Læringen er altså, at LEADER-metoden er anvendt og har vist sig brugbar. Men den fungerer i nogen grad i sin egen boble. Sammenhænge til for eksempel regionale og kommunale planlægningsfelter og udviklingsemner er ligeledes begrænset.

Kvantificering af mål

En vigtig læring er at sikre, at alle operationelle mål (antal forventede tilsagn, forventede afløb, forventede ha, forventede antal bedrifter/virksomheder mm) er kvantificerede i programmet. Det gælder for 2007-2013 programmet især for akse 2 støtteordningerne. En kvantificering vil naturligt forstærke mulighederne for at evaluere for eksempel både den tekniske og økonomiske målopfyldelse

Nationale miljø og natur indikatorer

I forlængelse heraf er en læring også, at der er behov for udvikling af indikatorer til bedømmelse af ordningernes effekter. For akse 2 er den eneste egentlige indikator det såkaldte agerfugle indeks. I et læringsperspektiv kan det overvejes, om dette er fyldestgørende eller om der findes andre nationale indikatorer, som med fordel kan inddrages. Mulighederne ville her bl.a. være mere aktivt at anvende HNV udlægningerne (High Nature Value arealer), data fra NOVANA programmet (det nationale overvågningsprogram) eller målrettede indsamlede data i forhold til både areal- og projektordningerne.

Frontloading

Analysen omkring annulleringer tilsiger, at der er en læring i at tænke mere systematisk i at give tilsagn til flere projekter, end der er afsat midler til (frontloade) for på den måde at sikre et mere stabilt niveau af tilsagn og udbetalinger.

Datastruktur og elektronisk monitoreringsdata

En meget væsentlig læring af slutevalueringen – og også midtvejsevalueringen – er arbejdet med interne data og den datastruktur, som dataudtrækket leveres i. Læren fra slutevalueringen er dels at en hurtig adgang til data er vigtig, dels at hvis data findes i en klar og logisk struktur, vil det minimere opgaven for NAER og SVANA med hensyn til at fremskaffe data. Dette spænder fra data på ansøger-niveau til finansielle data på programniveau.

For at forbedre overvågning af ordningerne og effekterne af de enkelte projekter gennem bedre brug af BTAS, er læringen, at der er behov for en øget elektronisk registrering af data fra ansøgnings-skemaer, rapporter mv. De elektroniske muligheder er til stede og det vil rumme såvel en forbedring af overvågningssystemet som en effektivisering.

Skriftligt materiale

Evalueringen viser, at et flertal af støttemodtagerne har udfordringer med at forstå det skriftlige informationsmateriale i forhold til de enkelte ordninger – og her tænkes der især på vejledningerne. Hvis vejledningmaterialet er lettere at tilgå, vil det betyde, at det vil blive nemmere for potentielle ansøgere at forstå kriterier og krav under ordningerne, at det vil smidiggøre ansøgning om landdistriktsmidler og for tilsagnsmodtagere vil være nemmere at anmode om for eksempel udbetalinger. Det vil formodentligt også have en positiv indvirkning på omfanget af annulleringer.

Dødvægt - design af ordninger og kvalitet

Læringen fra analysen af dødvægt er, at selve ordningsdesignet har en betydning for dødvægtstabet. Det viser analysen af Miljøteknologiordningen helt konkret. En anden væsentlig læring her er også, at en beregning af dødvægtstabet *ikke* medregner kvaliteten af ordningen. Det er en nuancering, som skal lægges ovenpå. I slutevalueringen er det gjort for tre ordninger: Miljøteknologiordningen, Økologisk investeringsstøtte og Pleje af natur- og græsarealer.

De implementerede ordninger har givet gode effekter

Alle ordninger under Landdistriktsprogrammet 2007-2013 - små som store - har bidraget til positive effekter, der har understøttet programmets målsætninger og nationale politikker. Det gælder også for de ordninger, hvor det politisk er valgt ikke at videreføre dem i Landdistriktsprogrammet 2014-2020. Flere af disse er imidlertid videreført i andre sammenhænge, det gælder f.eks. støtte til bevarelse af plantegenetiske ressourcer.

13. LITTERATURLISTE

BTAS, diverse udtræk

Danmarks Miljøundersøgelser (2010). Den danske rødliste. Aarhus 2010

Danmarks Miljøundersøgelser (2011). Danmarks biodiversitet 2010 - Status, udvikling og trusler. Faglig rapport fra DMU nr. 815. Aarhus 2011

Danmarks Miljøundersøgelser. Fakta om kvælstofgødning, Aarhus april 2009

Danmarks statistik, diverse træk

Dansk ontologisk forening (2015). Overvågning af de almindelige fuglearter i Danmark 1975-2015, København 2015

De økonomiske råd (2016). Dansk økonomi, København foråret 2016

DCA – Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug (2013). Udviklingen i kvælstofudvaskning og næringsstofoverskud fra dansk landbrug for perioden 2007-2011. Rapport nr. 31. Aarhus 2013.

DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi (2014). Bevaringsstatus for naturtyper og arter. Aarhus 2014.

DCE (2014): Virkemidler til realisering af 2. generationsvandplaner og målrettet regulering. DCE rapport 052, Dec. 2014

Council Regulation (EC) (2005). No 1698/2005 of 20, September 2005

Eriksen, Jørgen, Jensen, Poul Nordemann & Jacobsen, og Brian H. (red.) (2014): DCA rapport nr. 052. Aarhus Universitet, december 2014.

European Environment Agency (2015). EEA Technical report No 9/2015.

EUROSTAT, diverse udtræk

Finansministeriet (2016). Økonomisk Redegørelse, København august 2016

H. Lenihan & M. Hart (2004): The use of counterfactual scenarios as a means to assess policy deadweight: An Irish case study.

