

Vurdering af erhvervsøkonomiske konsekvenser ved udledningsbaseret markregulering (UMR)

Skatter, afgifter og tilskud mv.

UMR indeholder ingen direkte skatter eller afgifter, men der etableres i særskilte bekendtgørelser tilskudsordninger, der modsvarer de øvrige efterlevelseseomkostninger. Tilskuddet er således ikke et egentligt regulatorisk element i UMR, men vil berøres i vurderingen af øvrige efterlevelseseomkostninger.

Øvrige efterlevelseseomkostninger

Baggrund

Skønnene for de erhvervsøkonomiske konsekvenser ved implementeringen af udledningsbaseret markregulering før compensation er foretaget af Institut for Fødevarer og Ressourceøkonomi (IFRO) ved Københavns Universitet. Skønnene er foreløbige og er foretaget med en række forudsætninger bag beregningerne, jf. nedenfor. De erhvervsøkonomiske konsekvenser forstås som virksomhedernes meromkostninger og tabt indtjening ("tilpasningsomkostninger") ved evt. at skulle foretage ændringer til deres markdrift som følge af den nye regulering, herunder med mulighed for handel med kvoter indenfor oplandet. De samlede omkostninger er baseret på virksomhedernes tilpasningsomkostninger pr. ha, som afspejler en betydelig variation i omkostningerne både mellem kystvandoplande og internt mellem virksomhederne inden for de enkelte kystvandoplande. Nogle virksomheder kan opnå en (netto) gevinst, ved at indtægter fra salg af udledningskvoter overstiger virksomhedernes omkostninger til virkemidler og tabt indtjening. De skønnede erhvervsøkonomiske konsekvenser er opgjort som ændringen i dækningsbidraget pr. ha fra virksomhedens markdrift ved at skulle efterleve kravene i reguleringen.

Estimerede konsekvenser for virksomhederne

Tilpasningsomkostningerne er estimeret på kort (2027-2028), mellemlang (2029-2030) og lang sigt (2031 og frem). Der er estimeret generelle tilpasningsomkostninger, meromkostninger til håndtering af husdyrgødning, meromkostninger til produktion af grovfoder samt skøn for yderligere meromkostninger på kort sigt, jf. tabel 1.

De generelle tilpasningsomkostninger skønnes på nuværende grundlag at være 280 mio. kr. Meromkostningerne til håndtering af husdyrgødning samt produktion af grovfoder skønnes kun at forekomme indenfor visse geografisk afgrænsede områder indenfor kystvandoplandene, ligesom der er betydelig variation i omkostningerne mellem disse områder. På nuværende grundlag skønnes meromkostningerne til håndtering af husdyrgødning at være 230-360 mio. kr. mens meromkostningerne til produktion af grovfoder skønnes at være 105-220 mio. kr. De beskrevne omkostninger er skønnet på baggrund af en forudsætning om, at virksomhederne har haft tid til at tilpasse deres sædskifte, og at virksomheder kan handle ubegrænset med

udledningsskvote indenfor hvert vandopland uden transaktionsomkostninger. På kort sigt vurderer IFRO, at der vil være yderligere meromkostninger som følge af en kort tidshorisont ved implementering af reguleringen. De yderligere meromkostninger skønnes at være 250-450 mio. kr. i 2027 og 175-275 mio. kr. i 2028.

Tabel Fejl! Bogmærke er ikke defineret.

Foreløbige skøn for erhvervsøkonomiske konsekvenser før kompensation

	Generelle tilpasningsomkostninger	Meromkostninger til håndtering af husdyrgødning	Meromkostninger til produktion af grovfoder	Skøn for yderligere meromkostninger på kort sigt	Tilpasningsomkostninger, i alt
	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.
Kort sigt (2027-2028)	280	360 ¹⁾	220 ¹⁾	175-450	1.035-1.310
Mellemlang sigt ²⁾ (2029-2030)	280	285 ¹⁾	155 ¹⁾	-	720
Lang sigt ²⁾ (2031 og frem)	280	230	105	-	615

Anm.: Afrundet til nærmeste 5 mio. kr. De økonomiske konsekvenser er estimeret vha. en adfærdsmodel fra IFRO. 1) Meromkostningerne på kort og mellemlang sigt indeholder også de langsigtede meromkostninger. 2) Omkostningerne på især mellemlang og lang sigt må forventes at ændre sig over tid som følge af f.eks. opdaterede målbelastninger, fremdrift i arealomlægningsindsatsen og ændret driftsstruktur.

Kilde: Ministeriet for Natur og Dyrevelfærd baseret på beregninger af IFRO, Københavns Universitet.

