

## **Forpagtninger, arealer under omlægning og årlig tilvækst i økologiske arealer**

”Økologiske afhoppere”

Notat til NaturErhvervstyrelsen, 28. november 2011.

Jens Erik Ørum, Fødevarerøkonomisk Institut, KU

### **Baggrund og introduktion**

Hver år gives der tilskud til omlægning fra konventionelt drift til økologisk drift på større arealer, end netto omlægges til økologisk drift. Det har i tidligere analyser fra Fødevarerøkonomisk Institut, været analyseret i hvor stort omfang de såkaldte økologiske afhoppere er ansvarlige for det relativt store frafald i de omlagte arealer. Analyserne har vist, at der hvert år i gennemsnit forsvinder 6 pct. af de omlagte økologiske arealer på grund af afhopning, ophør af bedriften samt salg og bortforpagtning af omlagte arealer, der hver især står for 1/3 af frafaldet. Analyserne har vist at afhoppernes areal er tabt, men der er ikke redegjort for den videre skæbne for de økologiske arealer der forsvinder, fragår ved ophør, slag og bortforpagtninger. En del af disse arealer kan jo blive opfanget af andre økologiske bedrifter, der er i arealmæssig vækst.

På grundlag af registerdata for støtteberettigede arealer 2009-2011, vil det være muligt at vurdere, hvor stor en del af væksten på de økologiske bedrifter, der fødes ved omlægning af nye arealer eller med allerede omlagte arealer fra andre økologiske bedrifter. Ved udløb af forpagtningsskift er der en risiko for, at omlagte arealer må erstattes med nye endnu ikke omlagte arealer. Hvis en stor del af væksten i det økologiske areal er baseret på forpagtninger, kan det være en væsentlig forklaring på det store frafald af omlagte arealer. På grundlag af registerdata med ejendomsoplysninger, er det muligt at beregne andelen af forpagtende arealer på den enkelte bedrift. Formålet med notatet er at finde en forklaring på, hvor de økologiske arealer forsvinder hen. Problemets alvor og mulige løsninger diskuteres alene med henblik på at afprøve relevans og implikationer af de mulige forklaringer.

### **Sammendrag**

Nærværende notat analyserer sammenhængen mellem omlægninger, vækst og forpagtninger og i et forsøg på at forklare, hvor de mange omlagte arealer forsvinder hen efter endt omlægning til økologisk drift. Analyserne har vist, at op imod 30 pct. af arealet for gruppen af store bedrifter er forpagtede arealer, mens denne andel kun udgør 10 pct. for de mindre bedrifter. Analyserne viser, at det for at nå en fordobling af det økologiske fra 2011 til 2020 skal ske en årlig vækst i det økologiske areal på 8 pct. I den situation vil mere end 30 pct. af det økologisk dyrkede areal være under omlægning. Den nuværende vækst er på 1,9 pct. og 16 pct. af det økologiske arealet under omlægning. Ved en årlig vækst på under 2 pct., burde mindre end 10 pct. af arealet imidlertid, ideelt set, være under omlægning. Der er størst vækst i arealandelen for de store bedrifter og bedrifter med kvæg og special- og højtærtafgrøder og der er konstateret en stor variation i andelen af areal under omlægning for forskellige driftstyper. Mod forventning er der imidlertid en meget begrænset sammenhæng mellem vækst og areal under omlægning, men en signifikant sammenhæng mellem andelen af forpagtet areal og areal under omlægning. I 2009 svarede det omlagte areal til ca. 50 af det forpagtede areal. I 2010 og 2011 er denne andel steget til hhv. 60 og 65 pct. Det indikerer, at de konventionelle forpagtninger udgør en meget stor andel af vækstgrundlaget for de økologiske bedrifter, men at disse forpagtninger i gennemsnit opgives efter fem til syv år, hvorefter nye konventionelle arealer forpagtes og omlægges. Det er tilsyneladende her, den store andel af økologiske

