



J.nr. 22-6190-000009
Den 21. juni 2023

Sammenfattende redegørelse for miljøvurdering af ændringer til pligtige- og husdyrefterafgrøder 2023/2024

Bekendtgørelse om næringsstoffreduserende tiltag og dyrkningsrelaterede tiltag i jordbruget (herefter plantedækkebekendtgørelsen) indeholder regler om det pligtige efterafgrødekrav, husdyrefterafgrødekravet og dyrkningsrelaterede tiltag.

Formålet med ordningerne for pligtige efterafgrøder og husdyrefterafgrøder er at reducere udvaskning af kvælstof fra landbrugsarealer til vandmiljøet. Yderligere skal husdyrefterafgrøder modvirke merudvaskningen af kvælstof fra organisk gødning i oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000 områder og i kystvandsoplande med indsatsbehov i henhold til vandplanlægningen for vandperioden 2015- 2021 (VP2). Bekendtgørelsens forskellige krav indgår bl.a. i den danske implementering af nitratdirektivet og vandrammedirektivet.

Der udstedes en ny plantedækkebekendtgørelse for hver planperiode, der løber fra den 1. august til den 31. juli det efterfølgende år. Med bekendtgørelsen for planperioden 2023/2024 videreføres en stor del af de regler, der også gjaldt for planperioden 2022/2023 og for tidligere planperioder, men på enkelte områder forventes den eksisterende regulering ændret.

Landbrugsstyrelsen (LBST) har gennemført en miljøvurdering, som omfatter ændringer af reglerne om etablering af husdyrefterafgrøder og pligtige efterafgrøder i den nye plantedækkebekendtgørelse for planperioden 2023/2024 i forhold til tidligere versioner af bekendtgørelsen. Der er ikke gennemført en miljøvurdering af ordningen om dyrkningsrelaterede tiltag, da der ikke er foretaget ændringer i denne ordning.

Modellen for etablering af husdyrefterafgrøder blev ændret i 2021, og der blev i den forbindelse gennemført en miljøvurdering af de foretagne ændringer heri. Der ændres ikke i modellen for fastlæggelse og beregning af husdyrefterafgrødekravet i 2023/2024, hvorfor modellen og den årlige genberegning af kravet ikke er omfattet af miljøvurderingen.

Ændringerne, der er omfattet af miljøvurderingen er følgende:

- 1) Justering af kvotereduktion ved sen etablering.
- 2) Mulighed for at få reduceret kvælstofkvoten på dagsbasis ved brug af sen etablering.
- 3) Mulighed for at bruge opsparede efterafgrøder i stedet for kvotetræk ved sen etablering
- 4) Betingelse om, at alternativerne brak og brak langs vandløb og søer ikke må bruges til opfyldelse af GLM-kravene om 4 pct. ikke-produktive elementer og 3-metersbræmmer samt til bioordning om biodiversitet og bæredygtighed.
- 5) Planter af spildfrø af tilladte efterafgrødearter kan indgå til opfyldelsen af efterafgrødekravet ved kontrol af efterafgrøder.
- 6) Betydning af afskaffelsen af miljøfokusområder (MFO) i den nye landbrugsreform (CAP) og som følge heraf ændret etablering af såkaldte MFO-efterafgrøder.

For andre ændringer er det ved en screening efter § 10, jf. § 8, stk. 2, nr. 2, i lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) (miljøvurderingsloven)¹ vurderet, at disse ikke kan få væsentlig indvirkning på miljøet, hvorfor disse ikke er miljøvurderet. Det drejer sig om følgende ændringer:

- 1) Aktivitetskravene for blomsterbrak og bestøverbrak udgår af plantedækkereglerne.
- 2) Muligheden for at lade efterafgrøder stå som slåningsbrak bortfalder.
- 3) Præcisering, der tydeliggør, at der ikke må etableres kvælstoffikserende arter på arealet med efterafgrøder.
- 4) Justering af bestemmelse om, hvilken virksomhed, der skal etablere forårssåede afgrøder efter efterafgrøder.

Der er forud for miljøvurderingen udarbejdet en afgrænsningsrapport, hvor miljøvurderingens omfang er blevet afgrænset. Afgrænsningsrapporten har været sendt i høring hos kommunerne og de berørte myndigheder, som i dette tilfælde er Miljøstyrelsen (MST), Naturstyrelsen, Miljøministeriet (MIM), Klima-, Energi-, og Forsyningsministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (FVM) samt Landbrugsstyrelsens Jordbrugskontrol.