Forudsætninger for beregninger

IFRO benytter en adfærdsmodel til at skønne over tilpasningsomkostningerne. IFRO beregner skøn for tilpasningsomkostningerne i samtlige af landets vandoplande med forskellige reguleringstryk og tager højde for forskelle i virksomhedernes retentionsforhold samt for forskellige bedriftstyper mv. Beregningerne afspejler et oplandsspecifikt braklægningspunkt svarende til udledningen ved dyrkning af vårbyg med en efterafgrøde på hele landbrugsarealet, samt at virksomhederne i referencescenariet (før den nye regulering) skal overholde braklægningskravet (krav om at udlægge 4 pct. af omdriftsarealet til ikke-produktive arealer, herunder brak), mens det i reguleringsscenarioet er antaget, at kravet ophører, og kvælstofeffekten hentes i reguleringen.

IFRO's skøn er foretaget på et foreløbigt grundlag. Det forventes, at datagrundlaget for IFRO's beregninger, herunder bl.a. omfang af arealudtag, udledningsgrænser, kort over kvotetildeling, opgørelse af oplandsspecifikke braklægningspunkter samt normer og priser, vil blive opdateret og indgå i beregningerne af de endelige kompensationssatser i august 2026. Derudover tages der forbehold for beregningsforudsætninger, som kan påvirke skønnene i begge retninger, herunder:

- Beregninger baserer sig på et nulscenarie, hvor der ikke tages højde for arealomlægning og evt. strukturel udvikling, der forventes frem mod 2027.
- Den eksisterende husdyrproduktion opretholdes i modellen. Herunder antages det, at grovfoderproduktionen opretholdes, og at den eksisterende mængde husdyrgødning anvendes i et afgrænset geografisk område.
- Det er ikke muligt at skifte bedriftstype i modellen.

- I referencescenariet skal virksomhederne efterleve grundlagsreguleringen iht. Nitratdirektivet (pligtige- og husdyrefterafgrøder), mens de i den kommende regulering skal efterleve den såkaldte basisudvaskningsgrænse (krav om en procentvis udvaskningsreduktion fra rodzonen). Det vil sige, at der ikke tages højde for efterlevelse af den eksisterende indsats i målrettet regulering (MR).
- Der lægges til grund, at virksomheder kan handle ubegrænset med udledningskvote indenfor hvert kystvandopland uden transaktionsomkostninger.
- Der tages ikke højde for, at der implementeres en klimaafgift på husdyr, som indføres fra 2030 til 2035, en klimaafgift på kulstofrige lavbundsjord, som træder i kraft i 2028, samt at der ydes et tilskud til reduceret gødningsanvendelse fra 2028.
- Virksomhederne antages at optimere deres markafgrænsninger mhp. i videst mulige omfang at indrette sig på den nye regulering.

Rammerne for kompensation

Det skal desuden bemærkes, at det er politisk vedtaget, at der skal implementeres en kompensationsmodel, der kompenserer erhvervets tab. Af Delaftale om overgang til ny kvælstofreguleringsmodel af d. 3. december 2025 samt Beslutningspapir vedr. kompensation og fleksibilitet i NRM af d. 19. juni 2026 er det besluttet, at virksomhederne modtager grundkompensation, der kompenserer for de markrelaterede tilpasningsomkostninger, samt et midlertidigt tillæg til sårbare jorder. Derudover skal omstillingsstøtter tage højde for meromkostninger til grovfoder, håndtering af overskydende husdyrgødning samt meromkostningerne bl.a. ifm. opstart af system for handel med kvoter mv. Der er afsat 1.230 mio. kr. i 2027 til at finansiere kompensationen. Beløbet er afsat pba. foreløbige skøn for kompensationsbehovet mhp., at den skønnede netto-værditilførsel til erhvervet fra NRM efter kompensation er jævnt fordelt omkring 0. Dertil er afsat 40 mio. kr. som buffer. De angivne erhvervsøkonomiske konsekvenser, jf. tabel 1, indeholder ikke kompensation, og samlet set efter kompensation vil de erhvervsøkonomiske konsekvenser være betydeligt lavere end angivet i tabel 1.

Administrative konsekvenser

Baggrund

Implementeringen af udledningsbaseret markregulering (UMR) medfører væsentlige administrative byrder for virksomhederne, da der stilles en række nye krav til indberetninger og dokumentation, som skal sikre den mest korrekte beregning af en virksomheds udledning af kvælstof. Meromkostningerne var indledningsvist vurderet til at udgøre mere end 4 mio. kr., hvorfor Erhvervsstyrelsen har udarbejdet en måling ved AMVAB-metoden (Aktivitetsbaseret Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder) for at estimere de samlede omkostninger.

