



Natur
Ref. KAWAN
Den 11. april 2019

Rammer for Naturstyrelsens virke og økonomi

Notatet giver en kort opsummering af de juridiske og økonomiske rammer for Naturstyrelsens forvaltning af de statsejede, lysåbne naturarealer.

Om Naturstyrelsen og dens formål

Naturstyrelsen er en styrelse under Miljø- og Fødevareministeriet. Styrelsen tæller ca. 640 årsværk, hvoraf ca. 85 er tilknyttet hovedkontoret i Randbøl, ca. 90 er tilknyttet Kystdirektoratet i Lemvig, og de øvrige medarbejdere er placeret på et driftscenter og 16 lokale enheder rundt om i hele landet (*Mål- og resultatplan 2019*).

Naturstyrelsen forvalter Miljø- og Fødevareministeriets skov- og naturarealer, gennemfører konkrete friluftslivs- og naturprojekter - ofte i samarbejde med andre myndigheder, organisationer og frivillige - og løser en række myndighedsopgaver knyttet til jagt- og vildtforvaltningsområdet.

I Finansloven beskrives Naturstyrelsens hovedformål således (FL2019, uddrag):
"Naturstyrelsen varetager de overordnede statslige interesser ved drift af statens arealer og gennemførelse af projekter til gavn for natur, biodiversitet og friluftsliv...."

Endvidere omtaler Finansloven Naturstyrelsens opgaver og mål således (FL2019, uddrag):
*"Lysåben natur
Naturstyrelsens naturarealer har en stor variation og spænder bl.a. over enge, søer, overdrev og heder mv. Forvaltningen af arealerne sker bl.a. med henblik på udvikling af biodiversiteten for derigennem at sikre gode levesteder for dyr og planter.*

Friluftsliv

Naturstyrelsen bidrager til at skabe rammer for turisme og lokal vækst samt til udvikling af befolkningens natur- og friluftsoplevelser. Forvaltningen sker under hensyntagen til, at udøvelsen af aktiviteterne sikrer en balance mellem benyttelse og beskyttelse af arealerne.

Skov

Af Naturstyrelsens skovarealer bliver ca. 20 pct. forvaltet med biodiversitet som hovedformål. De øvrige forvaltes efter retningslinjerne for naturnær skovdrift og bidrager bl.a. til at understøtte styrelsens andre formål gennem produktion af f.eks. træ og flis, som begge er fornybare ressourcer med mange forskellige anvendelsesmuligheder. Ved skovdriften tages der flersidige hensyn til bl.a. publikum, kulturhistorie, miljø- og grundvandsbeskyttelse."

Arealerne

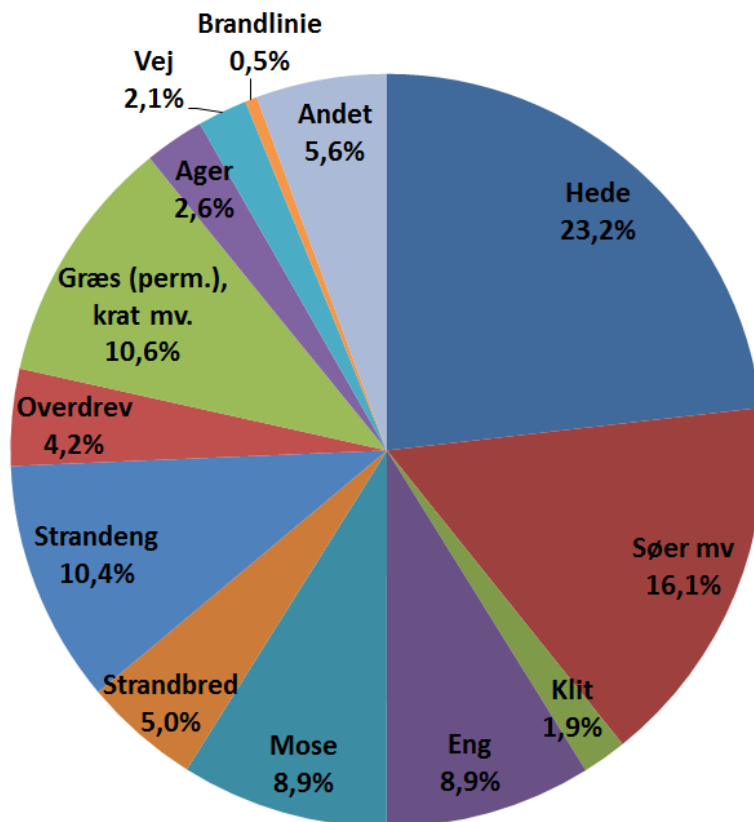
Miljø- og Fødevareministeriet forvalter offentlige skov- og naturarealer med det væsentligste formål at tilgodese biodiversitet, naturbeskyttelse og friluftsliv. Arealerne indeholder naturværdier af både international og national betydning og udgør en stor del af hovedstammen i naturarven.