Holton (2009). Notat vedr. virkemidler og omkostninger til implementering af vandrammedirektivet. April, 2009

Jørgensen, Uffe (2012): Beregning af effekter på nitratudvaskning. Institut for Agroøkologi, Aarhus Universitet

Kommunernes Landsforening (2014). Danmark i forandring. København.

- Lenihan & Hart (2004): *The use of counterfactual scenarios as a means to assess policy deadweight: An Irish case study.*
- NaturErhvervstyrelsen (2016). *Statusrapport for 2014 om gennemførelsen af det danske Landdistriktsprogram*
- NaturErhvervstyrelsen (2014): *Årsrapport 2013*. København 2014
- Milieu et al. (2016). *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives*. Final Report
- Michalek, P. Ciaian & A. Kancs (2013): *Firm-level evidence of deadweight loss of investment support policies: A case study of dairy firms in Schleswig-Holstein;*
- Miljøministeriet (2013). *Grøn omstilling – nye muligheder for hele Danmark. Landsplanredegørelse 2013*. København.
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2008). *Det danske landdistriktsprogram 2007-2013*. København februar 2008
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2010): *Midtvejsevaluering af Det Danske Landdistriktsprogram 2007-2013 for perioden 2007-2009*. København 2010
- Ministry of Food, Agriculture and Fisheries (2015). *The Danish Rural Development Programme 2007-2013*. København september 2015
- Regeringen (2012). *Regional- og Landdistriktpolitisk redegørelse, 2012, Regeringens redegørelse til Folketinget*. København 2012
- Regeringen (2016). *Regional- og Landdistriktpolitisk redegørelse, 2016, Regeringens redegørelse til Folketinget*, København 2016
- TILSKOV, diverse udtræk
- Tokila & M. Haapanen (2008): *The profile of subsidized zero deadweight projects* (projects that would have been abandoned without subsidy) in Finland; Lenihan & Hart (2004): *The use of counterfactual scenarios as a means to assess policy deadweight: An Irish case study*
- Tokila & M. Haapanen (2009): *Evaluating project deadweight measures: Evidence from Finnish business subsidies.*
- Tokila & M. Haapanen (2012): *Evaluation of deadweight spending in regional enterprise financing.*

14. BILAG 1: METODE

14.1 UDVIKLING AF EVALUERINGSSPØRGSMÅL OG SPØRGESKEMAER

Fokus for spørgeskemaerne blev fastlagt gennem tre akse-specifikke workshops afholdt i marts og april, hvor de fælles evalueringsspørgsmål per akse og støtteordning blev gennemgået ligesom, at forslag til nationale supplerende evalueringsspørgsmål blev behandlet. Efterfølgende har evaluatoren samlet evalueringsspørgsmålene. De er sendt til relevante medarbejdere hos NAER, SVANA og ERST for en sidste skriftlig kommentering. Endelig er evalueringsspørgsmålene sendt i høring blandt Overvågningsudvalget. Deres kommentarer og bemærkninger er efterfølgende indarbejdet.

Med afsæt i evalueringsspørgsmålene er der udviklet spørgeskemaer for de enkelte støtteordninger. Den kvantitative spørgeskemaundersøgelse har altså det udgangspunkt, at den skal besvare de relevante evalueringsspørgsmål for de enkelte ordninger. Opbygning og formulering af spørgsmål er lavet af evaluatoren med udgangspunkt i de tilgængelige vejledninger, desk research samt interview foretaget med sagsbehandlere, som er ansvarlig for støtteordningerne. Inden skemaerne blev sendt til tilskudsmodtagerne har de været til gennemsyn ved den samme ordningsansvarlige, der blev gennemført interview med. Dette for at få spørgeskemaet valideret og få input til yderligere emner, der kunne være interessante for evalueringen. Efter kommentarer fra den pågældende ordningsansvarlige blev der foretaget enkelte justeringer af spørgeskemaet. Spørgeskemaet er efterfølgende sendt til tilskudsmodtagerne via e-mail for alle ordninger undtagen Skovordningerne. Disse er sendt ud via Digital Post.

14.2 UDSENDELSESGRUNDLAG

Udsendelsesgrundlaget omhandler alle tilskudsmodtagere, som:

- 1) Har fået udbetalt støtte under en støtteordning
- 2) Og har opgivet e-mailadresse eller telefonnummer

Disse er blevet inviteret til spørgeskemaundersøgelserne. Tilskudsmodtagere, der har fået tilsagn under den samme ordning flere gange, har kun fået tilsendt én invitation til spørgeskemaet. Dette er gjort for at sikre, at den enkelte tilskudsmodtager forstyrres mindst mulig.

Nedenstående tabeller viser antallet af tilsagn med udbetalinger per ordning, samt antal tilskudsmodtagere og antal tilskudsmodtagere, der er inviteret til undersøgelserne (stikprøve).

AKSE 1 - Udsendelsesgrundlag

Ordning	Antal tilsagn med udbetalinger	Antal tilskudsmodtagere	Stikprøve
Erhvervsudvikling (forarbejdning)	185	146	129
Erhvervsudvikling (primære jordbrugere)	601	210	187
Miljøteknologi	2.155	1.797	1.507
Netværksordningen	130	36	27
Økologifremme (kvalitetsfødevareordningen)	144	60	55
Økologisk investeringsstøtte	261	196	185

