



## Plandokument vedrørende forslag til ændring af gødskningsnormer

Regeringen (Venstre) og Konservative, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance har indgået en aftale om at gennemføre en række konkrete initiativer, herunder et paradigmeskifte for miljøreguleringen af landbruget, for at gøre fødevarer- og landbrugserhvervet bedre rustet til at øge råvaregrundlaget og eksporten, samt medvirke til at skabe vækst og beskæftigelse i hele Danmark – i samspil med natur og miljø. Dette skal bl.a. ske ved at lempe kvælstofreguleringen.

En lempelse af kvælstofreguleringen kan påvirke vandmiljøet, hvorfor nærværende miljørapport er udarbejdet, jf. lovbekendtgørelse nr. 1533 af 10. december 2015 om miljøvurderinger af planer og programmer. Rapporten skal indeholde oplysninger, der følger af lovens bilag 1.

Der har forud for udarbejdelsen af indeværende miljørapport været foretaget en såkaldt scoping-proces, hvor relevante myndigheder har haft mulighed for at levere input til emner, som efter myndighedernes opfattelse bør medtages i miljørapporten. Dette har resulteret i 4 høringssvar (3 kommuner samt KL). De indkomne bidrag er indarbejdet i miljørapporten i det omfang, det er vurderet relevant og muligt.

### Indhold

Der er fremsat lovforslag om ændring af jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (justering af reglerne om kvælstofnormer). Lovforslaget indeholder en bemyndigelse til miljø- og fødevareministeren til at fastsætte afgrødernes kvælstofnormer. Hensigten er, at ministeren i forbindelse med udmøntningen af bemyndigelsen ved bekendtgørelse kan påbegynde en udfasning af de reducerede kvælstofnormer i det omfang, det på fagligt og juridisk grundlag er vurderet, at tilførsel af den ekstra mængde kvælstof holdes inden for Danmarks EU-retlige forpligtelser på natur- og miljøområdet. Planen for udnyttelse af lovens bemyndigelse indeholder en beskrivelse af nye regler for, hvor meget kvælstof landmændene må anvende på deres landbrugsarealer, og det er således denne plan, der er genstand for nærværende miljørapport. Justering af reglerne om kvælstofnormer udgør en ændring af den gældende nitratbehandlingsplan, idet regler om kvælstofnormer udgør en foranstaltning efter nitratdirektivet, bilag III, pkt. 1, nr. 3.

### Hovedformål

Planens hovedformål er at udfase normreduktionen, der i det nuværende regelsæt reducerer gødningstildelingen med 20,34 % under økonomisk optimum, under hensyntagen til forpligtelserne i nitratdirektivet. Beregningsgrundlaget for fastsættelsen af de økonomisk optimale normer fastholdes, men den nuværende metode til at reducere de økonomisk optimale normer bortfalder og erstattes af en politisk fastsat reduktion af de økonomisk optimale normer, som er mindre end den nuværende på 20,34 %. Det er hensigten, at den nuværende normreduktion udfases med 2/3 i februar 2016 og fuldt ud fra planperioden 2016/2017, dvs. fra 1. august 2016. Det er forventningen, at mertildelingen af gødning som følge af ændringen alene vil bestå af handelsgødning. De fastsatte normer skal overholde de kriterier for fastsættelse af bestemmelser om en begrænsning af tilførsel af gødning til jorden, som fremgår af nitratdirektivet.

Normen vil på den baggrund fremadrettet, dvs. når normreduktionen er fuldt udfaset, årligt blive fastlagt som den, inden for rammerne af nitratdirektivet, økonomisk optimale norm, der indstilles til NaturErhvervstyrelsen årligt af Normudvalget. Den samlede årlige kvælstofanvendelse på landsplan vil afhænge af den årlige afgrødesammensætning og det samlede årlige areal med dyrkning af afgrøder, der udløser en norm.