Det bærende princip i forvaltningen er en flersidig (multifunktionel) arealanvendelse, hvor både naturbeskyttelses- og friluftsmæssige hensyn søges tilgodeset samtidigt med en bæredygtig udnyttelse af arealernes økonomiske potentiale og under hensyn til kulturhistorie og landskab.

Naturtyper og naturbeskyttelse

Miljø- og Fødevareministeriets skov- og naturarealer udgør i alt ca. 208.000 ha. Heraf udgør skov ca. 107.000 ha, mens lysåbne naturområder udgør ca. 89.000 ha (*NST Arealdata 2018*). De sidste ca. 12.000 ha udgøres af veje, arealer under omlægning, p-pladser, bygninger, stier mv. Omkring 40 % af ministeriets skov- og naturarealer ligger i Natura 2000-områder, hvoraf størstedelen er lysåben natur. Samlet set udgør arealerne ca. 1/3 af de kortlagte habitatnaturtyper i Danmark. Størsteparten af de lysåbne arealer forvaltes med forskellige former for naturpleje i form af f.eks. afgræsning, der foregår på ca. 25.000 ha. Der er udarbejdet plejeplaner for alle de lysåbne områder med indsatser som fx græssende dyr, flere vandhuller, nedlæggelse af dræn og grøfter, afbrænding af heder og bekæmpelse af invasive plantearter.

For de ca. 101.000 ha arealer uden skovbevoksning er nedenfor opgjort alle lysåbne arealer fordelt på naturtyper/arealanvendelse (opgjort 2018/2019):



Figur 1. Fordeling af naturtyper/arealanvendelse for NST's lysåbne arealer.

De lovgivningsmæssige rammer

Lovgrundlaget for forvaltningen af de arealer, som hører under Naturstyrelsen, er skovlov og naturbeskyttelseslov i forhold til de indholdsmæssige mål og finansloven i relation til den økonomiske hjemmel.

Skovloven

Bæredygtig drift, i henhold til Skovloven, indebærer, at det ved driften af det enkelte fredskovspligtige areal og ved lovens administration ud fra en helhedsbetragtning tilstræbes at:

- 1) fremme opbygningen af robuste skove,
- 2) sikre skovens produktion,
- 3) bevare og øge skovens biologiske mangfoldighed og
- 4) sikre, at hensynet til landskab, naturhistorie, kulturhistorie, miljøbeskyttelse og friluftsliv kan tilgodeses.

Naturbeskyttelsesloven

Naturstyrelsens opgaver og ansvarsområder er bl.a. fastlagt i naturbeskyttelsesloven, således at Naturstyrelsen skal (Naturbeskyttelsesloven, uddrag):

"...beskytte naturen med dens bestand af vilde dyr og planter samt deres levesteder og de landskabelige, kulturhistoriske, naturvidenskabelige og undervisningsmæssige værdier, 2) at forbedre, genoprette eller tilvejebringe områder, der er af betydning for vilde dyr og planter og for landskabelige og kulturhistoriske interesser..."