arealer går tabt! Når 30 pct. af det økologiske areal er forpagtede arealer, og 60 pct. af disse arealer løbende er under omlægning, kræver det omlægningsstøtte til rundt regnet 18 pct. af arealet at opretholde det aktuelle areal. Det er beregnet, at den høje udfasning af omlagte forpagtninger, medfører (meget rundt regnet) et trods alt begrænset tab for statskassen på ca. 8 mio. kr. pr. år og fordyrer støtten til de økologiske arealer med ca. 40 kr. pr. ha eller 4 pct. af den samlede støtte til de økologiske arealer. Med henblik på en fordobling af det økologiske areal skal der imidlertid sigtes på en årlig tilvækst langt over de 8 pct., der ellers ville være tilstrækkeligt. Alternativt skal omlægningsstøtten ændres til fx et varigt tilskud, et "holde ud" tilskud, eller et højre (meget højt) tilskud til omlægning af hele bedrifter og arealer i selveje med tinglyst økologi.

### Omlægningsstøtte

Økologiske arealer støttes med miljøbetingede (MB) tilskud, ca. 820 kr. pr. ha pr. år, dog således at der ydes et særligt tilskud ved omlægning af konventionelle arealer. De første to år ydes et omlægningstilskud på ca. 1.000 kr. pr. ha, og de følgende tre år ydes et omlægningstilskud på 100 kr. pr. ha, der skal lægges til MB tilskuddet. Der skal gå mindst 10 år før et areal, der tidligere har modtaget omlægningsstøtte igen kan modtage omlægningsstøtte.

Desto større vækst i det økologiske areal, desto større en relativ andel af arealet vil være under omlægning. Det kan således beregnes, se tabel 1, at der kræves en årlig vækst i det økologiske areal på 8 pct. for at nå en fordobling af arealet fra 2011 til 2020. Ved så kraftig en vækst er ca. 32 pct. af det økologiske areal til stadighed under omlægning.

**Tabel 1.** Omlægning og målopfyldelse som funktion af den relative årlige vækst i det økologiske areal

Vækst	Omlægning	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
10%	37,9%	1,10	1,21	1,33	1,46	1,61	1,77	1,95	2,14	2,36
8%	31,9%	1,08	1,17	1,26	1,36	1,47	1,59	1,71	1,85	2,00
6%	25,3%	1,06	1,12	1,19	1,26	1,34	1,42	1,50	1,59	1,69
4%	17,8%	1,04	1,08	1,12	1,17	1,22	1,27	1,32	1,37	1,42
2%	9,4%	1,02	1,04	1,06	1,08	1,10	1,13	1,15	1,17	1,20
1%	4,9%	1,01	1,02	1,03	1,04	1,05	1,06	1,07	1,08	1,09

En stor del af væksten i de store bedrifters areal er baseret på forpagtninger, og en stor del af disse forpagtninger er under omlægning. I takt med, at disse forpagtninger udløber, kan den økologiske landmand være tvunget til (har mulighed for) at udskifte de omlagte forpagtninger med nye konventionelle forpagtninger, der kræver en omlægning. Dette vil medføre, at en større andel af arealet er under omlægning.

En økologisk bedrift med udelukkende forpagtede konventionelle arealer på femårige aftaler, kan i princippet, år efter år, have 40 pct. af det samlede areal under omlægning med det høje omlægningstilskud og 60 pct. af arealet under omlægning med det lille omlægningstilskud. Det giver i gennemsnit 460 kr. i omlægningstilskud eller **1.300 kr.** i samlet gennemsnitlig støtte. Med fx tiårige forpagtningsaftaler kan 20 og 30 pct. af arealet i princippet være under omlægning med et hhv. højt og lavt omlægningstilskud. Det giver et gennemsnitligt samlet tilskud på ca. **1.050 kr.** pr. ha. På lang sigt, uden yderligere omlægning ydes der som nævnt et tilskud på **820 kr.** pr. ha.

