

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Institution: NaturErhvervstyrelsen

Kontor/initialer: Center for Jordbrug – Miljø/mefi og Jura/mlkl

Sagsnr./dok.nr.: 12-4112-000004/

Dato: 8. januar 2013

TilFødevareudvalget

Notat

Høringsvar – Forslag til Lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække.

Forslag til lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (Regulering af kvælstofkvoten og indberetning af efterafgrøder) har været i offentlig høring fra den 23. november 2012 til den 19. december 2012.

1. Baggrund

At reducere udvaskningen af kvælstof til vandmiljøet mest muligt er en vigtig del af regeringens ønske om en grøn omstilling af jordbruget i Danmark. Med lovforslaget sikres det, at vandmiljøet ikke bliver ekstra belastet af kvælstof fra jordbruget i tilfælde af ekstremt vejrlig. Således foreslås det, at fødevareministeren bemyndiges til at fastsætte regler om, at jordbrugere automatisk får nedsat deres kvælstofkvote, hvis kravet om at udlægge efterafgrøder ikke opfyldes f.eks. på grund af dårligt vejr. Det foreslås ligeledes at ophæve muligheden for at fastsætte regler om forhøjelse af en jordbrugsvirksomheds kvælstofkvote ved ekstremt vejrlig. Endvidere indeholder forslaget hjemmel til at fastsætte regler om, at efterafgrøder fremover skal indberettes særskilt, hvilket vil indebære, at alle typer af efterafgrøder skal indberettes i begyndelsen af planperioden umiddelbart efter, at de er udlagt, i modsætning til gældende ret, hvor disse først indberettes i forbindelse med gødningsregnskabet mere end 1½ år efter, at de er udlagt. Således bliver grundlaget for kontrollen af efterafgrødekrafter mere præcist. Endelig foreslås mindre, tekniske justeringer af reglerne for, hvordan en virksomheds kvælstofforbrug skal opgøres.

Lovforslaget har været sendt i høring hos følgende:

Advokatsamfundet, Agropro, Brancheforeningen for biogas, Foreningen for Bæredygtigt Landbrug, Brancheudvalget for frø, DAKOFO, DANBIO, DANVA, Danmarks Landboudom, Danmarks Naturfredningsforening, Dansk Energi, Dansk Erhvervsfrugtavl, Dansk Gartneri, Dansk Industri, Dansk Juletræsdyrkerforening, Landbrug og Fødevarer, Videnscentret for Landbrug, Dansk Pelsdyravlerforening, Dansk Skovforening, Danske Regioner, Danske Svineproducenter, DataLogisk, DLF-Trifolium A/S, Københavns Universitet, Det Natur- og Biovidenskabelige Fakultet, Det dan-

ske Fjerkræråd, DCA (Aarhus Universitet), DCE (Aarhus Universitet, Foreningen af danske handelsmøller, Foreningen af Vandværker i Danmark, Frie bønder – levende land, Frøsektionen, Fødevareøkonomisk Institut (Københavns Universitet), Garta, Green Farm Energy a/s, Greenpeace, Hedeselskabet, Ingeniørforeningen i Danmark, Kommunernes Landsforening, Landsforeningen af Danske Mælkeproducenter, Landsforeningen Dansk Fåreavl, Landsforeningen Danske Maskinstationer, Landsforeningen for Gylleramte, Natur- og Miljøklagenævnet, Natur & Samfund, NOAH, PLANKAT, Sammenslutningen af Danske Småøer, Skovdyrkerforeningen, Verdens Naturfonden og Økologisk Landsforening.

Følgende har afgivet bemærkninger:

Foreningen af Vandværker i Danmark, Erhvervs- og Vækstministeriet (TER) og Landbrug & Fødevarer.

2. Generelle bemærkninger

Foreningen af Vandværker i Danmark hilser af hensyn til den generelle beskyttelse af drikkevandsressourcerne forslag om en generel reduktion af udvaskning af næringsstoffer til grundvandet velkommen. På den baggrund støtter foreningen det fremsendte forslag.

Landbrug og Fødevarer anfører, at de foreslåede ændringer i loven medfører en yderligere stramning af reguleringen af landbrugets kvælstofanvendelse, der vil give anledning til en yderligere forringelse af erhvervets konkurrenceevne. De finder det kritisabelt, at de yderligere omkostninger erhvervet pålægges, ikke er tilstrækkeligt belyst i høringsmaterialet.