Naturbeskyttelsesloven giver endvidere borgerne ret til at færdes på statens arealer efter særligt vidtgående adgangsregler set i forhold til private arealer. I bemærkningerne til loven forudsættes det, at statens arealer, som er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, holdes i en rimelig stand, hvilket bl.a. betyder, at naturtilstanden på arealerne skal opretholdes som §3-beskyttede. Loven forpligtiger endvidere Naturstyrelsen til at følge fredningsbestemmelserne for de fredede arealer.

Finansloven

Finansloven opsummerer formålet med forvaltningen af Miljø- og Fødevareministeriets arealer. Der skal søges skabt gode rammer for befolkningens natur- og friluftsoplevelser, turisme, vækst og sikres en bæredygtig balance mellem benyttelse og beskyttelse af dansk skov og natur. Forvaltningen af de statslige skov- og naturarealer skal være effektiv, og det forventes at de flersidige hensyn tilgodeses, samtidig med, at skovens produktion sikres, med et økonomisk afkast heraf.

Loven understøtter, at der i driften kan indgå indtægter fra arealer, hvor der foregår erhvervmæssige aktiviteter, gives udvidet færdselsret, stilles særlige faciliteter til rådighed eller hvor en videregående adgang indgår. Endelig understreger loven, at Naturstyrelsen har en central rolle i den nationale indsats for skovrejsning, og derudover skal understøtte og skabe rammer for turisme og lokal vækst gennem sikring og udvikling af natur- og friluftsoplevelser.

EU-direktiver

Kravene til Miljø- og Fødevareministeriets arealer - jf. habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet - omfatter planlægning og aktiv forvaltning af de udpegede områder, beskyttelse af de naturtyper og arter, som Natura 2000 områderne er udpeget for at beskytte, samt beskyttelse af bestemte arter.

En god naturtilstand ('gunstig bevaringsstatus') tilstræbes gennem N2000-planer og en række virkemidler og understøttes EU's tilskudsordninger via Landdistriktsmidlerne og LIFE-tilskudsordningen.

Af det samlede areal på 208.000 ha ligger ca. 85.000 ha i Natura 2000-områderne, plus yderligere ca. 29.000 ha efter den seneste revision og udvidelse i 2018. Indenfor de kortlagte 85.000 ha Natura 2000-områderne er der registreret ca. 40.000 ha omfattet af EU's

naturbeskyttelsesdirektiver med habitatnatur (ha-opgørelsen af habitatnatur er fra før udvidelsen af N2000-områderne).

Øvrig lovgivning

Samtidig er en række andre lovgivninger også vigtige i forbindelse med forvaltningen af de lysåbne arealer, herunder Landbrugsloven og husdyrlovgivningen.

De økonomiske rammer

Naturstyrelsens økonomi, som den fremgår af Finanslov 2019, dog eksklusiv Kystdirektoratet og bevillingen til de fem danske nationalparker fremgår nedenfor.

	2019	2020	2021	2022
Udgifter	723,8	719,3	709,7	703,7
Indtægter	559,0	545,1	541,0	539,0
Nettoudgiftsbevilling	164,8	174,2	168,7	164,7

Tabel 1.

Finanslov 2019 for Naturstyrelsen (§ 24.74.01), ekskl. Kystdirektoratet og bogføring for nationalparker. Hertil kommer en anlægsbevilling, som varierer fra år til år, og er øremærket særlige projekter såsom statslig skovrejsning, LIFE-projekter, friluftsliv mv.

