



Den 3. april 2019

Tillægsaftale til Aftale om målrettet regulering

Regeringen (Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance) og Dansk Folkeparti indgik den 16. januar 2018 Aftale om målrettet regulering, som skabte grundlaget for, at den målrettede kvælstofregulering af landbruget kunne indføres fra 2019. Overgangen til målrettet regulering er også et centralt element i Aftale om Fødevarer- og landbrugspakke af 22. december 2015, hvori de grundlæggende principper for gennemførelsen af målrettet regulering blev formuleret.

Dansk landbrug er blandt af de mest miljøvenlige og effektive i Europa. Med Fødevarer- og landbrugspakken fik dansk landbrug forbedret sine konkurrencevilkår og blev derved bedre rustet til at klare sig i en globaliseret fødevarerproduktion.

Med målrettet regulering tages der hensyn til de store geografiske forskelle i jordens robusthed og miljøets sårbarhed, når forpligtelserne skal fastlægges. Det skaber grundlaget for, at miljøbeskyttelsen kan forbedres samtidig med, at dansk landbrug fortsat kan konkurrere på det globale marked.

Med denne tillægsaftale præsenterer aftaleparterne modellen for målrettet regulering i 2020 og 2021 og sætter retning for den fremtidige miljøregulering. Samtidig skaber aftalen grundlaget for en styrkelse af vidensgrundlaget for miljøbeskyttelsen, hvorved der sikres mulighed for, at miljøreguleringen kan ske på baggrund af den senest tilgængelige viden.

Målrettet regulering i 2020 og 2021

Målrettet regulering af landbruget er indført fra 2019 og bygger på frivillige ansøgningsrunder med kompensation svarende til indsatsbehovet i det pågældende område. Når målet ikke i den frivillige runde, skal det efterfølgende løftes i en obligatorisk runde uden kompensation.

Med udgangspunkt i modellen for målrettet regulering i 2019 har Miljø- og Fødevarerministeriet været i dialog med EU-Kommissionen med henblik på at lade finansieringen af kompensation til landmændene overgå til midler fra landbrugsstøtten fra 2020.

På baggrund af dialogen med EU-Kommissionen er det Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering, at den målrettede regulering fra 2020 kan kompenseres over Landdistriktsprogrammet under forudsætning af, at der bliver gennemført enkelte justeringer. Således er der en forståelse med EU-Kommissionen om, at målrettet regulering fra 2020 kan betragtes som

implementering af vandrammedirektivet. Grundlaget for dialogen har været den model for målrettet regulering, som finder anvendelse i 2019, og det har været centralt for Miljø- og Fødevareministeriet, at der fortsat kan anvendes et bredt udvalg af virkemidler.

Dialogen med EU-Kommissionen har af kompensationstekniske årsager medført behov for enkelte justeringer af modellen for målrettet regulering fra 2020. For at forbedre modellen gennemføres der endvidere en række andre justeringer ift. modellen i 2019.

Indsatsbehovet i målrettet regulering stiger i 2020 og 2021. Som det fremgår af de nuværende vandområdeplaner skal målrettet regulering således sikre en reduktion i kvælstofudledningen på ca. 2.300 tons i 2020 og ca. 3.500 tons i 2021.

Beslutning om hvordan indsatsen skal fordeles i 2021 udestår. Aftaleparterne vil mødes igen, når der foreligger tilstrækkeligt grundlag til at træffe beslutning herom. Uanset hvordan indsatsen fordeles er det en forudsætning at målrettet regulering sikrer en reduktion i kvælstofudledningen på ca. 3.500 tons kvælstof i 2021.

Modellen for målrettet regulering i 2020 og 2021 er nærmere beskrevet i bilag 1.

Pejlemærker for tredje vandplanperiode

Udviklingen af den målrettede regulering sker i tæt samarbejde med forberedelsen af vandområdeplanerne for 2021-2027, hvor indsatsbehovet og miljømålene for de enkelte vandområder fastlægges.

For at opnå det ønskede retningskift mod en mere målrettet og differentieret regulering af landbruget, har Miljø- og Fødevareministeriet igangsat ca. 70 faglige udviklingsprojekter. Projekterne skal sikre den målrettede regulering og vandplanlægningen et solidt fagligt grundlag med ny og øget viden til brug for vurderingen af tilstanden i kystvandområderne og fastlæggelsen af eventuelle behov for indsatser.

I 2017 bestilte regeringen en international evaluering af de danske kvælstofmodeller. Evalueringen viste blandt andet, at der er behov for en mere differentieret tilgang, hvor der i højere grad tages højde for de enkelte vandområders udfordringer. På den baggrund blev det besluttet, at videreudvikle modellerne med udgangspunkt i den nyeste forskningsbaserede viden. Når de videreudviklede modelværktøjer foreligger, skal de anvendes til at fastlægge miljømål og indsatsbehov i forbindelse med udarbejdelsen af vandområdeplanerne 2021-2027. Videreudviklingen vil føre til, at der i højere grad kan tages højde for særlige lokale forhold i vandplanlægningen.

