



Den 14. december 2016
J.nr. MST-1249-00131

Plandokument vedr. forslag til ændring af nitrathandlingsprogrammet bestående af dele af ny husdyrregulering og målrettet efterafgrødeordning

Baggrund

Regler om gennemførelse af en strategisk miljøvurdering har ophæng i EU's miljøvurderingsdirektiv og er implementeret i Danmark i miljøvurderingsloven. Miljøvurderingsdirektivet fastsætter, at planer og programmer omfattet af direktivet skal underkastes en miljøvurdering under udarbejdelsen, og før de vedtages. Gennemførelse af en miljøvurdering har til formål at sikre et tilstrækkeligt hensyn til miljøet og inddragelse af offentligheden.

Nitrathandlingsprogrammet udgør redegørelsen for den danske implementering af nitratdirektivet. Da nitrathandlingsprogrammet udgør en plan eller et program i miljøvurderingsdirektivets forstand, skal ændringer af nitrathandlingsprogrammet underkastes en miljøvurdering.

Det gældende nitrathandlingsprogram er i sin helhed miljøvurderet i 2012. Senere ændring af nitrathandlingsprogrammet, som er omfattet af miljøvurderingspligt, er gennemført i foråret 2016 som opfølgning på beslutningen om udfasning af de reducerede kvælstofnormer. Denne ændring blev miljøvurderet i perioden fra december 2015 til februar 2016.

Det er med Aftale om Fødevare- og landbrugspakke af 22. december 2015 ligeledes besluttet at gennemføre en ny husdyrregulering, hvor reguleringen af husdyranlægget (stalde, beholdere, bygninger mv.) adskilles fra arealreguleringen. Den nuværende konkrete miljøgodkendelse af arealdelen af en husdyrgodkendelse skal overgå til generelle miljøregler, så miljøgodkendelser fremadrettet udelukkende vil omfatte anlægget. I den forbindelse introduceres et generelt efterafgrødekrav i husdyrreguleringen, det såkaldte husdyrefterafgrødekrav, til afløsning af konkrete vilkår i miljøgodkendelser vedrørende anvendelse af husdyrgødning på arealerne.

Det indgår endvidere i Aftale om Fødevare- og landbrugspakke, at harmonikravet på 1,4 dyreenheder pr. ha for bl.a. slagtesvin skal hæves til 170 kg N pr. ha (svarende til 1,7 dyreenheder pr. ha). Det sænkede harmonikrav gælder i dag ud over for slagtesvin også for blandt andet pelsdyr og fjerkræ. Det fremgår af aftalen, at da der er knyttet en relativt større fosforudfordring til disse dyretyper, prioriteres hævelsen af harmonikravet for slagtesvin, men såfremt en hævelse også kan omfatte de øvrige dyretyper, uden unødigt besværlige fosforregler, sigtes der også på at hæve harmonikravet for disse dyretyper.

Det indgik i beslutningen i Aftale om Fødevarer- og landbrugspakke om at udfase de reducerede kvælstofnormer, at den negative miljøeffekt af denne ændring delvist skulle håndteres gennem en ordning om frivillig udlægning af flere efterafgrøder med en kvælstofeffekt fra 2017. En sådan ordning indgik i miljøvurderingen gennemført i vinteren 2015/foråret 2016. Der er imidlertid efterfølgende sket en videreudvikling af ordningen til en målrettet ordning for frivillig og obligatorisk udlægning af supplerende efterafgrøder med ophæng i gødskningsloven, hvor det obligatoriske krav kun stilles, hvis der konstateres manglende etablering af efterafgrøder under den frivillige ordning i forhold til indsatsbehovet for reduktion af kvælstofudvaskningen til såvel grundvand som kystvande.

Den målrettede efterafgrødeordning med frivillige og eventuelt obligatoriske efterafgrøder skal sikre mod forringelse af vandkvaliteten i kystvand og grundvand pga. udfasningen af de reducerede kvælstofnormer på afgrøder. Ordningen har til formål at indfri det fastlagte indsatskrav for såvel grundvandsforekomster og kystvande. Hvis den frivillige del af ordningen ikke indfrier behovet, vil der blive udstedt et obligatorisk krav om supplerende efterafgrøder med henblik på at sikre, at det beregnede indsatsbehov for 2017 og 2018 indfries inden for planperioden.