I forbindelse med udarbejdelsen af miljørapporten har LBST været i dialog med MST og MIM angående betydningen af ophør af ordningen for Miljøfokusområder (MFO), og afledt heraf, ændrede incitament til at bruge opsparede efterafgrøder fra tidligere planperioder til at opfylde kravet til husdyrefterafgrøder i tilknytning til habitatdirektivet. Der er derfor foretaget en miljøvurdering af betydningen af, at MFO-ordningen ophører alene i forhold til ændret etablering af MFO-efterafgrøder. MST bemærkede bl.a., at det i medfør af habitatdirektivet er væsentligt for beskyttelsen ift. habitatarter og -naturtyper, at den næringsstofreducerende indsats er kontinuert (årlig) og ikke manglende i nogle år. Anvendelsen af opsparede efterafgrøder fra tidligere planperioder kan derfor have betydning både i forhold til den del af husdyrefterafgrøderne, der er udlagt til beskyttelse af nitrاتفølsomme habitatnaturtyper, men også for den øvrige del af husdyrefterafgrøderne, som fordeles mellem kystvandoplande.

¹ Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2023/4#P10>

Landbrugsstyrelsen inddrog bemærkningerne i udarbejdelsen af den endelige miljørapport, hvor det fremgår, at det undersøges, om muligheden for at bruge opsparede efterafgrøder til at opfylde husdyrefterafgrødekravet med bortfald af MFO i 2023 kan give en risiko for merudvaskning. Det vil blive afdækket, om der er behov for at justere reglerne som følge heraf.

Denne sammenfattende redegørelse indeholder en beskrivelse af, hvordan miljøhensyn er integreret i planen. Redegørelsen indeholder desuden en beskrivelse af alternativer til planen samt en overordnet beskrivelse af den besluttede overvågning af planens væsentlige miljøpåvirkninger.

1. Integration af miljøhensyn i planen eller programmet

De integrerede miljøhensyn er nedenfor i pkt. 1.1. beskrevet samlet for de ændringer, der indgår i miljøvurderingen. Der henvises til miljørapporten for en uddybende beskrivelse af ordningernes generelle miljøpåvirkninger².

1.1 Miljøpåvirkning af de påtænkte ændringer

Justering af kvotereduktion ved sen etablering samt muligheden for at få reduceret kvælstofkvoten pr. dag efterafgrøderne sås efter etableringsfristen, forventes at have en svag negativ til neutral effekt på kvælstofudvaskningen i forhold til gældende niveau for kvotereduktion. Det skyldes dels, at kvotereduktionen hidtil har været fastlagt ud fra en konservativ tilgang. Ændringerne forventes ikke at have afledte negative effekter på andre miljøforhold, da fastsættelsen af kvotereduktionen sker på baggrund af et opdateret datagrundlag, hvor efterafgrødernes kvælstofreducerende effekt blev vurderet til at være tilsvarende højere. Derudover vil kvotereduktion på dagsbasis stemme bedre overens med den reelle miljøeffekt ved sen etablering af efterafgrøder end kvotereduktion i så-intervaller. Muligheden for at få en mere nøjagtig reduktion af kvælstofkvoten ved sen etablering, der er beregnet på dagsbasis, kan øge incitamentet til at etablere efterafgrøderne tidligere i de hidtil gældende så-intervaller, hvilket dermed kan resultere i en bedre miljøeffekt.

Mulighed for at bruge opsparede efterafgrøder i stedet for kvotetræk ved brug af sen etablering for pligtige efterafgrøder og husdyrefterafgrøder forventes ikke at have en væsentlig miljøeffekt på de berørte miljøforhold, da den samlede reduktion i opsparede efterafgrøder ved denne ændring estimeres at være meget lille. Sen etablering afhænger meget af vejrforholdene det enkelte år, og har svinget mellem 5.000-30.000 ha udlagt i perioden 2020-2022 for både pligtige efterafgrøder og husdyrefterafgrøder.

