

Notat



J. nr. 17-1520-000219  
Den 18. december 2017

## **Redegørelse om Landbrugsstyrelsen manglende indsendelse af gødningsregnskaber og fremadrettet handleplan**

---

### **Problemstilling**

Denne redegørelse vedrører forløbet omkring Landbrugsstyrelsens manglende opfølgning på manglende indsendelse af gødningsregnskaber i planperioderne 2012/2013, 2013/2014, 2014/2015 og 2015/2016.

Redegørelsen indeholder ligeledes en handleplan for, hvordan der følges op på den manglende indsendelse af gødningsregnskaber.

### **Baggrund**

#### *Retsgrundlaget*

Efter § 22 i lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække<sup>1</sup> (herefter gødskningsloven), skal virksomheder registreret i ministeriets Register for Gødningsregnskab, udarbejde og indberette gødningsregnskab for en planperiode til ministeren.

Efter gødskningslovens § 2, stk. 2, skal<sup>2</sup> den, der driver virksomhed med planteavl, husdyravl, skovbrug eller kombinationer heraf, anmelde sin virksomhed til registrering i det i stk. 1 nævnte register, hvis virksomhedens årlige momspligtige omsætning fra planteavl, husdyravl, skovbrug eller kombinationer heraf overstiger 50.000 kr., og

- 1) virksomhedens samlede husdyrbesætning producerer gødning med et samlet kvælstofindhold, der udgør mere end 1 t kvælstof,
- 2) antallet af husdyr på bedriften overstiger et antal dyr, der tilsammen producerer gødning med et samlet kvælstofindhold, der overstiger 100 kg kvælstof pr. hektar, eller
- 3) virksomheden modtager mere end 25 t husdyrgødning eller anden organisk gødning i planperioden.

Efter gødskningslovens § 22, stk. 3, kan<sup>3</sup> andre, der driver virksomhed med planteavl, husdyravl, skovbrug eller kombinationer heraf, anmelde sin virksomhed til registrering i det i stk. 1 nævnte register, hvis den årlige momspligtige omsætning fra planteavl, husdyravl, skovbrug eller kombinationer heraf overstiger 20.000 kr.

Planperioden er defineret i gødskningslovens § 4, og løber i perioden 1. august til 31. juli.

---

<sup>1</sup> Jf. Lovbekendtgørelse nr. 433 af 3. maj 2017.

<sup>2</sup> De såkaldte registreringspligtige virksomheder.

<sup>3</sup> De såkaldte frivilligt registrerede virksomheder.

Fristen for indberetning af gødningsregnskabet er fastsat ved bekendtgørelse, og udløber den 31. marts i det kalenderår, der følger efter planperiodens udløb. I planperioden 2012/2013 skal gødningsregnskabet være indberettet 31. marts 2014<sup>4</sup>, i planperioden 2013/2014<sup>5</sup> den 31. marts 2015, i planperioden 2014/2015 den 31. marts 2016<sup>6</sup> og i planperioden 2015/2016 den 31. marts 2017<sup>7</sup>.

Efter gødskningslovens § 23, skal virksomhedens gødningsregnskab opbevares på virksomheden i mindst 5 år.

Efter gødskningslovens § 28 har kontrolmyndigheden adgang til at gennemgå virksomhedens regnskaber og forretningsbøger m.v. i forbindelse med kontrol, herunder virksomhedens gødningsregnskab, som skal foreligge på virksomheden.

Efter gødskningslovens § 29, stk. 1, nr. 1, kan manglende udarbejdelse og indsendelse af gødningsregnskabet medføre straf af bøde. Efter gødskningslovens § 29, stk. 4, er forældelsesfristen 4 år for overtrædelser af lovens bestemmelser eller regler udfærdiget i medfør af loven. I sager om manglende indsendelse af gødningsregnskab udløber forældelsen dermed fra 1. april 4 år efter indberetningsfristens udløb, medmindre fristen afbrydes ved en sigtelse.

Gødningsregnskabet er en del af kontrolgrundlaget for overholdelsen af gødskningslovens § 5, hvorefter registreringspligtige eller registrerede virksomheders forbrug af kvælstof til gødningsformål, som opgjort efter lovens §§ 10-14, ikke må overstige virksomhedens kvote for kvælstof, jf. §§ 6-8.

Gødskningslovens § 5 er ligeledes strafbelagt i gødskningslovens § 29, stk. 1, nr. 1. Forældelsen for sådanne overtrædelser regnes dog efter retspraksis fra sidste gødningsudbringning, jf. U.1997.509/2. Dette betyder, at forældelsen i overgødskningsager (overtrædelser af § 5) vil indtræde ca. et år tidligere end forældelsen af strafansvaret for manglende indsendelse af gødningsregnskabet (overtrædelse af § 22).

I den foreliggende sag vil der som udgangspunkt indtræde forældelse på følgende tidspunkter:

- Planperioden 2012/2013
  - Overgødskning: Foråret 2017
  - Manglende indsendelse: 1. april 2018.
- Planperioden 2013/2014
  - Overgødskning: Foråret 2018
  - Manglende indsendelse: 1. april 2019.
- Planperioden 2014/2015
  - Overgødskning: Foråret 2019
  - Manglende indsendelse: 1. april 2020.
- Planperioden 2015/2016
  - Overgødskning: Foråret 2020
  - Manglende indsendelse: 1. april 2021.