Reglerne om efterafgrøder og harmonikravet er omfattet af nitratudirektivet. Derfor har en ændret regulering på disse områder en konsekvens for det danske nitrathandlingsprogram. Da ændringerne i reglerne om efterafgrøder og udbringning af kvælstof fra husdyrgødning som følge af de ændrede harmonikrav kan påvirke natur, overflade- og grundvand, er der foretaget en miljøvurdering i nærværende miljørapport, jf. lovbekendtgørelse nr. 1533 af 10. december 2015 om miljøvurderinger af planer og programmer. Miljørapporten skal indeholde de oplysninger, der følger af lovens bilag 1.

Der har forud for udarbejdelsen af den miljørapport, som nærværende plandokument assisterer, været foretaget en såkaldt scoping-proces i to omgange, hvor relevante myndigheder har haft mulighed for at levere input til emner, som efter myndighedernes opfattelse bør medtages i miljørapporten. Indledningsvist blev der gennemført en scoping, hvor ændringerne vedrørende ny husdyrregulering bestående i indførelse af generelt husdyrefterafgrødekrav efter husdyrbrugloven samt hævelsen af harmonikravet indgik. Denne scoping resulterede i 7 høringssvar (fra 5 kommuner, KL og NaturErhvervstyrelsen).

Efterfølgende, da det blev besluttet at gennemføre en samlet miljøvurdering over ændringerne i nitrathandlingsprogrammet, har der været gennemført en fornyet scoping, hvor også gennemførelsen af den yderligere målrettede efterafgrødeordning efter gødskningsloven indgik. Denne efterfølgende scoping har resulteret i tre høringssvar (fra tre kommuner).

De indkomne bidrag er indarbejdet i miljørapporten i det omfang, det er vurderet relevant og muligt.

Indhold

Bemyndigelserne til ved bekendtgørelse at gennemføre de ovenfor beskrevne ændringer, som i et vist omfang vil indgå i nitrathandlingsprogrammet, fremgår af et forslag til lov om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug samt forslag til lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække. Lovforslaget til lov om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug har været sendt i offentlig høring i perioden fra den 26. september 2016 og frem til den 24. oktober 2016.

Det eventuelle krav om udlæg af supplerende obligatoriske efterafgrøder vil blive fastsat i medfør af bemyndigelse i lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (gødskningsloven, lovbekendtgørelse nr. 388 af 27. april 2016). Et forslag til lov om ændring af gødskningsloven for

sikring af miljøeffekten af den frivillige ordning for kompenserende efterafgrøder i 2017 og 2018 har været sendt i offentlig høring i perioden 9. november til 16. november 2016.

Af ændringslovforslaget fremgår det bl.a., at ministeren kan fastsætte regler om anvendelse af husdyrgødning og anden organisk gødning i jordbruget, og at jordbrugsvirksomheder skal udlægge efterafgrøder til begrænsning af merudvaskning af kvælstof fra organisk gødning.

Harmonikravet vil som hidtil også efter gennemførelsen af ændringen fremgå af husdyrgødningsbekendtgørelsen, men nu som et krav fastsat som tilladt tilført kg kvælstof fra husdyrgødning pr. ha. Efterafgrødekravet vil fremgå af husdyrgødningsbekendtgørelsen og tilhørende bekendtgørelse med kortgrundlaget for efterafgrødekravet. Bekendtgørelsesudkastene er sendt i offentlig høring d. 13. december 2016 frem til d. 16. januar 2017 med henblik på at få virkning fra gødningsåret 2017/2018.

Det indgik i beslutningen om at udfase de reducerede kvælstofnormer som led i Aftale om Fødevarer- og landbrugspakke, at den negative miljøeffekt af denne ændring delvist skulle håndteres gennem en ordning om frivillig udlægning af flere efterafgrøder med en kvælstofeffekt fra 2017. Ordningen er efterfølgende videreudviklet til en kombineret ordning for frivillig og obligatorisk udlægning af efterafgrøder, hvor det obligatoriske krav kun stilles, hvis der konstateres manglende etablering af efterafgrøder under den frivillige ordning i forhold til det besluttede indsatsniveau for reduktion af kvælstofudvaskningen til såvel grundvand som kystvande.

Kravet om udlæg af obligatoriske efterafgrøder vil være supplerende i forhold til det nationale, pligtige krav om efterafgrøder på hhv. 10 og 14 % i medfør af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (gødskningsloven) samt husdyrefterafgrøder i medfør af husdyrreguleringen og MFO-efterafgrøder (krav om miljømæssige fokusområder på landbrugsareal efter reglerne om direkte betalinger). Landmanden kompenseres under den frivillige ordning i form af et tilskud pr. hektar frivilligt udlagte efterafgrøder.