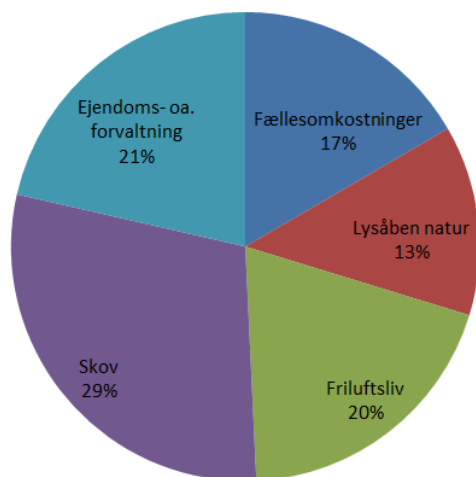
Naturstyrelsen har som statsvirksomhed en sammensat økonomi, hvor opgaverne finansieres af indtægter fra salg af træ og flis, bortforpagtninger og andre indtægter ifm. areal- og bygningsforvaltningen, donationer fra eksterne partnere, jagttegnsmidler mv., samt via bevillinger på finansloven. Naturstyrelsen skal sælge varer og tjenesteydelser til markedspriser, så der ikke sker konkurrenceforvridning, dog med undtagelse af de områder, hvor det fremgår af lovgivning o.l. at styrelsen skal levere varer eller tjenesteydelser gratis eller til priser under markedsniveau. Der har været særligt fokus på dette i regeringsudspillet "Fair og Lige konkurrence". En mere detaljeret redegørelse for Finanslovens væsentligste betingelser for Naturstyrelsen er beskrevet i bilag 1.

På baggrund af regnskab 2018 er Naturstyrelsens udgifter hhv. finansiering iht. budget 2019 som illustreret i nedenstående figur 2 og 3. Alle tal er opgjort for Naturstyrelsen ekskl.

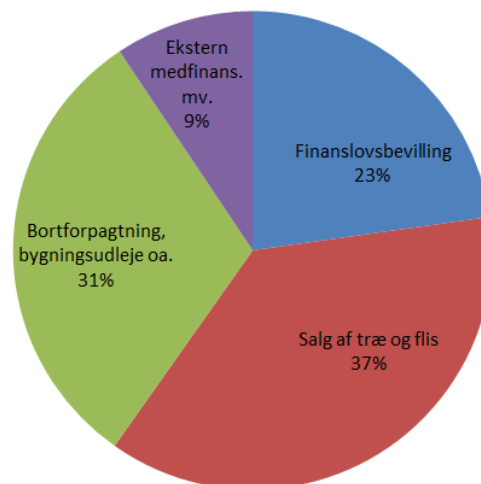
Kystdirektoratet og bevilling til de fem danske nationalparker.

Den statslige finansiering af Naturstyrelsen udgør ca. 23 % af styrelsens indtægter (nettoudgiftsbevillingen). Indtægter i form af salg af træ og træprodukter udgør ca. 37 % af Naturstyrelsens samlede indtægter. Hertil kommer indtægter på ca. 31 pct. fra arealforvaltningen, herunder bortforpagtninger, bygningsudleje, salg af boliger, EU-tilskud og en række mindre indtægter mv. Overskuddet fra salg af træ og andre indtægter ifm. arealforvaltningen bidrager til finansiering af bl.a. friluftslivsfaciliteter og naturpleje. Ca. 9 pct. af styrelsens indtægter kommer fra ekstern medfinansiering til bl.a. friluftsp projekter, naturgenopretningsprojekter, jagttegnsmidler til myndighedsopgaver vedr. jagt mv.

Fordeling af NST's udgifter i 2018
(ekskl. anlægsbevillinger)



Fordeling af NST's finansiering i 2019
(ekskl. anlægsbevillinger)



Figur 2 og Figur 3.