---

<sup>4</sup> Jf. § 38, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 804 af 18/07/2012 om jordbrugets anvendelse af gødning i planperioden 2012/2013 og om plantedække.

<sup>5</sup> Jf. § 45, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 975 af 29/07/2013 om jordbrugets anvendelse af gødning i planperioden 2013/2014 og om plantedække

<sup>6</sup> Jf. § 45, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 903 af 29/07/2014 om jordbrugets anvendelse af gødning i planperioden 2014/2015 og om plantedække

<sup>7</sup> Jf. § 2, stk. 1, i bekendtgørelse om udskydelse af visse frister m.m. i forbindelse med jordbrugets anvendelse af gødning i planperioden 2015/2016, 1244 af 14/10/2016

### *De faktiske omstændigheder i sagen*

Det kan konstateres, at styrelsen siden planperioden 2012/2013 har haft en restpopulation af ubehandlede sager om manglende indsendelse af gødningsregnskaber for tidligere planperioder, som ikke er blevet færdigbehandlet.

Det bemærkes, at antallet af sager, der er forældet, er justeret i forhold til det, der blev oplyst til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg den 13. december 2017. I modsætning til det oplyste er der ikke indtrådt forældelse i de 762 sager for planperioden 2013/2014.

Det bemærkes endvidere, at gennemgangen af de faktiske omstændigheder baserer sig på den tilgængelige viden hos de få resterende medarbejdere i styrelsen, som tidligere har arbejdet med området, og en rekonstrueret og ujournaliseret procedurebeskrivelse for håndtering af manglende indberetning af gødningsregnskabet for 2014/2015.

Der findes flere årsager til, at der er opstået en større sagspukkel.

Beslutning om eventuel politianmeldelse i sagerne om manglende indsendelse, der typisk vedrører mindre jordbrugsbedrifter, har på administrativt niveau været underkastet en prioritering. Prioriteringen har været foretaget ud fra en vurdering af virksomhedernes besætnings- og arealmæssige størrelse.

Baggrunden for denne vurdering har været baseret på en tilsvarende sontring som den, der findes i gødskningslovens § 2, hvorefter visse virksomheder er forpligtet til at være registreret i Register for Gødningsregnskab (virksomheder med en husdyrproduktion), jf. stk. 2, og andre virksomheder har mulighed for frivilligt at blive registreret, jf. stk. 3. Optagelse i registeret er en forudsætning for at kunne købe kvælstofholdig gødning uden at blive afgiftspligtige efter lov om afgift af kvælstof indeholdt i gødninger. Kvælstofafgiften udgør 5 kr. pr. kg. kvælstof. Muligheden for at lade sig registrere frivilligt i registret er indført i loven for at give de mindre virksomheder muligheden for at indkøbe afgiftsfri gødning.<sup>8</sup>

Der har således været foretaget en prioritering i håndtering af sagerne, som har ført til en uensartet praksis for håndhævelse af kravet om indberetning af gødningsregnskaber. Der har således primært været fokus på indberetningen af de gødningsregnskaber, som vedrører de registreringspligtige virksomheder, og der er foretaget behandling af sagerne enkeltvis med henblik på udredning af årsagen til manglende indsendelse (dødsfald, konkurs m.v.) og undersøgelse af mulighed for prioritering af sager til politianmeldelse.

For så vidt angår de sager, som vedrører planperioden 2013/2014, som skulle have været indberettet den 31. marts 2015 og de sager, som vedrører planperioden 2014/2015, som skulle have været indberettet den 31. marts 2016, så har sagsbehandlingen endvidere været præget af betydelig personaleudskiftning bl.a. som følge af udflytningen af sagsområdet til Augustenborg.

Der er årligt indberettet omkring 98 pct. af gødningsregnskaberne for de virksomheder, der er registreret i Register for Gødningsregnskab. Det betyder, at der udestår indsendelse af ca. 2 pct. af gødningsregnskaberne.

Efter udløb af fristen for indsendelse af gødningsregnskab den 31. marts udsender styrelsen rykkerbrev til alle virksomheder, som ikke har indsendt. For planperiode 2013/2014 har styrelsen

---

<sup>8</sup> Jf. Bemærkningerne til § 2 i lovforslag nr. L 58, FT-samling 1997-98/2, forslag til lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække

udsendt rykkerbreve i maj 2015. Der er ikke foretaget videre sagsbehandling efter rykkeren, hvorefter der udestår 433 sager med manglende indsendelse for planperioden. Styrelsen udsendte rykkerbreve for planperioden 2014/2015 i juni 2016. En første gennemgang af sagerne for perioden resulterede i, at styrelsen i juli 2017 udsendte 50 politianmeldelser på de højest prioriterede mens 469 virksomheder mangler fortsat at blive sagsbehandlet. For planperioden 2015/2016 har styrelsen udsendt rykkerbreve i maj 2017, hvorefter der udestår 652 sager med manglende indsendelse.