Betingelsen om at alternativerne brak og brak langs vandløb og søer ikke må bruges til opfyldelse af GLM-kravene om 4 pct. ikke-produktive elementer og 3-metersbræmmer forventes at have en væsentlig positiv indvirkning på alle berørte miljøforhold, da betingelsen forhindrer samme arealer i at tælle med i andre ordninger, hvilket gør at der ikke vil ske et effekttab. Ligeledes forventes det, at betingelsen om at alternativerne brak og brak langs vandløb og søer

² Miljøvurderingen over efterafgrødeændringerne kan tilgås på høringsportalen: <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Detailed/67450> eller hjemmesiden: <https://lbst.dk/landbrug/efterafgroeder-og-jordbearbejdning/efterafgroeder/pligtige-efterafgroeder#c86635>

ikke må bruges til opfyldelse af bioordning om biodiversitet og bæredygtighed vil have en væsentlig positiv indvirkning på alle berørte miljøforhold, da betingelsen forhindrer samme arealer i at tælle med i andre ordninger, hvilket gør at der ikke vil ske et effekttab.

At planter af spildfrø af tilladte efterafgrødearter nu kan indgå i dækningsgraden ved kontrol af efterafgrøder forventes ikke at have en væsentlig påvirkning på miljøet, da minimumskrav til dækningsgrad forbliver uændret, ligesom det kun er planter af spildfrø af tilladte efterafgrødearter, som ændringen er gældende for. Ændringen påvirker ikke kravet om, at landbrugerne fortsat skal etablere sine efterafgrøder efter normale driftsmæssige principper med henblik på en effektiv kvælstofoptagelse.

Generelt forventes de planlagte justeringer for pligtige efterafgrøder og husdyrefterafgrøder at have en neutral indvirkning på kvælstofudvaskningen. Det vurderes samlet set, at ændringerne og justeringerne vil være neutrale i forhold til vand, klima, jordbund samt flora, fauna og biologisk mangfoldighed. Det vurderes ikke at være relevant at beskrive modvirkende foranstaltninger for disse justeringer. Det skal undersøges, om muligheden for at bruge opsparede efterafgrøder til at opfylde husdyrefterafgrødekravet, med bortfald af miljøfokusområder (MFO) i 2023, kan give en risiko for merudvaskning. Det vil blive afdækket, om der er behov for at justere reglerne som følge heraf.

Landbrugsstyrelsen har i forbindelse med offentliggørelsen af miljøvurderingen hørt kommunerne og de berørte myndigheder (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Miljøministeriet, Klima-, Energi-, og Forsyningsministeriet, Miljøstyrelsen, Naturstyrelsen og Landbrugsstyrelsens Jordbrugskontrol) over styrelsens vurdering af de pågældende ændringer. Landbrugsstyrelsen har i den forbindelse ikke modtaget bemærkninger, der giver anledning til justering af planen eller miljørapporten.

1.3 Sammenfatning

Generelt forventes de planlagte ændringer for pligtige efterafgrøder og husdyrefterafgrøder (både alene og i samspil med hinanden) at have en neutral eller positiv indvirkning på miljøet. Det vurderes samlet set, at ændringerne og justeringerne vil være neutrale i forhold til vand, klima, jordbund samt flora, fauna og biologisk mangfoldighed.

2. Hvordan miljørapporten og de udtalelser, der er indkommet i offentlighedsfasen, er taget i betragtning

Miljørapporten har været i høring parallelt med høringen over udkast til plantedækkebekendtgørelsen for 2023/2024. Der er udarbejdet et særskilt høringsnotat til de høringssvar, der vedrører udkastet til bekendtgørelsen, og for en gennemgang af, hvordan disse er taget i betragtning, henvises der til dette høringsnotat³.

Der er til miljørapporten modtaget høringssvar med bemærkninger fra Danmarks Jægerforbund. Landbrugsstyrelsen har nedenfor redegjort for, hvordan bemærkningerne i høringssvaret er taget i betragtning. For detaljerede oplysninger om høringssvarets indhold henvises der til det

³ Høringsnotatet kan findes på høringsportalen: <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/67450>.

fremsendte høringssvar, som kan ses på høringsportalen.dk.

