

Høringssvar på: Bekendtgørelse om tilskud til kvælstofreducerende virkemidler for planperioden 2026/2027

Høringssvar

Tak for muligheden for at komme med høringssvar på: Bekendtgørelse om tilskud til kvælstofreducerende virkemidler for planperioden 2026/2027, J.nr. 25-11-000027 (link: <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/70712>)

Indledning

Det fremlagte udkast rejser grundlæggende spørgsmål om både det faglige og det praktiske grundlag for ordningen. Flere af de centrale elementer – herunder omregningsfaktorer, prioriteringsmekanismer og de modelberegnedes retentionstal – fremstår uden tydelig dokumentation eller forklaring af de tilhørende usikkerheder. Samtidig indføres bekendtgørelsen i en overgangsperiode, hvor reguleringen skifter fra det nuværende norm- og virkemiddelbaserede system til en udledningsbaseret kvotemodell fra 2027. Da der ikke er fastlagt klare overgangsregler mellem de to systemer, opstår der en risiko for overlap, dobbeltregulering og krav, der ikke harmonerer med hverken dyrkningsmæssige forhold eller den kommende regulering og regelforenklinger.

Nedenfor uddybes disse problemstillinger gennem konkrete nedslag i bekendtgørelsens bestemmelser.

Manglende fagligt grundlag for virkemiddelværdier

I § 1 anføres en række virkemidler, der kan opnå tilskud. Allerede her opstår en faglig udfordring, da omregningen mellem virkemidler senere i § 3 ikke underbygges af offentligt tilgængelig dokumentation. Det fastsættes eksempelvis, at “2 hektar mellemafgrøder erstatter 1 hektar målrettede efterafgrøder” (side 3), og at 11 hektar præcisionslandbrug sidestilles med 1 hektar målrettede efterafgrøder. En mellemafgrøde efterfulgt af vintersæd efterlader mindre N til mineralisering i vinterhalvåret og udvaskning det tidlige forår. Tilsvarende giver en mellemafgrøde, hvor afgrøden fjernes, en meget lav risiko for udvikling af lattergas. Mellemafgrøder bør derfor tildeles en højere værdi som virkemiddel.

Beskrivelsen af præcisionslandbrug i bekendtgørelsen afspejler heller ikke den udvikling, der er sket i praksis. Moderne præcisionslandbrug omfatter tidlig graduering på baggrund af jordbundsdata og empiriske data. Det omfatter også anvendelse af NH_4 -kvælstof, der bindes til jordpartiklerne og dermed har en meget lav eksponering for udvaskning. Moderne præcisionslandbrug omfatter også anvendelse af bladgødskning. De nyeste forsøg med anvendelse af disse præcisionsteknologier viser en stor forbedring af N-udnyttelsen i marken og dermed reduceret tab fra jordzonen. En forsøgsserie udført af VKST i Holeby med gødskning efter optagelseskurve, erstatning af nitrat-N med ammonium N, klorofylmålinger og anvendelse af bladgødskning, viser således en øget N-udnyttelse (tilført N/bortført N med afgrøde) fra 83 pct med traditionel gødskning til 91 pct ved anvendelse af præcisionsgødskning. Tallene er et gennemsnit af fire års forsøg i perioden 2022-25. Præcisionslandbrug bør derfor tildeles en højere værdi som virkemiddel.

Når effekten af efterafgrøder i forvejen er usikker, særligt på lerjord, giver det anledning til væsentlig tvivl om det faglige grundlag for de omregningsfaktorer, der anvendes i bekendtgørelsen. DCA-rapport nr. 174, som udgør centraleffektgrundlaget bag virkemiddelmodellen, dokumenterer, at effekterne for efterafgrøder på lerjord hviler på et meget begrænset og geografisk snævert forsøgsgrundlag. Flere af effekterne bygger alene på få forsøg fra specifikke forsøgsstationer, og ved udvaskning på over 80 kg kvælstof pr. hektar er resultaterne ikke engang målt, men alene vurderet gennem modelskøn. Dette skaber en betydelig faglig usikkerhed. Det fremgår ikke af bekendtgørelsen, hvordan denne usikkerhed er håndteret eller indregnet i de omregningsfaktorer, der fastsætter forholdet mellem efterafgrøder og alternative virkemidler. Omregningerne fremstår derfor i høj grad som tekniske antagelser snarere end empirisk dokumenterede relationer.