Fødevareministeriet er enig i, at der er tale om en stramning af reguleringen af landbrugets kvælstofanvendelse, idet det med lovforslaget sikres, at vandmiljøet ikke bliver ekstra belastet af kvælstof fra jordbruget i tilfælde af ekstremt vejrlig. Lovforslaget kan således ses som et led i regeringens ønske om en grøn omstilling af jordbruget i Danmark.

Med hensyn om omkostningerne for erhvervet ved lovforslaget henvises til de særskilte bemærkninger herom under de relevante forslag.

Landbrug & Fødevarer stiller endvidere spørgsmålstejn ved det faglige grundlag for den foreslåede ordning om automatisk nedsættelse af kvælstofkvoten, idet der gives udtryk for, at der i høringsmaterialet alene fokuseres på, at reglen skal sikre, at den tilstrækkelige effekt på kvælstofudledningen også nås i våde år. Det anføres, at det imidlertid ikke fremgår af lovbemærkningerne, at den faktiske udledning af kvælstof til vandmiljøet i våde år som 2010/2011 og 2011/2012 var lav, hvilket formentlig skyldes, at den store nedbørsmængde i august har resulteret i en stor denitrifikation og ikke en større udvaskning.

NaturErhvervstyrelsen har oplyst, at det ikke er dokumenteret, at udledningen af kvælstof var særskilt lav i de våde år 2010/2011 og 2011/2012. I begge perioder har et stort antal jordbrugere søgt om dispensation fra efterafgrødekravet. Således er miljøet blevet ekstra belastet af kvælstof i disse perioder.

3. Bemærkninger til høringssvar vedr. automatisk nedsættelse af kvælstofkvoten

Landbrug og Fødevarer anfører, at en automatisk nedsættelse af kvælstofkvoten ved manglende etablering af efterafgrøder vil betyde en yderligere undergødskning i de år, hvor klimatiske forhold resulterer i, at efterafgrøder ikke kan etableres. Det anføres, at der skal være mulighed for generelle dispensationer i sådanne tilfælde, så landbruget ikke både rammes af ekstreme vejrtilfælde og af en nedsat kvælstofkvote.

Landbrug og Fødevarer giver ligeledes udtryk for, at hvis landmanden har anvendt almindelige driftsmæssige principper til at etablere en efterafgrøde, så bør han hverken straffes eller trækkes i kvælstofkvoten, hvis den ikke lykkes.

Som led i arbejdet med Grøn Omstilling ændres efterafgrødereglene så det sikres, at det ikke bliver miljøet, der bliver taberen, når ekstreme vejrtilfælde giver en øget risiko for udvaskningen af kvælstof til vandmiljøet.

Jordbrugeren vil få frem til den 31. august til at vurdere og indberette, hvor mange efterafgrøder der bliver til noget. Hvis jordbrugeren ikke får udlagt alle de efterafgrøder, han har indberettet, vil han ikke få nedsat sin kvote, men vil i forbindelse med en kontrol blive sanktioneret for ikke at have udlagt nok efterafgrøder.

Kvoten nedsættes kun, hvis efterafgrødekravet ikke kan dækkes af den mængde efterafgrøder eller alternativer, der er indberettet. Efterafgrødekravet opgøres på baggrund af efterafgrødegrundarealet, som det fremgår af markplanen i fælleskemaet i Tast Selv-service. Kravet holdes op mod indberetningen af udlagte efterafgrøder. Helt frem til april er der muligt enten at få overdraget efterafgrøder fra andre jordbrugere eller anvende opsparede efterafgrøder for at sikre, at kravet er overholdt. Hvis disse muligheder ikke vælges nedskrives kvælstofkvoten, før gødningen for planperioden er brugt, således at jordbrugeren har mulighed for at indrette sin gødskning efter den nedsatte kvote.

På den baggrund er det Fødevareministeriet vurdering, at det ikke er nødvendigt for NaturErhvervstyrelsen at dispensere fra reglerne om udlægning af efterafgrøder, hvilket vil være til gavn for miljøet.

Erhvervet har netop tidligere kritiseret, at efterafgrødereglene ikke gav mulighed for at ændre gødskningen eller anvende alternativer, når det blev klart, at det ikke var muligt at udlægge efterafgrøder, idet det eneste alternativ til dispensation under den tidligere regulering var overtrædelse af reglerne. De nye regler giver en reel mulighed for at vælge et alternativ.