UMR implementeres ved den nye lov om bæredygtig forvaltning af næringsstoffer og drivhusgasser m.v. i land- og skovbruget (gødskningsloven) samt bekendtgørelse om udledningsbaseret markregulering for 2027, bekendtgørelse om udlednings- og gødningsregnskab mv. for 2027 og bekendtgørelse om virksomheders anvendelse af gødning og dyrkningsrelaterede tiltag, som er omfattet af nærværende høring. Det er dog alene i bekendtgørelse om udlednings- og gødningsregnskab, at der stilles indberetningskrav til virksomhederne, som medfører administrative byrder.

Forud for høringen har Erhvervsstyrelsen sammen med Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø udført en række kvalitative interviews af konsulenter, landbrugere og andre relevante

virksomheder, som de nye regler omfatter. Dette, sammen med antallet af omfattede virksomheder, danner grundlaget for Erhvervsstyrelsens estimerede administrative byrder for virksomhederne.

Senere på året vil Erhvervsstyrelsen udarbejde en endelig rapport over AMVAB-målingen, som indeholder flere detaljer over målingen. Efter offentliggørelse vil rapporten kunne rekvireres hos Erhvervsstyrelsen.

Usikkerhed i undersøgelsen

Erhvervsstyrelsen vurderer, at datagrundlaget for undersøgelsen har været uensartet og har af denne årsag valgt at operere med spænd over de forventede minimums til maksimum omkostninger. Spændet baserer sig på forskellige tidsangivelser, der er kommet fra erhvervet, i forhold til at leve op til kravene om indberetning i den nye regulering. Der er således regnet på et forventet lavt tidsforbrug sammenlignet med et forventet højt tidsforbrug på de enkelte elementer i reguleringen.

Estimerede konsekvenser for virksomhederne

De estimerede administrative byrder ved implementeringen af UMR dækker over omkostninger og besparelser ved de nye oplysningskrav i reguleringen. De estimerede administrative byrder tager udgangspunkt i en forventning om, at 25.000 virksomheder er omfattet af reguleringen, hvoraf 13.000 virksomheder har husdyr og 23.400 virksomheder har marker.

Estimererne af de administrative konsekvenser baserer sig på interviews med virksomheder fra erhvervet og er dermed i en vis udstrækning gennemført på baggrund af virksomhedernes kendskab til, hvilke konsekvenser reguleringen vil have for erhvervet.

De administrative byrder deles op i tre kategorier:

1. *Løbende administrative konsekvenser*

Udgøres primært af de nye krav til årlige indberetninger af markspecifikke forhold (gødskning, virkemidler, arealoverdragelser), overdragelse af udledningskvote, udvidet opgørelse af ultimolager for gødning og ajourføring af indberettede staldsystemer.

2. *Administrative omstillingsomkostninger*

Udgøres af første årsindberetningen af staldsystemer, anskaffelse af markstyringsprogrammer samt administrative omstillinger hos primært modtagere af organisk gødning (eksempelvis biogasselskaber).

3. *Midlertidige administrative konsekvenser i overgangsperioden*

Udgøres primært af, at der pr. 31. marts 2028 både skal indberettes et gødningsregnskab for planperioden 2026/2027 og et udlednings- og gødningsregnskab for 2027.

Den samlede vurdering af de administrative byrder estimeres til følgende:

1. Løbende administrative konsekvenser: ca. 210-290 mio. kr. årligt
2. Administrative omstillingsomkostninger (afholdes én gang ifm. omstilling): ca. 70-75 mio. kr.
3. Midlertidige administrative konsekvenser i overgangsperioden (1,5 år): ca. 60 mio. kr.

Adfærdsvirkninger

Der vurderes ikke adfærdsvirkninger generelt.

Den nye regulering kan dog forventes at føre til øget udnyttelse af stordriftsfordele, som kan skubbe yderligere til den igangværende udvikling, hvor landbrugsvirksomhederne bliver færre, men større.

Afledte effekter

Afledte effekter som følge af reguleringen er ikke entydige. De øgede administrative omkostninger kan isoleret føre til øgede produktionspriser på danske landbrugsprodukter, som kan føre til en lavere efterspørgsel og produktion. Disse afledte effekter, der følger af de administrative omkostninger, er blevet lagt til grund i opgørelsen af BNP-effekter. Afledte effekter ud over disse, følger bl.a. af, at reguleringen med UMR er mere målrettet, at virksomhederne har flere muligheder ift. valg af virkemidler, og at kompensationen i højere grad end i dag er målrettet virksomhedernes faktiske efterlevelseseffekter. Det vurderes isoleret set at bidrage til en større omkostningseffektivitet af reguleringen og dermed trække i retning af lavere priser og øget efterspørgsel efter og produktion af landbrugsprodukter.

BNP-effekter

Der skønnes en langsigtet negativ BNP-effekt på mellem 225 og 300 mio. kr. (2026-niveau) som følge af øgede administrative omkostninger ved UMR. Der er ikke vurderet BNP-effekter af de øvrige efterlevelseseffekter.