Hvis en stor andel af de netop omlagte økologiske arealer, hvert år systematisk udskiftes med nye konventionelle arealer, der skal omlægges med tilskud, vil det medføre en ekstra omkostning for statskassen, dels at opretholde den nuværende økologiske arealandel, dels at fordoble den økologiske arealandel.

Som nævnt er en stor del af væksten i de økologiske arealer baseret på forpagtede, primært konventionelle, arealer. Når disse forpagtninger udløber, er der en stor sandsynlighed for at de falder tilbage til konventionel dyrkning, hvorfor de tabte omlagte arealer må erstattes med nye primært konventionelle forpagtninger, der kræver omlægning og omlægningsstøtte.

Det vil derfor være interessant at beregne, hvor stor en andel af det økologiske areal, der er under omlægning. Fra 1995 til 1999 var der således en voldsom vækst i det økologiske areal (DST 2003, se bilag), hvor næsten halvdelen af det samlede areal, hvert år var under omlægning (en årlig fordobling). I Danmarks Statistik skelnes skarpt mellem omlagte økologiske arealer og arealer under omlægning. I nærværende notat, derimod, er arealer under omlægning plus omlagte arealer slået sammen og omtalt som arealer drevet økologisk eller som økologiske arealer. Arealer under omlægning er således ikke ofret særlig opmærksomhed. Registerdata giver imidlertid mulighed for analyser på grundlag af støtteoplysninger for årene 2009, 2010 og 2011.

Det har imidlertid ikke i analyserne af registerdata været muligt at skelne mellem arealer der modtager den høje eller lave omlægningsstøtte. Det betyder, at konverterede arealer figurerer som værende under omlægning i fem år. Og først sjette år er bedriften helt omlagt. Bedrifter omlagt i 2005 eller tidligere vil derfor være fuldt omlagte i 2010 medmindre der er købt eller forpagtet yderligere konventionelle arealer. I gennemsnit for hele den 5årige omlægningsperiode udløser arealer under omlægning 1.280 kr. pr. ha, bestående af 820 kr. miljøbetings (MB) tilskud og 460 kr. gennemsnitlig omlægningstilskud pr. ha.

Er fx 10 pct. af det økologiske areal under omlægning uden at det samlede areal er i vækst, vil der årligt skulle omlægges arealer svarende til 10 pct. af det nuværende areal og udbetales en (unødig) gennemsnitlig omlægningsstøtte svarende til 46 kr. pr. ha.

Tabel 2 viser andelen af arealer på under omlægning i 2011 på økologiske bedrifter etableret i 2005 eller tidligere.

Det fremgår af figuren, at de store økologiske bedrifter, på mere end 120 ha, etableret før 2006 udgør 52 pct. af det samlede økologiske areal i 2011. På disse bedrifter er arealet steget med 5 pct. siden 2007 og 19 pct. af arealet er i 2011 under omlægning. Det indikerer, at de store bedrifter har været i vækst eller har været tvunget til at udskifte omlagte forpagtninger med nye konventionelle forpagtninger, der kræver omlægning.

Tabellen viser også, at bedrifter på mindre end 120 ha, etableret før 2006, tegner sig for 23 pct. af det samlede økologiske areal i 2011. Disse bedrifter har, på trods af en arealmæssig årlig tilbagegang på 16 pct., i alt 7 pct. af arealet under omlægning i 2011. Det er således ikke kun på de store bedrifter i vækst, at der

fortages en løbende udskiftning af omlagte arealer med nye arealer, der kræver omlægning. Men andelen af arealer under omlægning er trods alt signifikant højere på de store bedrifter, der er i arealmæssig vækst,