AKSE 2 - Udsendelsesgrundlag

Ordning	Antal tilsagn med udbetalinger	Antal tilskudsmodtagere	Stikprøve
Friluftsfaciliteter	53	38	35
Læhegn	282	242	174
Miljøbetinget tilskud	3.816	3.774	3.121
Natur og miljøprojekter	700	491	431
Naturforvaltning N2000 (Vandstand)	60	27	27
Omlægning til økologisk jordbrug	2.049	1.577	1.325
Plantegenetik	48	22	22
Pleje af græs- og naturarealer	10.196	5.845	1.367
P-åds projekter (fosforvådområder)	30	16	16
Rydning og Hegning	393	366	322
Skovordningerne	n/a	n/a	1.942
Vådområder - kommunal og statslig indsats	276	64	59
Vådområder - privat indsats	13	11	11
Ø-Støtte	4.064	759	552

AKSE 3 - Udsendelsesgrundlag

Ordning	Antal tilsagn med udbetalinger	Antal tilskudsmodtagere	Stikprøve
Attraktive levevilkår	2.535	1.905	1.589
Børn & Unge	180	65	55
Nye Arbejdspladser	1.114	933	746

14.2.1 Invitation

Oprindeligt var det også planen, at der skulle sendes ud til de øvrige ordninger gennem Digital Post. Dette måtte imidlertid droppes, da NAERs version af Digital Post ikke kunne håndtere fletningen af breve. Derfor blev det aftalt med NAER, at udsendelsen skulle foregå gennem Epinions surveymodul, og til de tilskudsmodtagere NAER har en mailadresse på. Efterfølgende er der fulgt op telefonisk til alle tilskudsmodtagere jf. nedenfor.

E-mailinvitationer er derfor udsendt løbende i takt med, at spørgeskemaer for de enkelte ordninger er blevet klar. E-mailinvitationer til tilskudsmodtagere under de første ordninger blev udsendt i juli, og invitationer til at besvare undersøgelsen elektronisk for de sidste ordninger på akse 2 blev udsendt i oktober. E-mailinvitationen indeholdt et unikt link til den relevante undersøgelse, som tilskudsmodtageren havde fået støtte under. På den måde er det muligt at koble tilskudsmodtagerens svar til oplysninger, som var tilgængelige i udtrækket fra BTAS. Linket var ledsaget af en invitationstekst, som forklarede om undersøgelsens formål, afsender og opdragsgiver. Desuden blev modtageren mindet om, at denne havde modtaget støtte under den pågældende ordning og derfor opfordret til at give sin mening til kende, da dette også havde betydning for udformningen af fremtidige støtteordninger. Alle tilskudsmodtagere blev lovet anonymitet.

Særligt for skovordningerne

Tilskudsmodtagere under skovordningerne fik d. 26. oktober 2016 tilsendt invitationen til spørgeskemaet via Digital Post. Da hverken navn, adresse, telefonnummer eller e-mailadresse var oplyst på tilskudsmodtagerne under denne ordning, har det ikke været muligt at udsende påmindelser.

14.2.2 Påmindelser

14.2.2.1 Mailpåmindelser

For alle støtteordninger, hvor invitationer er sendt til tilskudsmodtagernes e-mailadresser, er der sendt en påmindelse til de tilskudsmodtagere, som ikke besvarede undersøgelsen i første omgang, og som ikke har meddelt, at de ikke vil deltage i undersøgelsen.

Påmindelsen er udsendt 1-3 uger efter e-mailinvitationen og har mindet om undersøgelsens formål samt opfordret tilskudsmodtageren til at besvare spørgeskemaet. Der er sendt én påmindelse for at undgå, at tilskudsmodtagerne har følt, at de bliver spammet og dermed mindsket deres lyst til at deltage i den telefoniske rykkerrunde.

14.2.2.2 Telefoniske påmindelser

I perioden 8. september - 19. oktober 2016 blev der foretaget telefoniske påmindelser til de tilskudsmodtagere, der ikke havde besvaret skemaet. Tilskudsmodtagerne havde her mulighed for enten at besvare spørgeskemaet telefonisk eller få tilsendt en mailpåmindelse. Der blev forsøgt opnået telefonisk kontakt til tilskudsmodtagerne op til 15 gange. Herefter er dataindsamlingen blevet lukket, da det er vores vurdering og erfaring, at det ikke vil lykkes at komme igennem til tilskudsmodtagerne.

14.3 SVARPROCENTER

Nedenstående tabeller viser antallet af besvarelser opdelt per ordning samt stikprøvestørrelsen og den opnåede svarprocent.

AKSE 1 - Svarprocenter

Ordning	Antal besvarelser	Stikprøve	Svarprocent
Erhvervsudvikling (forarbejdning)	38	129	29,5%
Erhvervsudvikling (primære jordbrugere)	40	187	21,4%
Miljøteknologi	366	1.507	24,3%
Netværksordningen	10	27	37,0%
Økologifremme (kvalitetsfødevareordningen)	16	55	29,1%
Økologisk investeringsstøtte	69	185	37,3%

AKSE 2 - Svarprocenter

Ordning	Antal besvarelser	Stikprøve	Svarprocent
Friluftsfaciliteter	12	35	34,3%
Læhegn	58	174	33,3%
Miljøbetinget tilskud	345	3.121	11,1%
Natur og miljøprojekter	124	431	28,8%
Naturforvaltning N2000 (Vandstand)	23	27	85,2%
Omlægning til økologisk jordbrug	308	1.325	23,2%
Plantegenetik	6	22	27,3%
Pleje af græs- og naturarealer	290	1.367	21,2%
P-ådals projekter (fosforvådområder)	6	16	37,5%
Rydning og Hegning	153	322	47,5%
Skovordningerne	169	1.942	8,7%
Vådområder - kommunal og statslig indsats	17	59	28,8%
Vådområder - privat indsats	5	11	45,5%
Ø-Støtte	179	552	32,4%

AKSE 3 - Svarprocenter

Ordning	Antal besvarelser	Stikprøve	Svarprocent
Attraktive levevilkår	348	1589	21,9%
Børn & Unge	25	55	45,5%
Nye Arbejdspladser	294	746	39,4%

14.4 STATISTISK USIKKERHED

Nedenstående tabeller viser den statistiske usikkerhed på spørgeskemaandele fra 5% til 95%, og kan benyttes som opslagsværk til frekvenstabellerne i delrapporterne. Den statistiske usikkerhed angiver, i hvilket interval den faktiske andel ligger med 95% sandsynlighed.