Forslag til vandområdeplaner for tredje vandplanperiode 2021-2027 skal, jf. vandrammedirektivet, sendes i høring senest december 2020. Forligskredsen vil blive inddraget i forløbet. En mere udfoldet tidsplan for arbejdet frem mod de kommende vandområdeplaner er beskrevet i arbejdsprogram for vandområdeplanerne 2021-2027, som kan findes på Miljø- og Fødevareministeriets hjemmeside.

Udviklingen af den fremtidige miljøregulering af landbruget

Det må forventes, at der også i fremtiden vil være behov for en betydelig indsats fra landbrugets side for at kunne nå målene. For at kunne imødekomme dette, er det aftaleparternes hensigt, at miljøreguleringen af landbruget skal udvikles yderligere i fremtiden, og at reguleringen skal være mere differentieret, sammenhængende og gøres mere enkel og omkostningseffektiv.

Udover krav om yderligere reduktion af kvælstofudledningerne er landbruget stillet over for omstilling i bredere forstand, herunder især i forhold til at reducere emissioner af klimagasser og hensyn til naturbeskyttelse. Den fremtidige målrettede regulering skal udvikles på en måde, som på den mest omkostningseffektive måde understøtter den samlede omstilling.

En omkostningseffektiv, differentieret miljøregulering betyder, at der gøres forskel i reguleringen af bedrifter bl.a. afhængigt af, hvor de er placeret. Mens den hidtidige regulering ikke har differentieret mellem bedrifter med forskellig geografisk placering, bliver denne påbegyndt med målrettet regulering i 2019 til 2021.

Mulighederne for en mere målrettet reguleringsmodel kan afsøges f.eks. ved i højere grad at anvende forskelle i afgrødevalg, driftsforhold, kvælstoftilbageholdelse (retention) og jordtyper, når indsatsen skal fordeles og effekterne af virkemidlerne skal fastsættes.

En yderligere målretning af miljøreguleringen medfører, at der løbende skal foretages en lang række afvejninger. Der skal således findes en balance, som på den ene side sikrer en differentieret og omkostningseffektiv reguleringsmodel og på den anden side sikrer retfærdighed og tager hensyn til den eksisterende landbrugsstruktur.

Opnåelsen af en sådan balance forudsætter en løbende udvikling af reguleringsmodellen, så landbrugserhvervet får mulighed for at tilpasse sig og forudsætter en løbende dialog mellem politikere, myndigheder, vidensinstitutioner, landbrugserhvervet og øvrige interessenter.

Som følge af indførslen af den målrettede regulering er Danmark allerede et af de lande med den mest omkostningseffektive og differentierede miljøregulering.

Danmark kan således på mange punkter tjene som foregangsland, og de udviklede modeller vil kunne anvendes som grundlag for en forbedret beskyttelse af miljøet i mange andre lande, hvor landbrug er en væsentlig faktor i arealanvendelsen.

Konkret ønsker aftaleparterne, at landmændenes valg af afgrøder og sædskifte kan indgå, når miljøkravene skal imødekommes. Herved får landmænd i højere grad mulighed for gennem driftsplanlægning og smarte afgrødevalg at mindske miljøpåvirkningen.

På sigt ønsker aftaleparterne, at præcisionslandbrug og monitorering med satellit skal danne grundlag for bl.a. mere fleksible miljøordninger. Aftaleparterne ønsker

således, at bedrifterne i videst muligt omfang skal fritages for datokrav og eksempelvis krav om bestemte efterafgrødetyper, men i stedet forpligtes til at etablere et robust plantedække efter høst med en tilstrækkelig effekt.

Desuden skal det undersøges, hvordan reguleringen kan forenkles. I dag bliver landmændene mødt af forskellige miljøkrav, hvor det ofte er de samme virkemidler, der kan bruges til at opfylde forpligtelserne med. Derfor er det ambitionen at forenkle reguleringen, f.eks. ved yderligere IT-understøttelse, dataudveksling og ved at udnytte ny teknologi.

I udviklingen af fremtidens målrettede regulering har Miljø- og Fødevareministeriet anmodet Aarhus Universitet om at udvikle to nye virkemiddelkataloger, der skal samle viden om en lang række kvælstof- og fosforvirkemidler. Desuden undersøger Aarhus Universitet mulighederne for at anvende flere marine kvælstofvirkemidler. Udviklingen af nye virkemidler skal sikre en helhedsorienteret og omkostningseffektiv indsats for begrænsningen af landbrugets tab af næringsstoffer.

Aftaleparterne ønsker, at så mange virkemidler som muligt skal indgå i reguleringen, og at landmændene har mulighed for at vælge de virkemidler der passer bedst på den enkelte bedrift. Konkret ønsker aftaleparterne, at præcisionslandbrug som dyrkningsform og som nyt alternativt virkemiddel i den målrettede regulering fremmes mest muligt samt at data fra digitalisering af landbrug i størst muligt omfang skal bidrage til forenkling af regulering, indberetning og kontrol.