Fordeling af NST's udgifter i 2018 (regnskab) og finansiering i 2019

(finanslov). Bemærk, at der er tale om hhv. bruttoudgifter og bruttoindtægter. Dvs. til de bruttoindtægter, der omtales i figur 3 medgår også udgifter til at opnå indtægterne (figur 2). Desuden er tallene i tabel 1 og figur 2 og 3 ekskl. anlægsbevillinger. Dvs. når der gives finanslovsbevillinger øremærket til konkrete initiativer fx statslig skovrejsning, LIFE-projekter, naturgenopretningsprojekter ved Søborg Sø og i Ekkodalens moser mv. Anlægsudgifterne, som vedrører natur- og friluftsliv (på § 24.74.04,) var i 2017 på 126 mio. kr. og 2018 på 221 mio. kr. inkl. medfinansiering fra kommuner, vandværker, EU, fonde mv. Endelig er udgifterne i figur 2 i et vist omfang skønsmæssigt fordelt, fx for så vidt angår funktionærløn.

Økonomi for de lysåbne arealer

Som nævnt ovenfor udgør de lysåbne naturområder ca. 89.000 ha. Heraf udføres der forskellige former for arealforvaltning på omkring 65.000 ha (*Årsrapport for arealdriften, 2017*), og på ca. halvdelen af disse medfører de forskellige former for indtægter. Det drejer sig især om bortforpagtning af arealerne, som i 2017 omfattede ca. 22.500 ha.

I henhold til Årsrapport 2017 udgjorde de samlede indtægter ca. 50 mio. kr., mens de direkte udgifter udgjorde ca. 26 mio. kr. Heraf stod de lysåbne naturarealer for ca. 38 mio. kr. i indtægter, mens de direkte udgifter på disse udgjorde ca. 23 mio. kr. Det skal bemærkes, at der i disse tal ikke indgår lønudgifter til funktionærer og fællesomkostninger i øvrigt. En del af indtægterne stammer fra EU tilskud under Landdistriktsprogrammet og udgør ca. 18 mio. kr., som NST selv modtager direkte. Hertil kommer, at de landmænd, der forpagter andre af styrelsens arealer, skønsvist modtager direkte tilskud på 70 mio. kr. i forbindelse med aftaler om naturpleje.

Denne økonomi for de lysåbne arealer omfatter de driftsmæssige rammer. Hertil kommer anlægsbevillinger, som varierer fra år til år, og er øremærket særlige projekter som fx Søborg Sø og Ekkodalens moser eller medfinansiering af den nationale andel af LIFE-projekter. Desuden opnås støtte via Landdistriktsprogrammet til vådområde- og lavbundsprojekter.

Fra overordnede rammer til konkret arealforvaltning via planlægning, politikker og strategier

De overordnede rammer udmøntes på det enkelte areal i selvstændige driftsplaner for Naturstyrelsens 16 lokale enheder, der udarbejdes bl.a. med input fra organisationer og offentligheden og afsluttes med en offentlig høring. Planerne er som udgangspunkt gældende for 15 år, men revideres normalt omkring hver 6. år. Med udgangspunkt i den gældende driftsplan og den økonomiske ramme udarbejdes årlige arbejdsprogrammer for styrelsens lokale enheder ud fra centralt besluttede rammer og styrelsens mål- og resultatplan.

På Naturstyrelsens lokale enheder er der nedsat et brugerråd med deltagelse af lokale repræsentanter fra relevante organisationer m.v. (bl.a. Danmarks Naturfredningsforening og Friluftsrådet) med det formål at rådgive om arealforvaltningen. Med brugerrådene er det målet at give indflydelse og øge engagementet hos de, der bruger Miljø- og Fødevarerministeriets arealer.

Sideløbende med driftsplanerne – og koordineret med disse – udarbejdes Natura 2000-plejeplaner for de statsejede N2000-områder. Plejeplanerne følger op på de statslige Natura 2000-planer, og de beskriver, hvilke tiltag der skal gøres for at pleje og beskytte habitatnaturen og en række særlige dyre- og plantearter på Naturstyrelsens arealer. For den lysåbne natur planlægges for en 6-årig planperiode, mens det for skovnaturen er 12-årigt.

Driften af det enkelte areal er et produkt af de nævnte planer – under hensyntagen til den samlede økonomi – og en prioritering af, om den konkrete målsætning kan klare sig med ”rydning med mellemrum”, pleje tilrettelagt efter de eksisterende støtteordninger, eller om der kræves målrettede tiltag, der ikke er umiddelbart finansierede.