**Table 2.** Arealer under omlægning i 2011 på bedrifter omlagt til økologisk drift før 2006<sup>\*)</sup>.

Størrelsesgruppe	0-120 ha	> 120 ha	0-120 ha	> 120 ha	0-120 ha	> 120 ha
	Andel af økologisk areal		-- Under omlægning --		-- Årlig tilvækst --	
Region	Pct.	Pct.	Pct.	Pct.	Pct.	Pct.
København	1	3	8	6	-8,4	0,9
Roskilde og Vestsjælland	2	2	6	13	-4,5	2,8
Sydsjælland og Lolland-Falster	1	1	14	16	-3,0	2,1
Fyn	1	1	9	12	-6,5	
Østjylland (Vejle og Århus amt)	4	8	8	17	-4,8	1,5
Nordjylland (Nordjyllands amt)	3	7	7	22	-6,8	6,1
NVJ: Viborg og Ringkøbing amter	6	14	6	23	-5,4	1,8
SVJ: Ribe og Sønderjyllands amter	5	16	6	18	-3,9	1,2
Hele landet	23	52	7	19	-5,1	1,9

\*) Bedrifter omlagt i 2005 eller tidligere tegner sig for i alt 74 pct. af det samlede økologiske areal i 2011.

De små bedrifter, der er i tilbagegang burde ideelt set ikke modtage omlægningsstøtte. Det kan beregnes, at der principielt udbetales ca. 30 kr. pr. ha for meget i støtte til disse arealer svarende til 1,8 mio. kr. pr. år (60.000 ha x 30 kr. pr. ha pr. år) for meget i støtte til de økologiske bedrifter på under 120 ha. For bedrifterne i arealmæssig fremgang, kan det beregnes, jf. tabel 2, at der til en årlig tilvækst på 2 pct. svarer en omlægning på 9,4 pct., mens der i praksis er 19 pct. under omlægning ved en vækst på 1,9 pct. Det indikerer, at ca. 10 pct. af omlægningen skyldes udskiftning af omlagte areal med ikke-omlagte arealer, og dermed en meromkostning for statskassen på ca. 46 kr. pr. ha til de store bedrifter, svarende til 5,5 mio. kr. pr. år. (120.000 ha x 46 kr. pr. ha pr. år). Samlet set en beregnet meromkostning på ca. 7,5 mio. kr. pr. år, svarende til ca. 4 pct. meromkostning i forhold til de samlede tilskud til økologiske bedrifter (180.000 ha x 820 kr. pr. ha + omlægningsstøtte).

### Forpagtninger, omlægning og vækst

Forpagtninger, areal under omlægning og dyrket areal er hentet fra tre forskellige registerudtræk (ejendomme, støtte og markblokke), hvor der ikke er fuldstændig overensstemmelse mellem arealer, sandsynligvis grundet forskellige skæringsdatoer og kriterier for kontrol og støtteudbetalinger. Hvornår forpagtninger og ejendomshandler opdateres i hvilke registre. Forpagtet plus ejet areal svarer ikke 100 pct. til det samlede landbrugsareal opgjort ved hjælp af markblokdata, der svarer godt til Danmarks Statistik.

Table 3 viser andel af økologisk areal, forpagtninger, omlægning og årlig vækst for økologiske bedrifter i perioden 2009-2011 opgjort for forskellige bedriftsstørrelser og sædskifter.

Det fremgår af tabellen, at 27 pct. af det økologisk dyrkede areal er forpagtede arealer. De forpagtede arealer udgør en relativt større andel af de store bedrifter samlede areal. Areal under omlægning udgør i gennemsnit 16 pct. af det økologiske areal, men andelen varierer mellem 7 og 28 pct. Den årlige vækst fra 2009 til 2011 har i gennemsnit været på 1,9 pct. Der har været størst fremgang for bedrifter med kvæg og specialafgrøder samt gruppen af bedrifter på mere end 120 ha.

**Tabel 3.** Andel af økologisk areal, forpagtninger, omlægning, årlig vækst og omlægning - forpagtning ratio for økologiske bedrifter i perioden 2009-2011 opgjort for forskellige bedriftsstørrelser og sædskifter.