Det er Fødevareministeriets vurdering, at forslaget vil være med til at skabe incitament for jordbrugeren til at sikre sig mod klimatiske udsving ved at anvende de mest dyrkningssikre metoder til etablering af efterafgrøder f.eks. ved at så efterafgrødefrø i jorden i stedet for at sprede dem på jorden. Hvis jordbrugeren vælger ikke at ændre adfærd ved at sikre sig mod klimatiske udsving, er det korrekt, at det kan medføre en nedsat kvælstofkvote og dermed en vis undergødskning.

Med hensyn til de økonomiske omkostninger, som pålægges erhvervet ved forslaget om automatisk reduktion af virksomhedens kvælstofkvote, kan det oplyses, at ca. 7000 jordbrugere blev meddelt dispensation fra efterafgrødekravet på grund af ekstrem vejrlig i 2010. Hvis en tilsvarende vejrtilfælde skulle opstå i fremtiden, medfører den foreslåede tilpasning af reguleringen således, at den jordbruger, som på grund af vejret ikke har etableret de pligtige efterafgrøder, og ej heller har gjort brug af alternativer, fremover i stedet for en dispensation vil få reduceret kvælstofkvoten.

En reduktion af kvælstofkvoten vil på et gennemsnitligt planteavlbrug betyde en ekstra udgift for virksomheden på mellem 1.100 og 2.400 kr., og på en husdyrbedrift på mellem 3.300 og 11.000 kr. i tilfælde af ekstrem vådt vejrlig i juli og august måned. Vægtet på alle bedrifter vil ekstra udgiften være på mellem ca. 2.300 og 8.000 kr.

Lovforslagets almindelige bemærkninger vedr. de økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervet vil blive suppleret med de nævnte oplysninger.

4. Bemærkninger til høringssvar vedrørende ophævelse af muligheden for forhøjelse af kvælstofkvoten

Landbrug og Fødevareranfører, at ophævelse af muligheden for forhøjelse af kvælstofkvoten ved ekstreme vejrligstilfælde resulterer i et potentielt udbyttetab navnlig i områder med sandjord ved produktion af majs og kartofler. Landbrug og Fødevarer giver udtryk for, at kommissionens henvendelse må opfattes som et eksempel på, at de meget detaljerede danske regler på området resulterer i en ekstra overvågning fra EU med den konsekvens, at de danske regler bliver langt mere restriktive end reglerne i andre EU-lande. Landbrug & Fødevarer anfører, at ved at fjerne hjemlen afskærer man sig reelt fra muligheden for at afbøde konsekvenserne af ekstremt vejrlig, og protesterer derfor imod, at muligheden for en forhøjelse af kvælstofkvoten ved ekstremt vejrlig fuldstændig bortfalder.

Bemyndigelsen til fødevarerministeren til at fastsætte regler om en forhøjelse af en virksomheds kvælstofkvote i tilfælde af ekstremt vejrlig vurderes ikke at være i overensstemmelse med nitratdirektivet, Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget. EU-kommissionen har derfor i et brev af 8. december 2011 har henstillet, at bestemmelsen ophæves. Således er bemyndigelsesbestemmelsen i lovens § 9 heller ikke udnyttet i den seneste gødskningsbekendtgørelse for planperioden 2012/2013, og selve bemyndigelsesbestemmelsen i loven forslås ophævet for at sikre overensstemmelse med nitratdirektivet.

5. Bemærkninger til høringssvar vedr. særskilt indberetning af efterafgrøder

Landbrug & Fødevareranfører, at der skal være mulighed for at korrigere indberettede efterafgrødearealer løbende, så landmanden altid har mulighed for at indberette det faktiske areal med efterafgrøder. Det anføres, at krav om indberetning f.eks. den 1. september uden muligheder for at korrigere efterfølgende vil resultere i situationer, hvor efterafgrøden alligevel ikke lykkes eller den lykkes bedre end vurderet den 1. september.

Det er Fødevarerministeriets vurdering, at et set up, hvor det er muligt for jordbrugeren løbende at korrigeres arealet med udlagte efterafgrøder, vil give store kontrolmæssige udfordringer, idet indberetningen af de udlagte arealer med efterafgrøder er grundlaget for den fysiske efterafgrødekontrol i efteråret.