Eksempeltvist, er der for ordningen Økologisk investeringsstøtte opnået 69 besvarelser. Til spørgsmålet ”I hvor høj grad mener du, at denne støtteordning bidrager til at forbedre sektorens konkurrenceevne?” svarer 41% ”I høj grad”. Den statistiske usikkerhed er på +/- 9,3 procentpoint, hvormed man med 95% sandsynlighed kan sige, at mellem 31,7% og 50,3% af tilskudsmodtagerne under ordningen i høj grad mener, at ordningen bidrager til at forbedre sektorens konkurrenceevne.

Den høje statistiske usikkerhed for flere surveys skyldes en kombination af, at dataudtrækket fra BTAS har været af svingende kvalitet (ugyldige telefonnumre og få e-mailadresser), hvorfor vi har været inde og berige flere af listerne med nye gyldige telefonnumre. Hertil har tilskudsmodtagerne haft meget svært ved at huske, at de har modtaget tilskud, og herefter hvad de har modtaget tilskud til, hvorfor de ikke har ønsket at deltage. Endelig har vi været udfordret af forhold såsom ejerskifte, konkurs og dødsfald. Datakvaliteten har herved medført en lavere svarprocent for visse støtteordninger, hvilket forklarer den høje statistiske usikkerhed for visse ordninger.

AKSE 1 – Statistisk usikkerhed (procentpoint)

Ordning	5%	10%	15%	20%	25%	30%	35%	40%	45%	50%	55%	60%	65%	70%	75%	80%	85%	90%	95%
Erhvervsudvikling (forarbejdning)	6,0	8,2	9,8	10,9	11,8	12,5	13,0	13,4	13,6	13,7	13,6	13,4	13,0	12,5	11,8	10,9	9,8	8,2	6,0
Erhvervsudvikling (PJ)	6,1	8,4	10,0	11,2	12,1	12,8	13,3	13,7	13,9	13,9	13,9	13,7	13,3	12,8	12,1	11,2	10,0	8,4	6,1
Miljøteknologi	2,0	2,7	3,3	3,7	4,0	4,2	4,4	4,5	4,5	4,6	4,5	4,5	4,4	4,2	4,0	3,7	3,3	2,7	2,0
Netværksordningen	11,5	15,8	18,8	21,1	22,8	24,1	25,1	25,8	26,2	26,3	26,2	25,8	25,1	24,1	22,8	21,1	18,8	15,8	11,5
Økologifremme	9,1	12,6	15,0	16,8	18,2	19,2	20,0	20,6	20,9	21,0	20,9	20,6	20,0	19,2	18,2	16,8	15,0	12,6	9,1
Økologisk investeringsstøtte	4,1	5,7	6,8	7,6	8,2	8,7	9,1	9,3	9,4	9,5	9,4	9,3	9,1	8,7	8,2	7,6	6,8	5,7	4,1

AKSE 2 – Statistisk usikkerhed (procentpoint)

Ordning	5%	10%	15%	20%	25%	30%	35%	40%	45%	50%	55%	60%	65%	70%	75%	80%	85%	90%	95%
Friluftsfaciliteter	10,2	14,0	16,7	18,7	20,3	21,4	22,3	22,9	23,3	23,4	23,3	22,9	22,3	21,4	20,3	18,7	16,7	14,0	10,2
Læhegn	4,9	6,7	8,0	9,0	9,7	10,3	10,7	11,0	11,2	11,2	11,2	11,0	10,7	10,3	9,7	9,0	8,0	6,7	4,9
Miljøbetings tilskud	2,2	3,0	3,6	4,0	4,4	4,6	4,8	4,9	5,0	5,0	5,0	4,9	4,8	4,6	4,4	4,0	3,6	3,0	2,2
Natur og miljøprojekter	3,3	4,6	5,4	6,1	6,6	7,0	7,3	7,5	7,6	7,6	7,6	7,5	7,3	7,0	6,6	6,1	5,4	4,6	3,3

Naturforvaltning N2000 (Vandstand)	3,4	4,7	5,6	6,3	6,8	7,2	7,5	7,7	7,8	7,9	7,8	7,7	7,5	7,2	6,8	6,3	5,6	4,7	3,4
Omlægning til økologisk jordbrug	2,2	3,0	3,6	4,0	4,3	4,6	4,8	4,9	5,0	5,0	5,0	4,9	4,8	4,6	4,3	4,0	3,6	3,0	2,2
Plantegenetik	14,9	20,5	24,4	27,3	29,5	31,3	32,5	33,4	33,9	34,1	33,9	33,4	32,5	31,3	29,5	27,3	24,4	20,5	14,9
Pleje af græs- og naturarealer	2,4	3,4	4,0	4,5	4,9	5,1	5,4	5,5	5,6	5,6	5,6	5,5	5,4	5,1	4,9	4,5	4,0	3,4	2,4
P-ådsals projekter (fosforvådområder)	13,8	19,0	22,6	25,3	27,4	29,0	30,2	31,0	31,5	31,6	31,5	31,0	30,2	29,0	27,4	25,3	22,6	19,0	13,8
Rydning og Hegning	2,6	3,6	4,3	4,8	5,2	5,5	5,8	5,9	6,0	6,0	6,0	5,9	5,8	5,5	5,2	4,8	4,3	3,6	2,6
Vådområder - kommunal og statslig indsats	8,9	12,2	14,5	16,3	17,6	18,7	19,4	20,0	20,3	20,4	20,3	20,0	19,4	18,7	17,6	16,3	14,5	12,2	8,9
Vådområder - privat indsats	14,1	19,4	23,1	25,9	28,0	29,7	30,9	31,7	32,2	32,4	32,2	31,7	30,9	29,7	28,0	25,9	23,1	19,4	14,1
Ø-Støtte	2,8	3,8	4,6	5,1	5,5	5,9	6,1	6,3	6,4	6,4	6,4	6,3	6,1	5,9	5,5	5,1	4,6	3,8	2,8