Denne usikkerhed er problematisk i både den nuværende og den kommende regulering. For de målrettede efterafgrøder i 2026/2027 betyder det, at landmænd pålægges virkemidler, hvis reelle effekt på mange arealer – især lerjord – ikke er videnskabeligt underbygget. For den fremtidige regulering fra 2027, hvor kvælstofudledningskvoter indføres, er det afgørende, at effekterne bag virkemidlerne er robuste, da de danner grundlag for udledningsberegninger og reduktionsforpligtelser og i sidste ende bedriftens økonomi. Det er positivt, at der i designet af udledningsreguleringen er en vis spejling af forventede virkemidler, men det ændrer ikke ved behovet for et solidt og offentligt tilgængeligt fagligt grundlag. Det bør derfor tydeligt fremgå,

hvordan effekterne er fastsat, hvordan usikkerheden er indregnet, og hvordan efterafgrøders varierende effekt på tværs af jordtyper – ikke mindst lerjord – påvirker både virkemiddelværdien i denne bekendtgørelse og beregningen af kvælstofudledningskvoter i 2027.

I § 4 fastlægges reglerne for prioritering, herunder muligheden for *“randomiseret valg”* mellem marker (side 6). En lodtrækning som fordelingsprincip er ikke foreneligt med hverken proportionalitet eller en saglig, forudsigelig forvaltningspraksis. Når fagligheden i virkemiddelmodellen i forvejen er usikker – blandt andet på grund af de svage data for efterafgrøder på lerjord – forstærkes problemstillingen yderligere af et tilfældighedsprincip i tildelingen af tilsagn.

Bestemmelsen i § 4, stk. 2 rejser også et praktisk og retssikkerhedsmæssigt spørgsmål. Der står ordret: *“Ændringsforslag til registreringen af arealer [...] der skal have virkning for ansøgning i fællesskema i 2026, skal indgives digitalt i Internet Markkort [...] senest ved udløb af fristen for indgivelse af fællesskema i 2026.”* Denne formulering indebærer, at landmænd allerede ved fællesskemaet i foråret 2026 skal træffe bindende beslutninger om arealregistreringer, der får betydning for høstår 2027. Det kræver, at reglerne for høstår 2027 — herunder også for CAP-midler — er kendt og tilgængelige inden fristen for fællesskemaet i 2026. Derudover mangler man kendskab til markedsforholdene halvandet - til to år frem i tiden. Når disse regler endnu ikke foreligger, forventes landmænd at registrere arealer uden et klart grundlag og uden sikkerhed for, hvilke betingelser markplanen skal opfylde. Dette underminerer både planlægningssikkerhed og forudsætningen om, at ansøgninger og arealdispositioner skal baseres på kendte regler. Det bør derfor præciseres, at sådanne registreringskrav først kan gælde, når det fulde regelsæt for høstår 2027 er offentliggjort.

Bestemmelsen i § 4, stk. 3 giver anledning til lignende overvejelser. Her fremgår det ordret: *“Ændringsforslag til registreringen af arealer, som nævnt i § 15, stk. 1, i den i stk. 1 nævnte bekendtgørelse, der skal have virkning for ansøgning i fællesskema i 2026, skal indgives digitalt i en bemærkning i fællesskema ved brug af Tast selv senest ved udløb af fristen for indgivelse af fællesskema i 2026.”* Det betyder, at ændringer til arealer, hvor der skal placeres efterafgrøder, håndteres som bemærkninger i selve fællesskemaet og skal registreres allerede i foråret 2026, selv om de først får virkning i høstår 2027. Det er i praksis vigtigt for landmænd at kunne flytte efterafgrøder rundt, når det er nødvendigt, f.eks. på grund af vejrliget og da særligt i en periode

med omlægninger, arealflytninger, nye krav og generel markudvikling – ikke mindst i lyset af Grøn Treparts omfattende arealudvikling. Der vil kræve en større fleksibilitet i den generelle markplanlægning, herunder placeringen af efterafgrøder og braklægning, så landmænd ikke bindes unødigt tidligt og stadig kan tilpasse sig driftsmæssige forhold, vejrforhold og sæsonens udvikling. En sådan fleksibilitet er afgørende for, at ordningen kan fungere praktisk og ikke skaber utilsigtede begrænsninger for den løbende arealdisponering

Overlappende regulering i 2027?