Landbrug og Fødevareranfører endvidere, at det ikke er korrekt, når det i høringmaterialet angives, at forslaget ikke giver ekstra administrative omkostninger for erhvervet. Forslaget vil resultere i en ekstra indberetning for en række landmænd med omkostninger til konsulent mv. til følge. Desuden kræver forslaget også EDB-udviklingsomkostninger i erhvervet.

Erhvervs- og Vækstministeriet – Erhvervsstyrelsen Team Effektiv Regulering (TER)-vurderer, at de kommende regler vil medføre begrænsede nye administrative byrder, idet hyppigheden af indberetninger vil ændres fra én til to. Dermed ændres de administrative procedurer for de berørte jordbrugere, også selvom der ikke ændres i selve indberetningskravene.

TER bemærker endvidere, at muligheden for at ændre indberetningen i Fødevareministeriets Tast Selv-service kan forøge hyppigheden af indberetninger for jordbrugerne.

Fødevareministeriet medgiver, at den administrative procedure for de berørte jordbruger ændres, og at det kan medføre en mindre forøgelse af de administrative byrder. I det nye set up skal jordbrugeren indberette udlagte efterafgrøder inden den 31. august i Tast Selv-service og ikke som nu i gødskningsregnskabet. Efterafgrøderne skal således fortsat kun indberettes én gang, men i en selvstændig indberetning. Der er mulighed for i forbindelse med den automatiske opgørelse af efterafgrødekravet i foråret at vælge, om et eventuelt overskud af efterafgrøder skal anvendes til at forøge kvælstofkvoten, at overføre til næste gødskningsperiode eller at overføre til en anden jordbruger. Hvis man ikke angiver, hvad overskuddet skal bruges til, vil det blive overført til året efter. NaturErhvervsstyrelsen stiller i den forbindelse en funktion i Tast Selv-service til rådighed, der automatisk udregner et eventuelt over- eller underskud af efterafgrøder.

6. Bemærkninger til høringssvar vedr. overførsel af uforbrugt kvælstofkvote

Endeligt foreslår Landbrug & Fødevarer en ændring af gødskningsloven, der skal give mulighed for, at uforbrugt kvote kan overføres til efterfølgende gødsknings år. Det kan give en større fleksibilitet for landmanden.

For at sikre vandmiljøet er der indført regler for, hvor meget gødning der må årligt må udbringes i forhold til, hvor mange næringsstoffer de dyrkede afgrøder optager. De enkelte afgrøders gødningsnormer fastsættes i den årlige gødskningsbekendtgørelse. Hertil kommer, at der årligt foretages målinger af jordens kvælstofindhold med henblik på at konstatere, om der er behov for at tilpasse tilførslen af gødning efter jordens indhold af kvælstof i det enkelte år.

I kvælstofkvotesystemet fastlægges en årskvotepå landsplan for forbruget af kvælstof, hvilket er den samlede årlige maksimalt tilladte kvælstofbelastning. Hvis der åbnes mulighed for en overførsel af uforbrugt kvælstofkvote fra et år til det næste, vil det betyde en forøgelse af udnyttelsen af den samlede årlige kvote for kvælstof, og dermed en forøgelse af miljøbelastningen. Denne vil i givet fald skulle opgøres og kompenseres på anden vis med henblik på uændret miljøbelastning. Hertil kommer, at den administrative kontrol af gødningsforbruget ikke vil være afsluttet, når det næste års gødningsforbruges planlægges.

Fødevareministeriet vurderer, at opsparring i videre omfang med overførsel af kvælstofkvote fra en planperiode til den næste vil medføre et behov for en gennemgribende ændring i normsystemet, da det bryder med det hidtidige grundlæggende princip i kvotesystemet om vurdering af gødningsbehovet en planperiode ad gangen, og endvidere medfører betydelige kontrolmæssige udfordringer.

Regeringen nedsatte i 2011 Natur- og Landbrugskommissionen med henblik på udarbejdelse af forslag til løsning af landbrugets strukturelle og økonomiske og miljømæssige udfordringer, herunder hvordan landbrugserhvervet kan bidrage til klimaindsatsen og til miljø- og naturindsatsen. Natur-

og Landbrugskommissionen vil i første halvdel af 2013 præsentere regeringen for anbefalinger til løsning af de økonomiske og miljømæssige udfordringer, som landbruget og naturen står overfor.

En så grundlæggende ændring af kvotesystemet som den efterspurgte bør afvente Natur- og Landbrugskommissionens anbefalinger.