Vedlagt:

Bilag 1: Rammerne for Naturstyrelsens økonomi

Bilag 1.

Rammerne for Naturstyrelsens økonomi

Naturstyrelsen har på finansloven status som statsvirksomhed. Det betyder grundlæggende, at styrelsen modtager et årligt tilskud fra Folketinget, men herudover har mulighed for at få et større økonomisk råderum til at afholde udgifter gennem øgede indtægter. Indtægterne skal dog tilvejebringes gennem aktivitet inden for styrelsens kerneområder.

Styrelsens økonomi skal dog over en 4-årig periode balancere, og dermed indeholder det større råderum også en skærpet forpligtelse til selv at indhente et eventuelt indtægtstab som følge af faldende priser, stormfald, manglende efterspørgsel mv. og forpligtelse til selv at finde finansiering af øgede udgifter af både midlertidig eller permanent karakter, da sådanne omkostningsstigninger normalt vil afspejles i markedspriserne. Styrelsen har således en udvidet initiativpligt til at sikre sig mod udsving i konjunkturerne og følge med pris- og produktivitetsudviklingen på det private marked. Samtidig kan indtægter fra salg af arealer og bygninger kun i meget begrænset omfang anvendes til at finansiere driftsudgifter eller udligne et underskud.

Der er som udgangspunkt ingen direkte sammenhæng mellem hvor indtægten kommer fra, og hvad midlerne skal anvendes til. Den nettoindtjening, som Naturstyrelsen har på salg af træ eller ved bortforpagtning af et areal indgår således på lige vilkår med bevillingen på Finansloven til at finansiere styrelsens samlede udgifter. Af finansloven fremgår det inden for hvilke fem hovedområder på naturområdet, styrelsen forventer at anvende sin bevilling og de forventede indtægter (friluftsliv, skov, lysåben natur og ejendoms- og anden forvaltning).

Naturstyrelsen har som alle styrelser pligt til at handle økonomisk forsvarligt og omkostningseffektivt, hvilket ikke umiddelbart er foreneligt med, at Naturstyrelsen skal tage en række hensyn i sin forvaltning, der – hvis det skulle afspejles direkte i priserne – ville betyde, at styrelsen ikke ville være konkurrencedygtig. På foranledning af Rigsrevisionen beregner Naturstyrelsen derfor hvert tredje år de omkostninger, som den flersidige drift af skovene i har i form af færre indtægter og øgede udgifter. Omkostningerne ligger i størrelsesordenen 170 -175 mio.kr. om året. Naturstyrelsen ville således kunne forbedre sit nettoresultat med dette beløb, hvis skovearealerne alene skulle forvaltes efter samme principper som de private skovarealer.

Der er fra ekstern side megen fokus på, at priserne på styrelsens ydelser og produkter er korrekte og ikke forvrider markedet. Styrelsen anvender som oftest udbud mhp. at sikre en korrekt markedspris. Forpagtninger bliver fx genudbudt hvert 5. år, og på andre områder bliver der løbende foretaget prissammenligninger. Endvidere gennemføres der årligt benchmarking af styrelsens egen maskindrift i forhold til private leverandører, der arbejder på styrelsens arealer, for at sikre, at så stor en del af indtægten som muligt bliver kanaliseret videre til naturformål.

Styrelsens udgifter

Naturstyrelsens udgifter er opdelt i:

- **Fællesomkostninger**

Naturstyrelsen har en række fælles faste omkostninger til bl.a. ledelse, sekretariat, regnskab, IT, forrentning af styrelsens aktiver (ca. 48 mio. kr.) mv., som kun i begrænset omfang kan reguleres i samme takt som aktiviteten. Andelen hertil udgør aktuelt ca. 17 pct. (Naturstyrelsen ekskl. Kystdirektoratet og bevilling til nationalparker).