Størrelse	0-30ha	30-60ha	60-120ha	120-240	>240ha	I alt
<b>Andel af økologisk areal</b>						
>75% foder	3%	3%	7%	15%	13%	<b>42%</b>
>50% foder	2%	2%	3%	6%	13%	<b>26%</b>
> 25% spec	1%	1%	3%	3%	6%	<b>15%</b>
>66% salg	1%	1%	2%	2%	2%	<b>8%</b>
Rest	1%	1%	2%	2%	4%	<b>9%</b>
I alt	<b>8%</b>	<b>9%</b>	<b>16%</b>	<b>29%</b>	<b>38%</b>	<b>99%</b>

<b>Forpagtning</b>						
>75% foder	11%	19%	30%	35%	34%	<b>31%</b>
>50% foder	11%	18%	19%	34%	28%	<b>26%</b>
> 25% spec	15%	22%	28%	39%	37%	<b>33%</b>
>66% salg	10%	20%	24%	37%	45%	<b>30%</b>
Rest	9%	11%	13%	37%	12%	<b>15%</b>
I alt	<b>11%</b>	<b>18%</b>	<b>24%</b>	<b>35%</b>	<b>29%</b>	<b>27%</b>

<b>Omlægning</b>						
>75% foder	16%	15%	15%	20%	19%	<b>18%</b>
>50% foder	12%	17%	12%	20%	15%	<b>15%</b>
> 25% spec	12%	14%	14%	19%	24%	<b>19%</b>
>66% salg	9%	9%	13%	28%	19%	<b>17%</b>
Rest	7%	10%	11%	18%	8%	<b>10%</b>
I alt	<b>12%</b>	<b>14%</b>	<b>13%</b>	<b>20%</b>	<b>16%</b>	<b>16%</b>

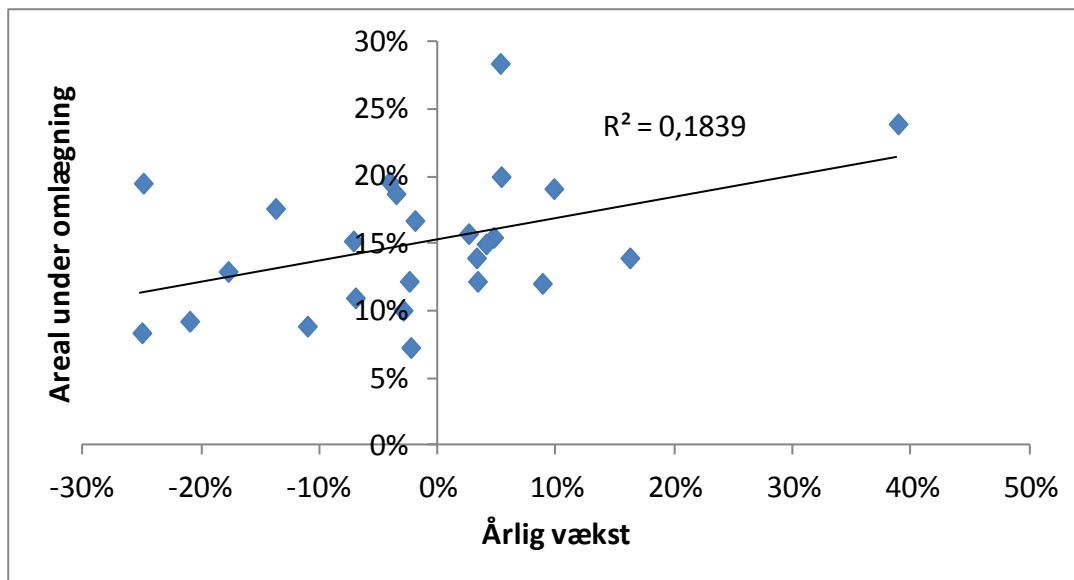
<b>Årlig vækst</b>						
>75% foder	2,5%	4,6%	-7,2%	5,3%	9,7%	<b>4,2%</b>
>50% foder	-2,5%	-2,0%	8,7%	-4,2%	4,0%	<b>1,7%</b>
> 25% spec	3,3%	16,1%	3,2%	-3,6%	38,8%	<b>16,4%</b>
>66% salg	-11,1%	-21,1%	-17,8%	5,2%	-25,0%	<b>-13,9%</b>
Rest	-2,4%	-3,0%	-7,1%	-13,8%	-25,1%	<b>-14,2%</b>
I alt	<b>-1,2%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>-3,9%</b>	<b>0,9%</b>	<b>6,5%</b>	<b>1,9%</b>