Danmarks Jægerforbund mener ikke, at forbuddet mod samtidigt at anvende braklagte arealer til opfyldelse af GLM 8 kravet og efterafgrødekravet vil resultere i, at der samlet set udlægges flere braklagte arealer, som det anføres i Miljørapporten. Danmarks Jægerforbund anfører, at de fleste landmænd i forvejen finder det problematisk, bl.a. på grund af harmonikrav, at udtage arealer til opfyldelse af GLM 8, og de vil derfor vælge at opfylde efterafgrødekravet med efterafgrøder, frem for at udtage yderligere arealer. Danmarks Jægerforbund er dog enig i, at det ikke er hensigtsmæssigt at lade alle braklagte arealer tælle med, men påpeger, at der er åbenlyse synergier mellem udlægning af alternativet til efterafgrøder, brak langs søer og vandløb, og GLM 8 kravet.

Danmarks Jægerforbund foreslår derfor at tillade, at alternativet brak langs søer og vandløb også kan medregnes i opfyldelsen af GLM 8, da de mener, at det gøres mere attraktivt at udlægge disse brakstriber som buffer mellem omdriftsarealer og vandløb mv. Samtidig styrkes effekten af GLM 8 kravet, da de eksisterende landskabselementer både beskyttes og udvides. Der næst sikrer det, at arealer til opfyldelse af GLM 8 spredes mere i landskabet og skaber sammenhæng mellem habitater.

Landbrugsstyrelsens bemærkninger hertil:

Formålet med efterafgrøder og alternativer til efterafgrøder er at reducere udvaskningen af nitrat til vandmiljøet fra landbrugsarealer, mens det primære formål for GLM 8-kravet er, at etablere nye naturtiltag på eksisterende landbrugsarealer for at forbedre biodiversiteten. Landbrugsstyrelsen er enig med Danmarks Jægerforbund i, at GLM 8 kravet har ændret landbrugernes incitament til at opfylde efterafgrødekravet med alternativerne brak og brak langs vandløb og søer, som det også er beskrevet i miljørapportens afsnit 5.1 om vand.

Landbrugsstyrelsen vil gerne præcisere, at der i afsnit 5.2-5.5 henvises til, at der som følge af de nye GLM-krav vil blive udlagt flere brakarealer generelt, men ikke flere brakarealer, der bruges som alternativerne brak eller brak langs vandløb og søer. De nye GLM-krav har i sig selv en positiv miljøeffekt, men uden forbuddet mod overlap i plantedækkebekendtgørelsen, vil der være et effekttab, hvorfor forbuddet også er med til at sikre en positiv miljøeffekt.

Landbrugsstyrelsen vurderer, at forslaget om at lade alternativet brak langs vandløb og søer overlape med GLM 8 vil påvirke den forudsatte miljøeffekt af hhv. GLM 8 og efterafgrødeordningerne negativt. Landbrugsstyrelsen mener derfor ikke, at bemærkningen fra Danmarks Jægerforbund bør give anledning til justering af planen.

3. Hvorfor den godkendte eller vedtagne plan eller det godkendte eller vedtagne program er valgt på baggrund af de rimelige alternativer, der har været behandlet

3.1 Nul-alternativet

Et nul-alternativ til ændringer i reglerne vil være en situation, hvor disse ændringer ikke udmøntes og derved en videreførelse af de nugældende regler i plantedækkebekendtgørelsen.

3.2 Fravalgte alternativer

For denne miljøvurdering er alternativet til ændring af bekendtgørelsen at beholde ordningerne, som de har været udformet i planperioden 2022/2023. Hermed bliver alternativet til planen det samme som nul-alternativet til de planlagte ændringer, der er beskrevet ovenfor.

3.3 Valg af planen

Det vurderes, at den valgte plan samlet set vil kunne gennemføres med positive eller neutrale miljømæssige konsekvenser til følge. Som angivet i miljørapporten skal det undersøges, om muligheden for at bruge opsparede efterafgrøder til at opfylde husdyrefterafgrødekravet med bortfald af miljøfokusområder (MFO) i 2023, kan give en risiko for merudvaskning.

Det vil blive afdækket, om der er behov for at justere reglerne som følge heraf. Landbrugsstyrelsen vurderer ikke, at der i forbindelse med den offentlige høring af miljørapporten er fremkommet bemærkninger, der medfører behov for justering eller ændring af planen.

Landbrugsstyrelsen har efter den offentlige høring af bekendtgørelsen foretaget nogle lovtekniske justeringer til bekendtgørelsen.