- **Ejendom og anden forvaltning**

Som ejer af betydelige arealer, bygninger mv. knytter der sig nogle faste omkostninger. Det drejer sig bl.a. om ejendomsskatter (ca. 30 mio. kr.) og afskrivning på bygninger og maskiner (ca. 50 mio. kr.), og hertil kommer udgifter til løbende vedligeholdelse af bygninger og veje, der ligger i naturlig forlængelse af selve ejerskabet. Udgifterne er i altovervejende grad uomgængelige og binder en betydelig del af styrelsens samlede bevilling. Aktuelt anvendes 21 pct. (Naturstyrelsen ekskl. Kystdirektoratet og bevilling til nationalparker).

- **Friluftsliv**

Udgifterne omfatter vedligehold af publikumsfaciliteter i form af rutemarkering, informationstavler, toiletter mv. og udgør 20 pct. (Naturstyrelsen ekskl. Kystdirektoratet og bevilling til nationalparker).

- **Lysåben natur**

Definitionen dækker primært over udgifterne knyttet til forvaltning af andre naturtyper end skov, hvor der aktuelt anvendes ca. 13 pct. (Naturstyrelsen ekskl. Kystdirektoratet og bevilling til nationalparker).

- **Skov**

Omfatter udgifterne til forvaltning af styrelsens skovarealer, ca. 29 pct. (Naturstyrelsen ekskl. Kystdirektoratet og bevilling til nationalparker).

Naturstyrelsens indtægter

Styrelsens indtægter kan overordnet deles op i:

- **Finanslovsbevillingen**

Nettobevillingen fastsættes af Folketinget, og er underlagt samme krav til produktivitetsudvikling m.m. som øvrige styrelser. Nettobevillingen er pt. på 164 mio.kr.

- **Indtægter fra salg af træ**

En væsentlig indtægtskilde er indtægterne fra salg af træ. Det volumen, der fældes hvert år, sker på baggrund af 15-årige hugstplaner, der indgår på lige fod med natur- og andre hensyn ved udarbejdelse af de forvaltningsplaner, der er genstand for offentlig høring og som er offentligt tilgængelige.

- **Bygningsudleje og bortforpagtninger**

Naturstyrelsen har som lodsejer en lang række arealer og bygninger, som kan udlejes til aktiviteter, der understøtter NST's formål (naturpleje, friluftsliv m.m.), men som ikke umiddelbart ligger inden for styrelsens kerneforretning. Ofte er det ikke umiddelbart muligt inden for gældende lovgivning at afhænde arealet eller bygningen (fx Fredskovspligt, klitfredning mv.). I andre situationer indgår arealet som en naturlig del af det samlede område, og en adskillelse vil ikke være hensigtsmæssig.

Da Naturstyrelsen både betaler ejendomsskatter, vedligeholder vejene samt forrenter og afdrager værdien af bygningerne til Finansministeriet, jf. ovenfor, forsøger styrelsen i videst muligt omfang at udleje og/eller bortforpagte arealer og bygninger for at minimere udgifterne og eventuelt få et positivt bidrag til andre naturaktiviteter.

Styrelsen har således en lang række huse, som den ikke længere har behov for set ud fra et snævert driftshensyn, og som bliver udlejet gennem udbud på samme måde som

forpagtninger. I forbindelse med bortforpagtninger foregår der dog i alle situationer en konkret vurdering af, hvorledes arealet bedst bliver forvaltet ud fra et naturhensyn.

- **Ekstern medfinansiering**

Som led i at gøre styrelsens mindre sårbar over for faldende bevillinger og konjunkturudsving søger Naturstyrelsen til stadighed at indgå samarbejder med eksterne partner om medfinansiering af naturprojekter. Partnerskaberne er med til at øge befolkningens oplevelser, når de færdes på de statslige arealer, og bidrager endvidere til fortsat kvalificering, faglig udvikling og fastholdelse af medarbejderne.