<b>Omlægning pr. forpagtning (ha pr. ha)</b>						
>75% foder	140%	81%	50%	57%	57%	<b>60%</b>
>50% foder	112%	92%	63%	57%	53%	<b>59%</b>
> 25% spec	83%	62%	50%	48%	65%	<b>59%</b>
>66% salg	91%	46%	54%	77%	43%	<b>58%</b>
Rest	81%	94%	82%	47%	67%	<b>67%</b>
I alt	<b>111%</b>	<b>76%</b>	<b>56%</b>	<b>57%</b>	<b>57%</b>	<b>60%</b>

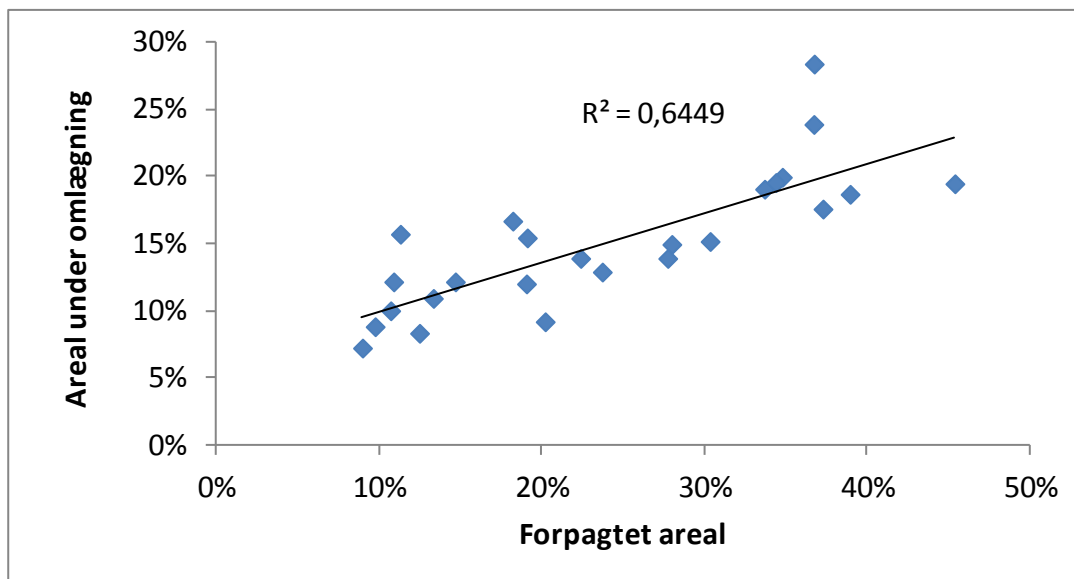
Det kunne forventes, at de bedriftstyper (størrelse og sædskifte) der har den største vækst også har det største areal under omlægning. Det har imidlertid vist sig, at der er en langt større sammenhæng mellem forpagtet areal og omlægning end mellem vækst og omlægning.

Figur 1 og 2 viser omlægning som funktion af hhv. vækst og forpagtninger.