AKSE 3 – Statistisk usikkerhed (procentpoint)

Ordning	5%	10%	15%	20%	25%	30%	35%	40%	45%	50%	55%	60%	65%	70%	75%	80%	85%	90%	95%
Attraktive levevilkår	2,1	2,8	3,4	3,8	4,1	4,4	4,5	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,5	4,4	4,1	3,8	3,4	2,8	2,1
Børn & Unge	6,7	9,2	11,0	12,3	13,3	14,1	14,7	15,1	15,3	15,4	15,3	15,1	14,7	14,1	13,3	12,3	11,0	9,2	6,7
Nye Arbejdspladser	2,1	2,8	3,4	3,8	4,1	4,3	4,5	4,6	4,7	4,7	4,7	4,6	4,5	4,3	4,1	3,8	3,4	2,8	2,1

Den statistiske usikkerhed, som er beskrevet ovenfor, er bare en af en række usikkerheder, når man arbejder med spørgeskemadata. Forudsætningen for at tale om statistisk usikkerhed er, at der ikke forekommer et systematisk frafald i undersøgelsen, således at gruppen af tilskudsmodtagere, der ikke har deltaget i undersøgelsen, er systematisk anderledes end de tilskudsmodtagere, der har deltaget i undersøgelsen. Evaluatoren vurderer ikke, at sådanne systematiske forskelle forekommer i denne undersøgelse. Dette begrundes med, at der er lavet frafaldsanalyser på støtteordningerne jf. akse 1 rapporten, hvor der ikke fremgår systematisk frafald mellem inviterede tilskudsmodtagere og tilskudsmodtagere, som har besvaret spørgeskemaerne. Da udvalgsproceduren har været ens på tværs af alle støtteordninger, vurderes systematiske frafald således ikke at forekomme i undersøgelsen.

I tillæg til den statistiske usikkerhed er det også væsentligt at være opmærksom på undersøgelsens validitet og reliabilitet, da disse er en forudsætning for overhovedet at tale om statistisk usikkerhed. Hvis tilskudsmodtagerne ikke svarer på det, vi tror, de svarer på (eller hver især svarer på noget forskelligt), eller hvis besvarelserne er mere eller mindre tilfældige, så er den statistiske præcision selvsagt ligegyldig. Det er evaluators vurdering, at undersøgelsen både er valid og reliabel. Spørgsmålsformuleringerne er blevet anvendt ved flere evalueringer og vurderes at være forståelige for tilskudsmodtagerne på tværs af ordningerne.

14.5 TEMAKAPITEL OM DØDVÆGTSTAB

14.5.1 Beregning af dødvægtstab

Denne slutevaluering har et tværgående fokus på dødvægt. Problematikken omkring dødvægt behandles således i et kapitel i den tværgående rapport, hvor dødvægtstabet for alle ordningerne i landdistriktsprogrammet beregnes.

Dødvægtstabet beregnes på baggrund af resultater fra spørgeskemaundersøgelsen på baggrund af besvarelserne på følgende spørgsmål:

1. Hvor stor en del af projektet ville være realiseret, hvis der ikke kunne opnås støtte fra landdistriktsprogrammet?
2. Har støtten under landdistriktsprogrammet medført, at projektet er blevet fremskyndet?
3. Har støtten under landdistriktsprogrammet medført, at projektet er større, end det ellers ville have været?

Beregningen af dødvægt sker i første omgang på baggrund af spørgsmål 1, som beskrevet i tabellen nedenfor. Den viste svarfordeling er blot et fiktivt eksempel. Beregningen viser, at dødvægten (initialt) er på 47%. Hvis der er givet tilsagn på 100 mio. kr. er dødvægtstabet således 47 mio. kr.

Fiktivt eksempel – spørgsmål 1

Svarkategori	Svarfordeling		Omregningsfaktor	Dødvægt (initial)
	Antal	Procent		
Ingen	10	8%	0,0%	0%
1-25%	24	20%	13,0%	3%
26-50%	35	28%	38,0%	11%
51-75%	32	26%	63,0%	16%
76-99%	12	10%	88,5%	9%
Hele investeringen	10	8%	100,0%	8%
Total	123	100%		47%

Note: Der er foretaget en følsomhedsberegning, hvor dødvægtstabet beregnes ud fra fordelingen på spørgsmålene, hvor "ingen" svarer til 0%, "1-25" til 17%, "26-50%" til 42%, "51-75%" til 59%, "76-99%" til 84% og "Hele investeringen" til 100%. Antagelsen er altså den faktiske fordeling af dødvægtstab er hhv. Venstre og højreskævn inden for intervallerne. Følsomhedsberegningen viser, at dødvægtstabet på ordningsniveau ændrer sig mellem 0,0 og 2,4 procentpoint. Ændringen på aksniveau og for programmet er under 1 procentpoint. Beregningsmetoden vurderes på den baggrund at være robust i forhold til fortolkningen af støttemodtagernes besvarelser i intervaller.