Et yderligere forhold, der kræver opmærksomhed, er sammenfaldet mellem plantedækkebekendtgørelsen for planperioden 2026/2027 og den nye udledningsbaserede regulering, som efter de politiske aftaler skal træde i kraft fra 2027. Plantedækkebekendtgørelsen, som er udstedt med hjemmel i lovgivningen om næringsstofreducerende tiltag, indebærer fortsat krav til efterafgrøder, mellemafgøder og plantedækkeprocenter i hele planperioden, herunder frem til efteråret 2027. Samtidig vil den nye reguleringsmodel i 2027 regulere bedrifterne ud fra deres beregnede kvælstofudledning i kg N, baseret på lokale forhold som jordtype, retention og hydrologi. De to regelsæt hviler på forskellige faglige og juridiske principper: plantedækkeordningen som en inputbaseret regulering af dyrkningspraksis, og udledningsmodellen som en outputregulering af den faktiske udledning. Det kræver meget klar overgangsregel, forrang eller afkrydsning mellem systemerne andet end prioriteringen jf. §6, vil begge regelsæt gælde samtidigt.

Ministeren for Grøn Trepert lægger op til at pålægge bedrifterne udledningskvoter allerede fra 1. januar 2027, selv om dyrkningsåret i dansk planteavl følger vækstsæsonen og ikke kalenderåret. På danske breddegrader høstes afgrøderne i sensommeren, og dyrkningsbeslutninger træffes i månederne forinden. En reguleringsstart pr. 1. januar indebærer derfor i praksis, at landmænd forventes at tilpasse markplanen til udledningskvoterne allerede i vækstsæsonen 2026–2027. Den logiske og faglige startdato for, hvornår en markplan kan tilpasses nye udledningskvoter, bør være begyndelsen på vækstsæsonen 2027/2028, altså 1. august 2027, og ikke en administrativ kalenderdato uden forbindelse til det agronomiske produktionsår. Som reglerne nu er tænkt, risikerer reguleringen at få karakter af tilbagevirkende kraft, idet landmænd forventes at tilpasse en markplan, der allerede er disponeret og påbegyndt, og det ovenikøbet uden at kende de regler, som planlægningen skal baseres på. Dette viser med tydelighed, at overgangsperioden ikke er

afstemt efter praktiske driftsforhold eller almindeligt landmandskab, hvilket forstærker usikkerheden og understøtter behovet for en mere realistisk og sammenhængende overgang mellem de to reguleringssystemer.

Selvom det kun sjældent er ansøgt for mange efterafgrøder, så er metoden til at prioritere sådanne situationer problematisk. Af prioriteringsmekanismen i § 6 fremgår det, at styrelsen gennemfører prioriteringen i op til tre trin, hvor marker rangordnes efter retentionen i det ID15-område, de ligger i, og derefter efter markstørrelse. Retentionen er her det første og afgørende kriterium, idet marker i ID15-områder med lavere retention skal prioriteres før marker i områder med højere retention, og ved samme retention og samme markstørrelse anvendes et randomiseret valg. Dette betyder, at hele prioriteringsrækkefølgen bygger på retentionskort, som udgør modelbaserede beregninger af, hvor meget nitratkvælstof der tilbageholdes på vej fra rodzonen til havet. Retentionskortene er imidlertid behæftet med betydelig usikkerhed. Officielt angives en usikkerhed på omkring 10 procent for 90 procent af arealerne, mens de resterende 10 procent kan have en usikkerhed på op til 90 procent. Hertil kommer, at retentionen afhænger af antagelser om hydrologi, afstrømningsveje og geologi, og at der eksempelvis indgår generelle antagelser som, at lerjord er drænet – en forudsætning, der langt fra er dækkende. Det er derfor en væsentlig fejlslutning at antage, at en lav retentionsprocent automatisk betyder en høj faktisk udledning i kilo nitratkvælstof, eller at et område med lav retention nødvendigvis har et større miljømæssigt reduktionspotentiale end andre.