**Figur 1.** Areal under omlægning som funktion af årlig vækst 2009-2011.



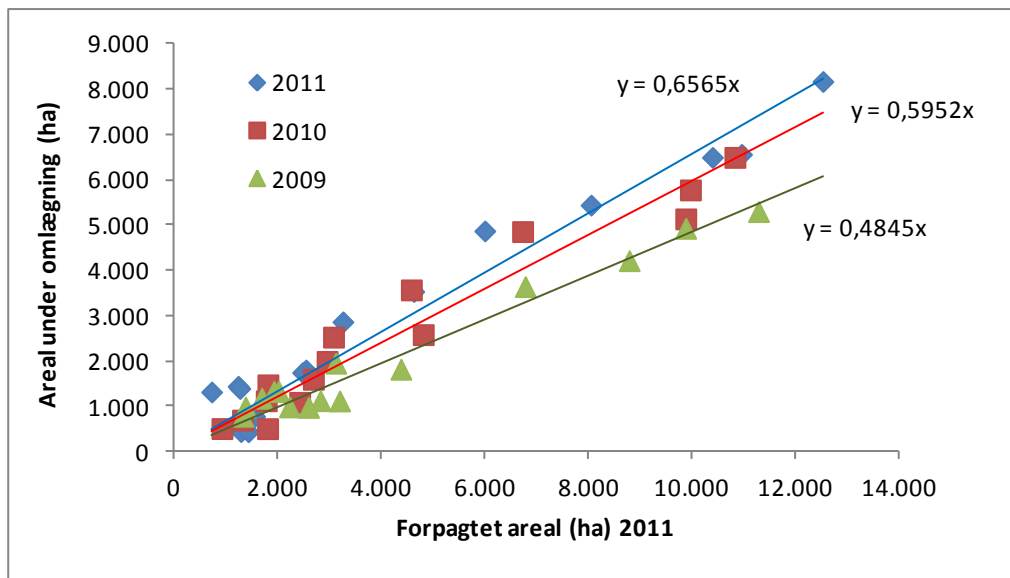
**Figur 2.** Areal under omlægning som funktion af forpagtet areal, gennemsnit 2009-2011.



Det fremgår af figur 1 og 2, at der er en langt bedre sammenhæng mellem forpagtet areal og omlægning (forklaringsgrad,  $R^2 = 65$  pct.) end mellem vækst og omlægning (forklaringsgrad  $R^2=18$  pct.).

Figur 3 viser areal under omlægning som funktion af forpagtet areal i hvert af årene 2009-2011.

**Figur 3.** Areal under omlægning som funktion af forpagtet areal for hvert af årene 2009-2011



Det fremgår af figuren, at arealet under omlægning i 2009 svarer til 48 pct. af det forpagtede areal. Sammenhængen er signifikant og andelen er stigende fra 48 pct. i 2009 til hhv. 60 og 66 pct. i 2010 og 2011.