Dernæst tages der højde for, at støtten også kan have betydning for, at et projekt bliver gennemført tidligere, end det ellers ville være gennemført. På baggrund af den initiale dødvægt og reduktion i forhold til fremskyndelse beregnes det endelige dødvægtstab. De gennemførte beregninger tager således ikke højde for om et projekt er blevet større som følge af muligheden for støtte eller for eventuelle miljøeffekter mv. er implementeret tidligere, end de ellers ville have været uden støtteordningen. Hvis der blev taget højde for disse effekter, ville dødvægtstabene blive reduceret yderligere.

Reduktionen i forhold til fremskyndelse sker med udgangspunkt i en betragtning om ændret nutidsværdi af investeringen, som følge af fremskyndelsen. Dette beregnes på baggrund af en diskonteringsrente på 5 procent. Forskellen mellem nutidsværdien af investeringen uden fremskyndelse og investeringen efter fremskyndelse fraregnet dødvægtstabene udgør reduktionen i dødvægtstabene.

14.5.2 Prioriterede ordninger

Miljøteknologiordningen og Investeringer i nye teknologier på økologiske bedrifter er prioriterede i forhold til dødvægtsproblemstillingen. Disse ordninger belyses særskilt på baggrund af økonomidata, resultater fra spørgeskemaundersøgelsen, kvalitative interview med 6 støttemodtagere fra hver ordning, interview med den ordningsansvarligere i NaturErhvervstyrelsen og en sagsgennemgang af 8 sager for hver ordning.

14.6 TEMAKAPITEL OM GENNEMFØRELSESPROCENTER

I forbindelse med annulleringsafsnittet i den tværgående rapport er der, udover datatræk fra BTAS og TILSOV, foretaget kvalitative dybdegående interview med tilskudsmodtagere, som har fået deres tilsagn 100% annulleret. Der er i samråd med NAER og SVANA dykket ned i forskellige støtteordninger under akse 1, 2 og 3. Følgende støtteordninger er valgt, idet de har den største procentmæssige andel af fulde annulleringer, og fordi NAER og SVANA har fundet ordningerne særligt relevante at se på. Sigtet med de kvalitative interviews har været at foretage 41 interview om annulleringsårsagen af tilsagnet fordelt på følgende støtteordninger:

- Miljøteknologi (akse 1): 5 interview
- Privat skovrejsning (akse 2): 8 interview
- Særlig drift (akse 2): 8 interview
- Natur- og miljøprojekter (akse 2): 5 interview
- Private vådområder (akse 2): 5 interview
- Læhegn (akse 2): 5 interview
- Nye arbejdspladser (akse 3): 5 interview

Til alle interview er der udarbejdet en fælles spørgeramme, hvor der blandt andet er spurgt ind til formålet med det respektive projekt, årsagen til at projektet er blevet annulleret samt andre faktorer, som kan have indflydelse herpå. Interviewene forløb som semistrukturerede telefoninterview.

Der har dog været metodiske udfordringer forbundet med at få foretaget alle 41 interview, idet det ikke har været muligt at få tilsendt/opnå tilstrækkelige kontaktinformationer på tilskudsmodtagere under alle støtteordninger. Der er foretaget det ønskede antal interview for følgende støtteordninger:

- Miljøteknologi (akse 1): 5 interview
- Natur-og miljøprojekter (akse 2): 5 interview
- Læhegn (akse 2): 5 interview
- Nye arbejdspladser (akse 3): 5 interview

Derimod er der kun foretaget et enkelt interview under støtteordningen Privat vådområder, idet evaluatoren kun har modtaget kontaktinformation på 8 tilskudsmodtagere. 5 af disse har det ikke været muligt at opnå kontakt til grundet konkurs eller ugyldige telefonnumre, mens de resterende 2 ikke har haft interesse i at deltage i et telefoninterview. Støtteordningen indgår derfor ikke, som en udvalgt ordning i det endelige annulleringsafsnit i den tværgående rapport.

Det samme gør sig gældende for støtteordningen Særlig drift, hvor sigtet har været at gennemføre 8 interview. Idet evaluatoren kun har modtaget 2 kontaktinformationer, og det ikke har været muligt at få tilsendt yderligere, er der ikke foretaget nogle interview. Denne støtteordning indgår derfor ligeledes ikke i det endelige afsnit.

For støtteordningen Privat skovrejsning har ønsket været at foretage 8 interview. Evaluatoren har modtaget kontaktoplysninger på 20 tilskudsmodtagere, hvorfor det har været svært at nå op på det ønskede antal interview. Der er i alt blevet foretaget 5 interview på ordningen. De resterende 15 tilskudsmodtagere har enten ikke taget telefonen, selvom der er blevet ringet op 10 gange, har ikke haft lyst til at medvirke, eller kan ikke huske deres respektive projekt, idet halvdelen af kontaktoplysningerne er på tilskudsmodtagere, som har søgt om tilsagn i 2008 eller 2009.