I alt udestår dermed 1.555 sager med manglende indsendelse af gødningsregnskab, heraf 433 for 2013/2014 (ca. 2,0 % af alle virksomheder i Register for Gødningsregnskab), 469 for 2014/2015 (1,3 % af alle virksomheder) og 653 for 2015/2016 (1,9 % af alle virksomheder).

Styrelsen kan ikke fastlægge størrelsen og andre informationer om de pågældende bedrifter præcist, idet de pågældende oplysninger netop indberettes til styrelsen ved indsendelsen af gødningsregnskabet. Styrelsen har dog data for en stor del af de pågældende virksomheder fra deres senest indsendte gødningsregnskab, hvilket typisk er fra planperioden før den planperiode, der ikke er indsendt for. Disse data indikerer for alle tre planperioder, at ca. 20 procent af sagerne i restgruppen vedrører virksomheder, som heller ikke har indberettet for planperioden før eller efter den pågældende planperiode (gengangere). Virksomhederne i restgruppen råder samlet over et areal på 10.000-14.000 ha, hvilket svarer til omkring 0,5 % af det samlede landbrugsareal registreret i registeret. Over halvdelen af virksomhederne er mindre virksomheder med få hektar landbrugsareal og husdyr. For de tre perioder gælder, at mellem 20 og 44 af virksomhederne er større virksomheder med over 100 hektar eller mere.

De pågældende data indikerer samlet set, at de udestående regnskaber repræsenterer en meget begrænset del af den samlede landbrugsmæssige aktivitet, hvorfor informationstabet i forhold til restpopulationen og den potentielle miljøeffekt heraf vurderes begrænset.

## Handlingsplan

### 1) Planperioden 2012/2013 (426 sager)

I planperioden blev der indgivet politianmeldelse i 174 sager ud af 600 sager.

Der indgives ikke politianmeldelse for de resterende 426 manglende indsendelser af gødningsregnskaber i planperioden 2012/2013, da der vil være indtrådt forældelse af strafansvaret i forhold til en evt. overgødsknings sag, som konstateres på baggrund af de manglende gødningsregnskaber.

### 2) Planperioden 2013/2014 (433 sager)

a) Der indgives politianmeldelse for de manglende indsendelser af gødningsregnskaber i planperioden 2013/2014.

b) Der er risiko for, at der i foråret 2018 indtræder forældelse af strafansvaret i forhold til overgødsknings sagerne for planperioden.

Styrelsen er i besiddelse af visse fortrykte oplysninger om virksomhederne, men har ikke uden gødningsregnskabet tilstrækkeligt med oplysninger til automatisk at danne et fyldestgørende grundlag for en politianmeldelse.

En gennemgang vil dermed kræve foretagelse af en manuel screening af de virksomheder, som ikke har indberettet gødningsregnskabet med henblik på politianmeldelse af den potentielle overgødskning. Da der er tale om en yderst begrænset population, og en manuel gennemgang vil være yderst ressourcekrævende, vurderer styrelsen, at den nødvendige ressourceindsats ikke står i rimeligt forhold til problemets omfang, hvorfor politianmeldelse for potentiel overgødskning opgives på grundlag af de eksisterende fortrykte oplysninger.

c) Erfaringsmæssigt indsender mange virksomheder gødningsregnskabet, når de er blevet politianmeldt. Når de manglende gødningsregnskaber er indsendt til styrelsen, vil de stikprøvevist blive kontrolleret. Viser kontrollen af regnskaberne en overtrædelse af gødningskvoten, vil disse sager blive sanktioneret med bøde.

### 3) Planperioderne 2014/2015 - 2015/2016 (1122 sager)

Der indgives politianmeldelse for de manglende indsendelser af gødningsregnskaber i de to planperioder. Erfaringsmæssigt indsender mange virksomheder gødningsregnskabet, når de er blevet politianmeldt. Når de manglende gødningsregnskaber er indsendt til styrelsen, vil de stikprøvevist blive kontrolleret. Viser kontrollen af regnskaberne en overtrædelse af gødningskvoten, vil disse sager blive sanktioneret med bøde.

### 4) Opdatering og justering af sagsbehandlingsproceduren

Styrelsen vil med henblik på at forbedre og ensarte sagsbehandlingen på området, således at der ikke opstår spørgsmål om forældelse af strafansvaret, opdatere og justere sagsbehandlingsproceduren på området. Alle sager om manglende indsendelse af gødningsregnskaber vil således fremover blive politianmeldt.

### 5) Styrkelse af informationsindsatsen fremadrettet

Styrelsen vil styrke informationsindsatsen over for virksomhederne fremadrettet eventuelt i samarbejde med landbrugets organisationer. Der vil f.eks. blive tale om målrettede informationskampagner om indberetningsfristen.

6) **Afsøge andre muligheder for at øge virksomhedernes indberetninger**

Styrelsen vil afsøge andre muligheder for at øge virksomhedernes incitament til at indberette gødningsregnskabet, herunder om andre håndhævelsesinstrumenter end straf, og på et senere tidspunkt forelægge et forslag til eventuelle nødvendige lovgivningsændringer.