Bestemmelsen i § 32 vedrører fortsat reduktion af virksomhedens tildelingskvote (gødningsnormen) i 2026/2027 og ikke reduktion af kvælstofudledningskvoten i det kommende system. Henvisningen til plantedækkebekendtgørelsen dokumenterer, at der er tale om det hidtidige normbaserede system. Det skaber risiko for misforståelser i overgangsperioden, da bekendtgørelsen anvender begrebet “kvote” både om den gamle normkvote og om den kommende udledningskvote, som er et helt andet reguleringsinstrument.

Denne konstruktion videreføres i § 33, hvor manglende opfyldelse af forpligtelser efter kapitel 7 og 8 medfører en reduktion af virksomhedens tildelingskvote for planperioden. Her fastsættes reduktionen som 110 kg N eller 175 kg N pr. manglende hektar målrettede efterafgrøder, afhængigt af om bedriften udbringer mindre eller mere end 80 kg N pr. hektar harmoniareal. Det betyder, at manglende opfyldelse af virkemidler ikke alene får betydning for tilskuddet, men også

direkte reducerer bedriftens gødningsnorm, hvilket er et væsentligt økonomisk indgreb. Selv om § 33, stk. 2 indfører en mindre undtagelse, når vægtningsfaktoren kun udgør 0,1, er undtagelsen meget snæver, og langt de fleste overtrædelser i bilag 3 vil føre til en fuld reduktion efter stk. 3.

Bestemmelsen i § 34 skaber desuden yderligere kompleksitet i overgangsårene, idet den fastslår, at reduktion af tildelingskvoten efter § 32 og § 33 ikke kan anvendes til opfyldelse af andre efterafgrødekrav, medmindre dette særskilt er tilladt i den pågældende lovgivning. Det betyder, at selv om landmandens tildelingskvote reduceres kraftigt som følge af en administrativ opgørelse af manglende efterafgrøder, kan denne reduktion ikke tælle som opfyldelse af efterafgrødekrav i andre regelsæt. Dermed kan en landmand i overgangsperioden risikere både at få reduceret sin gødningsnorm efter normsystemet og samtidig skulle opfylde efterafgrødekrav under andre ordninger, uden at disse indsatser kan koordineres. I kombination med indførelsen af udledningsreguleringen i 2027 skaber dette en reguleringsmæssig konflikt, hvor bedriften på én gang skal indrette sig efter en normbaseret kvotenedskrivning og et nyt udledningssystem, uden at der er indført en forrang eller overgangsmekanisme mellem systemerne. Det skaber en ekstrem kompleksitet, og usikkerhed i forhold til, hvordan man skal overholde loven.

Det bør understreges i bekendtgørelsen, at reduktioner, som bringer en bedrift under det reelle udledningsniveau i overgangsårene, enten tæller positivt i udledningsreguleringen året efter, eller – hvis dette ikke sker – kompenseres særskilt. Uden en sådan præcisering opstår en situation, hvor landmænd kan gennemføre betydelige indsatser pålagt af denne ordning, men uden sikkerhed for, at disse indsatser anerkendes i det system, som fremover regulerer hele bedriftens økonomi og driftsvilkår.

Kompensation

Det fremgår endvidere af § 1, stk. 3, at virksomheder kan deltage i ordningen ved at reducere deres kvælstofkvote uden kompensation, idet der anføres: *”Styrelsen, jf. § 2, nr. 18, kan godkende, at virksomheder med arealer inden for ID15-områder med indsatsbehov deltager i ordningen med reduktion af virksomhedens samlede kvote for kvælstof for planperioden 2025/2026 som alternativt virkemiddel. Der ydes ikke kompensation til dette virkemiddel.”* (side 2). En reduktion i kvoten er et direkte indkomst- og produktionsmæssigt tab, hvilket fagligt og juridisk adskiller sig fra de øvrige virkemidler. At behandle sådanne indgreb som et “frivilligt virkemiddel” uden

komensation fremstår uforholdsmæssigt og giver risiko for skæv reguleringsbyrde mellem bedrifter.