Miljørapporten er udarbejdet med henblik på at fastlægge, beskrive og vurdere de sandsynlige væsentlige virkninger på miljøet, som må forventes at kunne opstå som følge af de foreslåede ændringer af husdyrreguleringen og gødskningsloven, som udgør en del af nitrathandlingsprogrammet.

Ændringerne er i miljørapporten benævnt som ”planen”, forstået som det generelle husdyrefterafgrødekrav og hævelsen af harmonikravet i husdyrreguleringen, samt det eventuelle krav om udlæg af supplerende obligatoriske efterafgrøder i medfør af gødskningsloven, som forventes at indgå i det samlede nitrathandlingsprogram, og som derfor er genstand for en miljøvurdering. Ændringerne er for så vidt angår det generelle husdyrefterafgrødekrav samt hævelsen af harmonikravet også beskrevet i forslag til lov om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, som har været i offentlig høring.

Hovedformål

Indførelse af et generelt husdyrefterafgrødekrav i husdyrreguleringen

Det fremgår af Aftale om Fødevarer- og landbrugspakke, at adskillelsen af reguleringen af staldanlæg og arealer skal give fleksibilitet for producenten og bidrage med forenkling i sagsbehandlingen for både landmænd og kommuner, når kravene til anvendelse af husdyrgødning reguleres mere enkelt og enstrengt sammen med anden gødning i gødningsregnskabet.

Det foreslåede husdyrefterafgrødekrav, som fremgår af forslag til lov om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, skal erstatte de konkrete vilkår i miljøgodkendelserne, og har til formål at begrænse en del af den merudvaskning af kvælstof, der er forbundet med anvendelsen af organisk gødning fremfor handelsgødning. Husdyrefterafgrødekravet vil være målrettet oplande til nitrاتفølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder, hvor der er sket en stigning i anvendelsen af organisk gødning siden 2007, hvor den oprindelige husdyrbruglov trådte i kraft, samt fra 2018 kystvandoplande med et indsatsbehov i medfør af vandområdeplanerne.

Husdyrefterafgrødekravet vil omfatte de samme jordbrugsvirksomheder, som omfattes af det gældende efterafgrødekrav i medfør af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (gødskningsloven), det vil sige virksomheder, der er omfattet af registeret efter § 2 i gødskningsloven og har et efterafgrødegrundareal på 10 ha eller derover. Husdyrefterafgrødekravet vil følge reglerne for de pligtige efterafgrøder i medfør af gødskningsloven og vil derfor, som reglerne er nu, kunne overlappe med MFO-efterafgrøder, således at det samme areal kan bruges til opfyldelse af begge krav.

Manglende udlæg af husdyrefterafgrøder til begrænsning af merudvaskning af kvælstof fra organisk gødning vil på samme måde som pligtige efterafgrøder resultere i en reduktion af bedriftens samlede kvælstofkvote. Ligeledes kan krav om husdyrefterafgrøder erstattes af alternativer, af opsparede efterafgrøder eller kan overdrages fra andre bedrifter.

Det foreslåede husdyrefterafgrødekrav forventes at ville indgå som en del af Danmarks opfyldelse af nitratudirektivets art. 4 og 5. Husdyrefterafgrødekravet vil i så fald blive underlagt krydsoverensstemmelse efter reglerne om direkte betalinger til landbrugere inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik i EU, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning 1306/2013 af 17. december 2013, bilag 2, jf. artikel 93.

Hævelse af harmonikravet

Det fremgår af Aftale om Fødevare- og landbrugspakke, at harmonikravet for slagtesvin og eventuelt også andre dyretyper skal hæves fra de nuværende 1,4 til 1,7 dyreenheder pr. ha pr. planperiode. Omsat til kg kvælstof svarer det til, at der efter forslaget må udbringes op til 170 kg kvælstof fra husdyrgødning pr. ha pr. planperiode svarende til nitratudirektivets absolutte grænse.

Det fremgår af aftalen, at hævelsen af harmonikravet har til formål at skabe et vækstrum for den danske slagtesvinsproduktion og øge aktiviteten på de danske slagterier.

Miljø- og Fødevareministeriet har dog ikke grundlag for at estimere et ændret niveau for antallet af producerede slagtesvin, da udviklingen i husdyrproduktionen er påvirket af en lang række andre faktorer end ændringer i reguleringen, herunder bl.a. finansieringsmuligheder, noteringer og markedssituation.