4. Hvordan myndigheden vil overvåge de væsentlige indvirkninger på miljøet af planen eller programmet

Det Nationale Overvågningsprogram for Vandmiljø og Natur (NOVANA), som startede i 1989, har til formål at tilvejebringe viden om natur- og miljøtilstanden i Danmark. Denne viden er en del af forvaltningsgrundlaget for den danske natur- og miljøpolitik og beslutningsgrundlaget for miljøpolitiske initiativer. Data fra programmet indgår også i dokumentationen af effekterne af forvaltningsmæssige initiativer på natur- og miljøområdet⁴.

NOVANA er målrettet efter både 1) at skabe et nationalt overblik over natur- og miljøtilstanden i Danmark samt 2) at kunne give viden om konkrete områder og lokaliteter i Danmark til brug for udarbejdelse af de næste vand- og Natura 2000-planer samt havstrategi, herunder at vurdere effekterne af de første vand- og Natura 2000-planer, som følger af implementering af vandramme- og Natura 2000-direktiverne (dvs. habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne). Som en del af NOVANA programmet foretages en løbende kortlægning af alle forekomster af habitatnaturtyper inden for habitatområderne. Ved kortlægningen indsamles data til beskrivelse af udbredelse og tilstand for de enkelte habitatnaturtyper.

Denne kombination af nationalt overblik og konkret viden om specifikke områder opnås ved, at flere af delprogrammerne i NOVANA er tilrettelagt efter vandrammedirektivets principper ved en kombination af såkaldt kontrolovervågning og operationel overvågning. Kontrolovervågnin-

⁴ VANDMILJØ OG NATUR 2019

NOVANA. Tilstand og udvikling – faglig sammenfatning: <http://dce2.au.dk/pub/SR453.pdf>

gen beskriver den generelle tilstand og udvikling i miljøet og naturen på nationalt niveau. Operationel overvågning er til gengæld tilrettelagt til at beskrive tilstanden i konkrete områder og lokaliteter, som er i risiko for ikke at opfylde miljømålene i vand- og Natura 2000-planerne.

I NOVANA indgår også et program for landovervågning (LOOP). I dag indgår der seks landovervågningsoplande i LOOP, som er landbrugsdominerede vandløbsoplande med en størrelse på 5-15 km². I LOOP undersøges landbrugets gødningsanvendelse samt tab af næringsstoffer til vandmiljøet. Oplandene er udvalgt med henblik på at repræsentere variationer i jordtyper, klima og landbrugspraksis inden for landet, om end oplandene ikke nødvendigvis i alle forhold vil være fuldstændigt repræsentative for landet.

Der foretages årligt interviewundersøgelse om landbrugspraksis i de seks oplande, og i fem af oplandene udføres endvidere målinger af næringsstoftransport i samtlige dele af vandkredsløbet, herunder også i rodzonevandet og i det øverste grundvand. På baggrund af data fra LOOP kan udviklingen i landbruget følges tæt, og den rumlige nærhed mellem landbrugsdrift på dyrkningsfladen og overvågningssteder muliggør en bedre dokumentation af effekterne af ændringer i landbrugsregulering.

Det samlede NOVANA-program muliggør således en løbende overvågning af udviklingen i natur- og miljøtilstanden samt relationen til udviklingen i landbruget.

NOVANA-rapporteringen består af en række fagspecifikke rapporter samt en sammenfattende beskrivelse af miljøets tilstand baseret på alle rapporter 'VANDMILJØ OG NATUR 2019 NOVANA. Tilstand og udvikling – faglig sammenfatning'⁵.

De fagspecifikke NOVANA-rapporter for 2019 kan finde hos Aarhus Universitet⁶. NOVANA rapporter for 2020 kan findes hos Miljøstyrelsen⁷.

⁵ VANDMILJØ OG NATUR 2019

NOVANA. Tilstand og udvikling – faglig sammenfatning: <http://dce2.au.dk/pub/SR453.pdf>

⁶ NOVANA, 2021a. NOVANA 2019 giver status på naturens tilstand: <https://dce.au.dk/aktuelt/nyheder/nyhed/artikel/novana-2019-giver-status-paa-naturens-tilstand/>

⁷ NOVANA, 2021b. NOVANA-rapporter for 2020: <https://mst.dk/service/nyheder/nyhedsarkiv/2021/dec/novana-rapporter-om-naturens-tilstand-2020/>