På baggrund af Aarhus Universitets beregninger af effekt på udvaskning i forhold til rodzonen er ved indregning af retention beregnet den isolerede effekt i kystvandmiljøet på landsplan af planen for udfasning af normreduktionen ved 2/3 udfasning i 2016 og fuld udfasning fra 2017 og frem til ca. 2.740 tons kvælstof i 2016 stigende til ca. 4.200 tons kvælstof i 2017, ca. 4.350 tons kvælstof i 2018 og 4.725 tons kvælstof i 2021. En udfasning af normreduktionen vil endvidere øge mængden af nitrat i grundvandet og medføre en merudledning af ammoniak til vandmiljøet og naturen. Den øgede udledning af ammoniak til luften vurderes at blive ca. 1.600 tons i 2016 stigende til ca. 2.700 tons i 2021. Hertil kommer en mulig effekt af, at tilskyndelse til anvendelse af ammoniakreducerende miljøteknologi reduceres, hvilket kan medføre, at anvendelsen af forsuring og evt. nedfældning reduceres. Ydermere er det angivet i baselinerapporten fra 2015, at øget proteinindhold i korn vil kunne resultere i øget N-udskillelse og dermed øget ammoniaktab. Da en øget ammoniakemission vil skulle elimineres i henhold til internationale forpligtelser, behandles påvirkningen fra ammoniak ikke i nærværende miljørapport. Endelig kan planen indebære en påvirkning af klimaet gennem øget CO<sub>2</sub>-udledning. Da normudfasningen ikke påvirker harmonikravene, vurderes det, at normudfasningen ikke medfører øget udledning af fosfor. Tilsvarende forventes normudfasningen ikke at føre til en øgning af belastningen som følge af pesticidanvendelsen.

I regeringens plan indgår, at den isolerede miljøpåvirkning som følge af øget gødsning til dels imødegås af en række modsatrettede effekter, herunder væsentligst effekten fra andre, allerede vedtagne initiativer såsom økologi, vådområdeindsatser, udvikling i landbrugsarealet, reduceret N-deposition som følge af NEC (jf. Kommissionens forslag fra januar 2015) mm. Dette er den såkaldte baseline 2021-effekt. Disse tiltag bidrager alle til en reduceret næringsstofudledning fra landbruget. Baseline 2013-2021 er beregnet til en reduktion på hhv. 2.535, 3.266 og 3.870 tons kvælstof i kystvande i 2016, 2017 og 2018. Det bemærkes, at den planlagte ophævelse af randzonenloven reducerer baseline-effekten med 725 tons kvælstof årligt. Det er således vurderet, at udfasning af normreduktionen modregnet baseline-effekten medfører en merudledning på hhv. 915, 1.395 og 1.004 tons kvælstof i kystvande i hhv. 2016, 2017 og 2018 forudsat, at husdyrproduktionen i Danmark er uændret.

For at håndtere den tilbageværende merudledning til kystvande og grundvand iværksættes følgende nye initiativer:

1. Landmændene afskæres fra 2016 fra at anvende brak og randzoner som alternativer til pligtige efterafgrøder, hvis arealerne også anvendes som miljøfokusområder (MFO) som en del af de grønne krav i reglerne om direkte betalinger til landbrugere (Grundbetalingsordningen). For at sikre effekten reguleres landbruget fremover således, at udlægning af frivillige randzoner, brak og lavskov ikke kan anvendes som alternativ til de pligtige efterafgrøder. Initiativet består af at ændre reglerne om plantedække, således at landmændene afskæres fra at benytte denne mulighed. Det vurderes

umiddelbart, at landmændene fortrinsvis vil opfylde MFO-kravet ved at bibeholde randzonerne eller at udlægge efterafgrøder, da dette er mere omkostningseffektivt end brak og lavskov.

På baggrund af estimater fra Aarhus Universitet vurderes initiativet inklusive det generelle MFO-krav at bidrage med en reduktion af kvælstofudledningen i kystvande på 1.197 ton kvælstof i 2016, og 867 ton kvælstof i både 2017 og 2018. Da initiativet bygger på regulering, vil det være en sikker effekt, og effekten er desuden varig. Ændringerne tilvejebringer en kvælstofeffekt for både overfladevand og grundvand og sker gennem revidering af plantedækkebekendtgørelsen med virkning fra august 2016. På et aggregeret niveau dækker MFO-effekterne mertilførslen af kvælstof i 2016 i forhold til kystvande, men da effekten af initiativet ikke overlapper fuldstændigt med den lokale effekt af normudfasningen, tilbagestår der en mertilførsel af kvælstof til kystvandområderne på samlet set ca. 220 tons i 2016 og hhv. ca. 660 tons og 430 tons i 2017 og 2018 i forhold til belastningsniveauet i 2012.