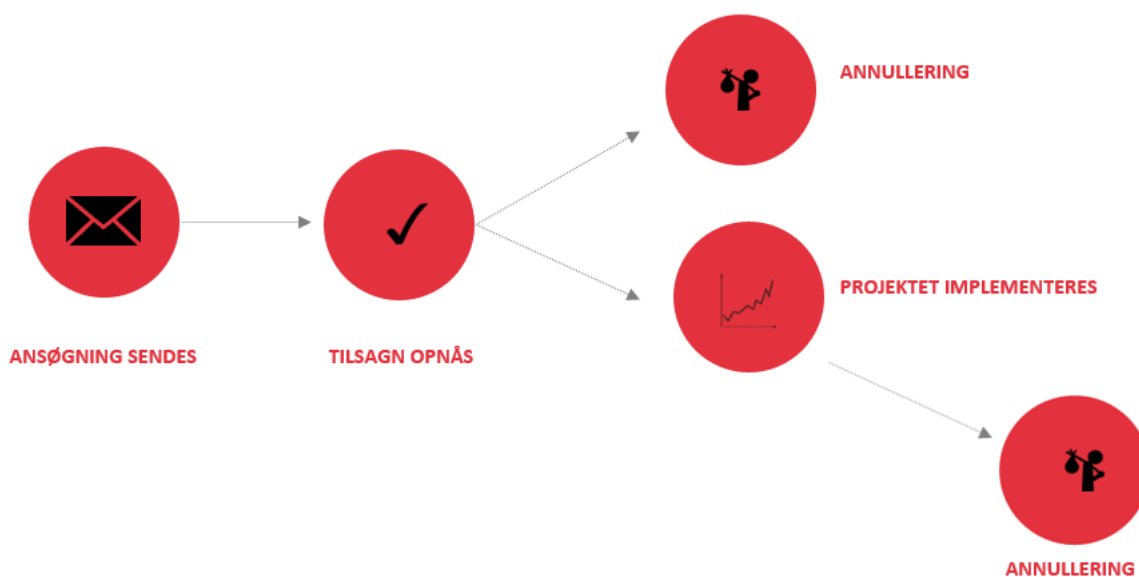
Ud af de 41 ønskede interview har det således kun været muligt at gennemføre 27 på grund af manglende kontaktoplysninger på de respektive tilskudsmodtagere.

Der er foretaget interview med tilskudsmodtagere, som udelukkende fremgår med 100% annullerede projekter i BTAS. Det er således kun disse synspunkter, der fremgår i afsnittet omkring gennemførelsesprocenter, hvorfor tilskudsmodtagere som har fået delvise annulleringer ikke er kontaktet. Dette er gjort for at finde hovedårsagerne til, at der sker annulleringer under de undersøgte støtteordninger.

Ud fra de gennemførte interview kan det udledes, at der findes to veje til, at projekter bliver annulleret og herved fremgår som et annulleret tilsagn i BTAS. En annullering vil altid ske på basis af et *tilsagn*.

Vejen til en annullering er illustreret i nedenstående Figur 1. Før at der kan være tale om en annullering, skal der først sendes en ansøgning, hvorefter et tilsagn opnås. Herefter viser analysen, at nogle tilskudsmodtagere vælger at annullere tilsagnet med det samme. I andre tilfælde annulleres tilsagnet først senere - nemlig efter at selve implementeringen af projektet er igangsat. Begge dele kommer til at stå som en annullering i BTAS.

Tabel 62 To spor til annullering af et tilsagn



14.7 TEMAKAPITEL OM KVÆLSTOF

Følgende dataindsamlingsmetoder er generelt blevet gennemført for ordningerne, som der tages udgangspunkt i, i afsnittet omkring kvælstofvirkemidler:

- Interview med sagsbehandler med ansvar for ordningen
- Desk research af bekendtgørelser, ansøgningskemaer, vejledninger, statusrapporter.
- Sagsgennemgang af et antal udvalgte projekter
- Kvantitativ spørgeskemaundersøgelse til modtagere, der ved ansøgningen oplyste deres mail
- Kvalitative interviews med udvalgte ordningsansvarligere og fagkyndige
- Udarbejdelse af projektrejser

Den kvantitative del af evalueringen er gennemført som et webbaseret spørgeskema med opfølgende interview via telefon. Spørgeskemaer, evalueringsspørgsmål og resultater for de enkelte ordninger findes i de respektive afsnit.

I forbindelse med dataindsamlingen er der indsamlet oplysninger vedr. de arealer, der berøres af ordningerne. Der er i videst muligt omfang indsamlet oplysninger om arealernes anvendelse (specielt mht. til gødskning) før og efter projekterne er gennemført – alternativt om arealerne har været i om-drift før gennemførelse af projekterne under landstriksprogrammet, om der har været anden land-brugsmæssig udnyttelse, eller om de har henligget som naturarealer.

For vådområdeordningerne er der taget udgangspunkt i arealer, for hvilke der er givet tilsagn om re-alisering og fastholdelsestilskud. Disse data stammer primært fra SVANAs dataregistrering. Disse data giver betydelig bedre dækning end oplysninger indsamlet gennem spørgeskemaundersøgelsen. Der er desuden benyttet den officielt accepterede beregningsmetode til opgørelse af N-reduktionen, som er udarbejdet på grundlag af DMU's tekniske anvisning nr. 19 – Overvågning af effekten af retablerede vådområder. Beregningsmetoden benyttes i forbindelse med vurderingen af, om projekterne kan opnå støtte. Der er desuden gennem interview med fagpersoner samt litteraturgennemgang indsamlet nyeste oplysninger til dokumentation for vådområdets evne til at reducere kvælstof.

For de øvrige ordninger er der taget udgangspunkt i oplysninger indsamlet gennem spørgeskemaun-dersøgelserne. Det antages, at de indsamlede spørgeskemasvar er repræsentative for godkendte til-sagn. Dette giver imidlertid en betydelig usikkerhed på opgjorte arealer og N-reduktioner opnået. Tal-lene for disse øvrige ordninger skal derfor tages med forbehold og alene betragtes som overslag, der giver størrelsesordenen af kvælstofeffekten.

I forbindelsen med spørgeskemaundersøgelsen er der også indsamlet oplysninger om, hvorvidt der i projektområdet er gødsket før henholdsvis efter/under projektgennemførelsen.

Disse oplysninger er sammenholdt med enhedsbidrag for N-udvaskning fra forskellige arealanvendel-ser. Størrelsen af enhedsbidrag er primært hentet fra virkemiddelskataloget: *Virkemidler til realisering af 2. generationsvandplaner og målrettet regulering. DCE rapport 052. Dec. 2014.* I de opgjorte reduktioner er så vidt muligt fokuseret på den fremtidige effekt og ikke på det transiente forløb, der oftest viser sig ved ændret arealudnyttelse.