I forbindelse med hævelsen af harmonikravet skal der ifølge aftalen fastlægges de nødvendige regler vedr. fosfor for at modvirke en øget risiko for fosfortab til vandmiljøet. Der skal i den sammenhæng sikres imod tilbagegang i vandmiljøet jf. vandrammedirektivet.

Med forslag til lov om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug lægges der op til at hæve de nuværende skærpede harmonikrav på 1,4 dyreenheder pr. ha til nitratudirektivets grænse på 170 kg kvælstof pr. ha. Det nuværende krav om 1,4 dyreenheder pr. ha for visse dyretyper udgør også en indirekte begrænsning på udbringningen af fosfor. Når harmonikravet hæves, er der derfor behov for en særskilt fosforregulering for at modvirke en øget tilførsel af fosfor og dermed et eventuelt øget fosforoverskud på den enkelte bedrift, der kan øge risikoen for tab af fosfor til vandmiljøet.

Det foreslås, at der indføres direkte regler om, hvor meget fosfor fra organisk gødning, der må udbringes pr. ha og herunder skærpede fosforlofter i områder, hvor det miljømæssigt og direktivmæssigt er nødvendigt. Endvidere indgår et loft for tilførsel af fosfor fra handelsgødning. Formålet er dels at muliggøre den foreslåede generelle regulering og den deraf følgende administrative fleksibilitet, dels at give mulighed for at udbringe mere husdyrgødning fra slagtesvin i nogle områder.

Harmonikravet vil også fremadrettet indgå i nitrathandlingsprogrammet som en del af Danmarks opfyldelse af nitratdirektivet og er dermed underlagt krydsoverensstemmelse efter reglerne om direkte betalinger til landbrugere inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik i EU, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning 1306/2013 af 17. december 2013, bilag 2, jf. artikel 93.

Målrettet efterafgrødeordning

Den målrettede ordning med frivillige og betinget obligatoriske efterafgrøder skal bidrage til at sikre mod forringelse af vandkvaliteten i kystvand, herunder marine habitatnaturtyper, og grundvand i 2017 og 2018 pga. udfasningen af de reducerede kvælstofnormer på afgrøder.

Kvælstofindsatskravet for 2017 og 2018 i de enkelte kystvandoplande er fastlagt på ID15-niveau i antal hektar med efterafgrøder. Indsatskravet er fastlagt med udgangspunkt i behovet for at reducere udvaskning af kvælstof til kystvande og grundvandsforekomster.

NaturErhvervstyrelsen åbner i foråret 2017 for ansøgning om tilskud til frivillig udlægning af ekstra efterafgrøder i de oplande, hvor der er et kvælstofindsatsbehov. NaturErhvervstyrelsen yder efter ansøgning støtte til landmandens omkostninger ved den frivillige udlægning af ekstra efterafgrøder. Der er afsat offentlige midler til imødekomme af ansøgninger for i alt ca. 265.000 ha efterafgrøder i perioden (ca. 145.000 ha i 2017 og 120.000 ha i 2018). Hermed vil de i Aftale om Fødevarer- og landbrugspakke og Naturpakken forudsatte arealer med kompenserende efterafgrøder kunne opnås alene ved frivillig udlægning af efterafgrøder.

Efter udløbet af ansøgningsrunden for frivillige efterafgrøder den 21. april 2017 beregnes restindsatsbehov, og dette udmøntes som et obligatorisk efterafgrødekrav i samme planperiode. Effekten af den frivillige indsats beregnes på baggrund af grundvandskort og retentionskort på ID15-niveau i forhold til, hvor der konkret er ansøgt.

De bedrifter, der bliver omfattet af et obligatorisk krav og ikke ønsker at udlægge de obligatoriske efterafgrøder, kan alternativt vælge at få nedsat den individuelle kvælstofkvote for bedriften. Såfremt der efter den frivillige ordning kun eksisterer et lille resulterende restindsatsbehov, kan der som et alternativ til indførelse af et obligatorisk efterafgrødekrav træffes beslutning om at indfri behovet ved en generel korrektion af kvælstofnormen.

Etableringskravene for de frivillige og obligatoriske efterafgrøder følger som udgangspunkt de allerede gældende regler for de generelle lovpligtige efterafgrøder. Dog vil overholdelsen af de to typer efterafgrødekrav ikke kunne erstattes af alternative virkemidler, men kun via en nedsættelse af bedriftens kvælstofkvote.