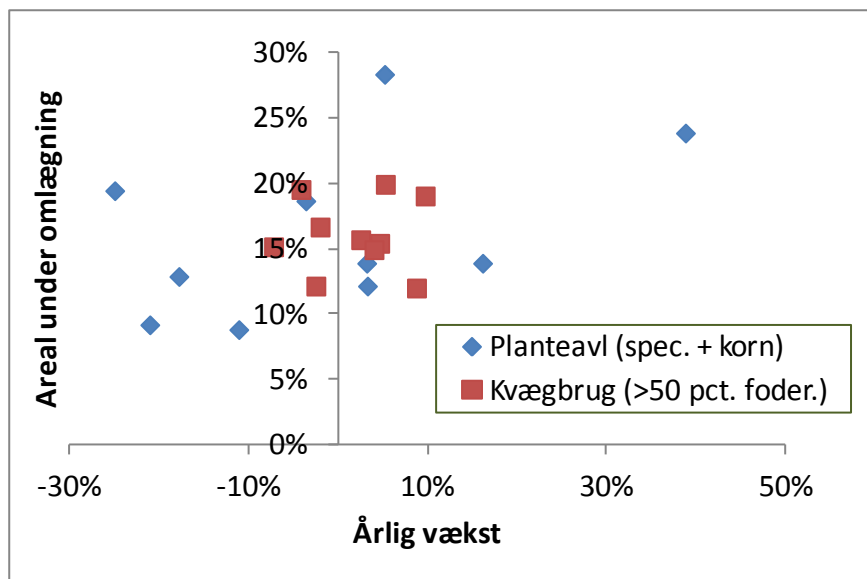
### Diskussion

At ca. 60 pct. af det forpagtede areal er under omlægning, indikerer, at det i praksis, primært er konventionelle arealer der forpagtes, omlægges og opgives igen efter i alt ca. 7,5 år (inkl. omlægning). Alternativt er maksimalt 35 pct. af de forpagtede arealer omlagte, mens de resterende 65 pct. er konventionelle forpagtninger, der omlægges og opgives igen efter 5 år (straks omlægningen er ophørt). I praksis udskiftes de omlagte forpagtninger således efter fem til syv år, mens kun 0 til 35 pct. af forpagtninger er allerede omlagte arealer (det vides ikke, og er uden betydning for regnestykket, om de udskiftes løbende eller fastholdes).

Der kan være flere årsager til at de omlagte forpagtninger som hovedregel afløses af nye konventionelle forpagtninger, der kræver en ny omlægning. Det kan fx være vanskeligt at genvinde forpagtningerne fordi der er mange om buddet, og der er en stor sandsynlighed for, at det er en konventionel nabo der overtager forpagtningen. Det kan også tænkes, at den økologiske landmand meget gerne vil af med den fem til syv år gamle, omlagte forpagtning, når ukrudtsproblemer har vokset sig store og jorden er gødningsmæssigt udpint. Til sammenligning med planteavlbrug er ukrudt og mangel på gødning ikke et lige så stort problem på økologiske kvægbrug, hvor der er godt med husdyrgødning, kløvegræs og et sundt sædskifte. Derfor kunne det forventes, at de økologiske planteavlere har en relativt højere andel forpagtninger, en højere andel arealer under omlægning, sammenlignet med kvægbrugene.

Figur 4 viser areal under omlægning som funktion af vækst i økologisk areal.

**Figur 4.** Areal under omlægning som funktion af årlig vækst 2009-2011 for planteavlsbrug og kvægbrug på mere end 120 ha (baseret på datapunkter fra tabel 3).



Figuren giver imidlertid ikke anledning til en sådan konklusion. Hvis planteavlsbrug var mere tilbøjelige til, hurtigt at udskifte de omlagte forpagtninger, og i større omfang forpagtede ny konventionel jord kunne det forventes, at de havde et relativt større areal under omlægning, målt i forhold til deres årlige vækst, sammenlignet med kvægbrug. De meget spredte datapunkter for planteavl vil sagtens kunne forklares med at disse brug er mindre homogene og et færre antal observationer bag hvert datapunkt (dermed større usikkerhed).

Tilsyneladende har alle de store, betydende bedriftstyper den samme høje præference for konventionelle forpagtninger, der kræver omlægningsstøtte. At kvægbrugene har en overraskende høj præference for konventionel jord kan måske forklares med, at omlægningsstøtten er særlig attraktiv for kvægbrugene, der forholdsvis nemt (praktisk og økonomisk fordelagtigt) kan omlægge de nye arealer.

Der skal ikke her gives en udtømmende analyse af løsninger, muligheder og konsekvenser. Men med henblik på en på en varig effekt af den økologiske drift på fx flora og fauna, kunne tilskuddene vendes på hovedet og gives som en "holde ud" støtte. Med henblik på en effektiv udnyttelse af tilskuddene, kunne det overvejes at give en ensartet støtte over tid. Men derved får planteavlerne et likviditetsproblem de første par år under omlægningen, der nemt kan være en barriere for den initiale omlægning af den konventionelle planteavlsbedrift. Det kunne tale for en differentieret støtte, hvor tilskud ikke ændres over tid, men gradueres efter sædskifte (særlige tilskud til de afgrøder der ønskes fremmet i såvel omdriftsåret som senere). Og der kunne gives et større tilskud til omlægning af bedrifter og ejede arealer med tinglyst økologi?

Som sagt, giver den nuværende praksis kun et begrænset tab til statskassen, men myndigheder skal huske, at der med de nuværende tilskud til økologisk drift og den nuværende omlægningsadfærd skal skaffes en årlig tilgang (omlægning) ikke på 30 pct. men måske 40 pct. for at fordoble det økologiske areal inden 2020.