14.8 SAGSGENNEMGANG

Der er gennemført sagsgennemgang for prioriterede og højt prioriterede ordninger. Tabellen oven for giver et overblik over, hvilke ordninger der er tale om. Der er i gennemsnit lavet sagsgennemgang på 10 sager pr. ordning. Herudover er der gennemført sagsgennemgang af 10 sager for Netværksordning-ten for at kompensere for de få besvarelser i spørgeskemaundersøgelsen.

Der er benyttet en fastlagt skabelon til sagsgennemgangen og den er benyttet på tværs af de tre akser. Udover at give et godt indblik i de udvalgte sager, har sagsgennemgangen i særlig grad bidraget til udviklingen af projektrejserne i forbindelse med evalueringen af administrationen.

Videreførte ordninger (mellem prioritet)	Store videreførte ordninger (høj prioritet)
Erhvervsudvikling (udviklings- og demonstrationsprojekter), inkl. skræddersyede økologiske biomasseløsninger	Miljøteknologi
Investeringer i nye teknologier på økologiske bedrifter	Pleje af græs- og naturarealer - inden for N2000 områder
Fremme af produktion og afsætning af økologiske fødevarer (økologifremme)	Pleje af græs- og naturarealer - uden for N2000 områder
Etablering af biogasanlæg	Omlægning til økologisk jordbrug
Tilskud til jordbrugere i ugunstigt stillede områder (Ø-støtte)	Natur- og miljøprojekter
Etablering af landskabs- og biotopforbedrende beplantninger, herunder læplantninger	Etablering og drift af vådområder m.v. (Eksisterende kommunal indsats og ny statslig indsats)
Anlæg og fastholdelse af private vådområder (Anlæg og 20-årig kompensation)	Privat skovrejsning på landbrugsjord (I skovrejsningsområder og uden for skovrejsningsområder)
P-ådsals projekter (Fosforvådområder)	Nye arbejdspladser og attraktive levevilkår i landdistrikterne (LAG)
Naturforvaltning Natura2000 (Projekttilskud og lods-ejerkompensation)	
Offentlig skovrejsning - tilskud til tilplantning (under etablering)	
Sikring af skov - Natura 2000 betalinger i skov	
Bæredygtig skovdrift i private skove	
Drift af lokale aktionsgrupper	

14.9 INTERVIEWS

Der er gennemført kvalitative semi-strukturerede interview med tilfældigt udvalgte tilskudsmodtagere for prioriterede og høj prioriterede ordninger. De kvalitative interview har haft til formål at følge op på survey og gå mere i dybden med bl.a. resultater og effekter. Der er udviklet en brutto spørgeguide, som er tilpasset forud for det enkelte interview.

Herudover er der gennemført interview med 14 interessenter, det være sig primært medlemmer af det nuværende Overvågningsudvalg og forskere. Interviewene har primært givet input til programniveau. Der er udviklet en temabaseret spørgeguide til interviewene.

Herudover er der gennemført kvalitative interview med de ordningsansvarlige hos SVANA og NAER. Formålet med interviewene har været at få en solid introduktion til de respektive ordninger og de justeringer, der er sket for de respektive ordninger under programperioden. For nogle støtteordninger har der været hukommelsesmæssige udfordringer grundet personaleudskiftning i NAER.

14.10 KOBLING TIL DANMARKS STATISTIK REGISTER

For at få et estimat på antal skabte jobs under støtteordningen Nye Arbejdspladser, er der gennemført en effektmålingen i samarbejde med Erhvervsstyrelsen og Danmarks Statistik.

Effektmålingen er sket ved at følge den faktiske udvikling i de støttede virksomheder og estimere effekterne af LAG-indsatsen ved at sammenligne virksomhedernes udvikling med relevante kontrolgrupper af virksomheder, der ikke har deltaget i LAG-indsatsen. Datagrundlaget er registerdata fra Danmarks Statistik.

Effektmålingen sigter på at vurdere, i hvor høj grad LAG-indsatsen har bidraget til at skabe og/eller fastholde private arbejdspladser i de danske landdistrikter. Effektmålingen fokuserer kun på en mindre del af den samlede LAG-indsats, nærmere bestemt på de dele af LAG-indsatsen, som har været direkte målrettet private virksomheder, og hvor formålet har været jobskabelse.

I alt er der målt på knap 350 deltagervirksomheder, som har modtaget ca. 66 mio. kr. LAG-midler, svarende til knap 30 pct. af de samlede LAG-midler under Nye Arbejdspladser og ca. 10 pct. af LAG-midlerne til Nye arbejdspladser og Attraktive Levevilkår sammenlagt.

EPINION

OM OS

Vi er et af Skandinaviens største konsulent- og analysefirmaer med kontorer i Danmark, Grønland, Norge, Storbritannien, Sverige, Tyskland, Vietnam og Østrig.

Vi er en mangfoldig arbejdsplads med internationalt perspektiv og samarbejdspartnere i hele verden og beskæftiger mere end 150 fastansatte medarbejdere og 500 interviewere.

Vi leverer skræddersyede undersøgelser, der sikrer et solidt grundlag for optimale beslutninger. Vores mål er altid at præsentere analyseresultater og yde rådgivning af højeste kvalitet.

EPINION KØBENHAVN

RYESGADE 3F
2200 KØBENHAVN N
T: +45 87 30 95 00
E: TYA@EPINION.DK
W: WWW.EPINION.DK

EPINION AARHUS

HACK KAMPMANNS PLADS 1-3
8000 AARHUS C
T: +45 87 30 95 00
E: TV@EPINION.DK
W: WWW.EPINION.DK