2. Mertilførslen af kvælstof til kystvande og nitrat til grundvand håndteres fra 2017 igennem igangsættelse af frivillige kollektive kvælstofreducerende indsatser i form af yderligere vådområder, minivådområder og skovrejsning. Indsatserne rettes mod de kystområder, hvor der er risiko for tilbagegang i vandmiljøet, samt hvor der er et indsatsbehov efter 2021. Etableringen af kollektive virkemidler vil ske løbende frem mod 2021. Regeringen vil søge at målrette den del af den kollektive indsats, der iværksættes allerede i 2016, på de vandområder, hvor der efter modregning af baseline og MFO vil ske en mertilførsel.
3. Miljø- og Fødevarerministeriet er ved at afdække mulighederne for inden for rammerne af statsstøttereglerne at sikre, at der på nærmere identificerede arealer anvendes konkrete kvælstofreducerende virkemidler. Som udgangspunkt arbejdes der for at etablere en licitationsmodel, hvorefter staten indhenter tilbud fra landbrugerne på, hvilket beløb de skal have i kompensation/betaling for at levere virkemidler (fx efterafgrøder) i større omfang end det, de er retligt forpligtet til efter lovgivningen. Staten vil herefter udvælge de arealer, hvor landbrugerne har tilbudt at udføre ydelsen til den laveste pris. Aftalerne forsøges indgået for op til to år. Såfremt det ikke er muligt inden for statsstøttereglerne at lave en licitationsmodel, kan en model med ind- og udforpagtning af arealer blive aktuel. En sådan model vil indebære, at arealer pålægges en kvælstof-reducerende dyrkningsrestriktion inden arealet udforpagtes igen. Det bemærkes, at efterafgrødekravet i modellerne ligger ud over de pligtige efterafgrøder, således der opnås en mereeffekt ift. reduceret N-udledning. Det endelige valg af model vil bero på en drøftelse med EU-Kommissionen om statsstøttereglerne.

En forpagtnings- eller licitationsmodel med efterafgrøder vil have virkning både i forhold til overfladevand og grundvand. På baggrund af data fra GEUS, der forventes at foreligge medio 2016, vil forpagtningsordningens omfang blive dimensioneret, således at den kan hindre tilbagegang i miljøtilstanden for både grundvand og kystvande. Regeringen vil så vidt muligt iværksætte den ovenfor nævnte licitations- eller forpagtningsordning i 2016.

Effekterne af ovenstående initiativer vil i varierende omfang have betydning for både overfladevand og grundvand. Regeringen har afsat midler på finansloven til frivillige afværgende foranstaltninger. Herudover vil de eksisterende regler om udarbejdelse af kommunale indsatsplaner med henblik på beskyttelse af drikkevand bidrage til at imødegå midlertidige forringelser af grundvandsforekomster:

4. Inden for nitratfølsomme områder udarbejder kommunerne aktuelt indsatsplaner efter vandforsyningslovens § 13 på baggrund af grundvandskortlægningen, der gennemføres for områder med særlig drikkevandsbeskyttelse (OSD) og indvindingsoplande til almene vandforsyninger udenfor OSD. Indsatsplanerne indeholder den supplerende, målrettede grundvandsbeskyttelse, som er nødvendig for at sikre drikkevandsinteresserne mod forurening. Omkostninger til gennemførelse af rådighedsindskrænkninger (typisk dyrkningsaftaler) i medfør af indsatsplanerne bliver typisk betalt af vandforbrugerne (herunder borgerne) over vandprisen. Øget nitrattilførsel kan medføre, at kommunerne skal gennemføre yderligere kompenserende foranstaltninger, for at vandforsyninger kan overholde drikkevandsdirektivets krav til nitratindholdet i grundvand på 50 mg/l.

Fra og med dyrkningsåret 2018/19 iværksættes en ny målrettet regulering, der sammen med andre kollektive indsatser, skal bidrage til håndtering af forpligtelsen til at forhindre forringelser samt sikre forbedring i vandmiljøet, der forudsættes fuldt ud at håndtere merudledningen af kvælstof til kystvandene og nitrat til grundvand.



**Miljø- og Fødevarerministeriet**  
NaturErhvervstyrelsen

Nyropsgade 30  
DK-1780 København V  
Tel: +45 3395 80000  
[www. Naturerhverv.dk](http://www.Naturerhverv.dk)