Dokumentationsforpligtigelser

Forpligtelsesbestemmelserne i § 9–17 indebærer omfattende dokumentationskrav, blandt andet i § 31 og § 37 hvor det kræves, at billeder indsendes via en bestemt applikation og skal være georefererede. Dette betyder, at ordningen er sårbar over for tekniske fejl og krav om fysisk tilstedeværelse på marken, hvilket er særligt problematisk i en høringsperiode, der falder sammen med industriferie. Skolernes ferie, såsom efterårsferien bør derfor ikke kunne inddrages eller tælle med i høringsperioden. For at imødekomme små landbrug med få ansatte og deres familieliv.

Selvom bekendtgørelsen formelt indeholder en vis graduering via beregningen af vægtet, overtrådt areal, er gradueringen i praksis begrænset, fordi mange fejltyper i bilag 3 tildeles en vægtningsfaktor på 1,0, uanset om der er tale om mindre, delvise eller uforudsete afvigelser. Når vægtningsfaktoren er 1,0, behandles selv begrænsede fejl som fulde overtrædelser, og den efterfølgende beregning af det vægtede areal, kan dermed hurtigt udløse betydelige sanktioner, selv når afvigelserne ikke står i et rimeligt forhold til den miljømæssige betydning eller til den praktiske årsag til fejlen. I kombination med de tekniske krav til dokumentation indebærer dette en risiko for, at landmænd bliver sanktioneret hårdt for forhold, som kun i ringe grad påvirker udledningen af kvælstof, eller som de ikke har haft reel mulighed for at undgå. Se hertil sag BS-28678/2023-HJR, hvor Højesteret i sin afgørelse henviser til, at det følger af ”EU-reglerne”, at der ikke ved manglende opfyldelse af kriterierne for støtteberettigelse kan pålægges en administrativ sanktion, hvis den berørte person godtgør, at den pågældende ”ikke er skyld i” den manglende opfyldelse.

Set i lyset af den kommende udledningsregulering, hvor faktisk udledningsreduktion anerkendes fremadrettet, er det særligt problematisk, at sanktioner udløses efter et system, der ikke tager højde for den faktiske udledning, men alene baserer sig på overtrædelse af virkemiddelkrav. Dette taler for, at sanktionsmodellen bør revideres eller suppleres med mere proportionale mekanismer, der i højere grad afspejler både miljøeffekt og driftsmæssige forhold.

Afsluttende bemærkninger

Samlet må det anbefales, at bekendtgørelsen først færdiggøres, når hele det faglige grundlag – herunder opdaterede, robuste data om efterafgrøders virkning på lerjord, retentionstal og omregningsfaktorer – foreligger, og at der sker en gennemgang af proportionalitet, ligebehandling, retssikkerhed og konkurrencevilkår for dansk landbrug i forhold til EU. Først da kan der fastsættes regler, der står i rimeligt forhold til både indsats og forventet miljøeffekt.

Tak for muligheden for at afgive høringssvar.

På vegne af Bæredygtigt Landbrug og med venlig hilsen

Louise H. Bjørnsen,
Chefkonsulent

Kildeliste

Bekendtgørelse (udkast):

Miljø- og Fødevareministeriet (2025). *Udkast af 31. oktober 2025 til Bekendtgørelse om tilskud til kvælstofreducerende virkemidler for planperioden 2026/2027 m.v. Lovtidende A.* (Lokalt dokument: /mnt/data/Lovtidende A.pdf).

BS-28678/2023-HJR afgørelse fra Højsteret, Reference:

<https://domsdatabasen.dk/#/sag/9501/11063>

DCA – Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug (AU):

Jensen, L. S., Eriksen, J., & Rubæk, G. H. m.fl. (2019). *Effekter af efterafgrøder og andre virkemidler på nitratudvaskning. Vidensgrundlag for målrettet regulering – opdatering 2019.*

DCA Rapport nr. 174. Aarhus Universitet, Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet.

DOI / URL: <https://dca.au.dk> (hvis du ønsker den præcise URL indsat kan jeg gøre det — rapport 174 ligger offentligt tilgængelig)

VKST Holeby forsøgsstation 2022-2025: Forsøg udført i samarbejde med DanGødning omkring øget N-udnyttelse i vinterhvede ved gødskning efter optagelseskurve.