Der gennemføres i partnerskabet mellem Miljø- og Fødevareministeriet og Landbrug & Fødevarer om præcisionslandbrug og smart regulering et pilotprojekt om grundlaget for, at miljøeffekten forbundet med præcisionslandbrug kan indgå i opfyldelsen af miljøkravene.

Det er ligeledes aftaleparternes ønske, at der skal undersøges på muligheden for, at de landmænd, der deltager i de kollektive virkemidler, oplever en positiv effekt i forhold til den målrettede regulering. Det er fortsat en forudsætning, at den forventede effekt af både målrettet regulering og de kollektive virkemidler opnås.

Med henblik på at skabe den bedste model for den fremtidige miljøregulering, igangsætter Miljø- og Fødevareministeriet i foråret 2019 et udviklingsarbejde. Interessenterne vil løbende blive inddraget i udviklingen af delelementerne.

Når reguleringen målrettes, betyder det, at der differentieres mellem landmænd på baggrund af naturgivne forhold. Dette kan danne grundlag for et behov for at kompensere landmændene økonomisk. Der vil dog først kunne tages stilling til, hvorvidt, og i givet fald i hvilket omfang, der skal ydes compensation, når en endelig reguleringsmodel, indsatskravet og mulighederne i den fremtidige fælles europæiske landbrugspolitik foreligger.

Det er en forudsætning for en kommende reguleringsmodel, at den kan bidrage til at sikre, at Danmark også i fremtiden lever op til sine internationale forpligtelser.

Aftaleparterne skal mødes og drøfte den fremtidige reguleringsmodel, når et beslutningsgrundlag foreligger.

Undersøgelse af kvælstofindsatsen

Det fremgår af Aftale om målrettet regulering, at der skal gennemføres en midtvejsevaluering af kvælstofindsatserne. Denne er igangsat og aftaleparterne ønsker, at evalueringen bliver foretaget bredt, idet en række elementer bør indgå heri for at sikre overblik over fremdriften i kvælstofindsatsen.

Aftaleparterne ønsker således, at der med bidrag fra bl.a. Aarhus Universitet og relevante interessenter, bliver undersøgt en række elementer i kvælstofindsatsen. Elementerne, som indgår i undersøgelsen, er nærmere beskrevet i bilag 2.

Det forventes, at resultatet af undersøgelsen foreligger i efteråret 2019. Aftaleparterne mødes og drøfter eventuel håndtering, når resultaterne foreligger. Håndteringen kan medføre, at der skal justeres på kvælstofindsatsen.

Bilag 1: Modellen for målrettet regulering i 2020 og 2021

Modellen for målrettet regulering i 2020 og 2021 vil som udgangspunkt svare til den model, som finder anvendelse i 2019.

Indsatsen i målrettet regulering fremgår af vandplanerne. Indsatsen kan dog fordeles på forskellig vis inden for de områder som er omfattet af målrettet regulering.

Indsatsen i målrettet regulering i 2020 fordeles på det såkaldte efterafgrødegrundareal, som er det areal i landmandens sædskifte, der dyrkes med hovedafgrøder, og hvor der meningsfuldt kan udlægges efterafgrøder. Derved sikres det, at ekstensive bedrifter, der typisk ikke har hovedafgrøder, hvor der kan placeres efterafgrøder, ikke modtager uforholdsmæssigt store krav. Det økologiske areal er som i 2019 undtaget for målrettet regulering i 2020, idet støttebetingelsen for at modtage økologisk arealtilskud medvirker til, at udvaskningen fra økologiske arealer generelt er lav. Såfremt øvrige typer af landbrug havde forpligtet sig til lavere gennemsnitlig gødningsanvendelse ved anvendelse af virkemidler, som indgår i målrettet regulering, ville disse ligeledes kunne undtages fra reguleringsordningen. Undtagelsen af økologer bygger således på en konkret vurdering af sammenhængen mellem det maksimale indsatsniveau og den gennemsnitlige udledning fra denne type af landbrug.

Det maksimale krav som landmændene kan blive mødt med i 2020 svarer til ca. 20 pct. af landmandens efterafgrødegrundareal. Dog vil der i enkelte områder kunne være højere krav med henblik på at modvirke mulige forøgede udledninger fra akvakultur i medfør af Aftale om dansk akvakultur i vækst.

Kompensationssatsen i målrettet regulering i 2020 og 2021 fastsættes til, hvad der svarer til 500 kr. pr. hektar efterafgrøder. Det medfører samlede udgifter til kompensation på 125 mio. kr. i 2020 og 190 mio. kr. i 2021, som ventes finansieret med landdistriktsmidler fra EU.

Landmændene har i 2019 mulighed for at anvende flere forskellige virkemidler for at opnå den forudsatte kvælstofreduktion. Fra 2020 bliver listen over virkemidler udvidet med randzoner. Nye virkemidler kan blive indført i reguleringen, når der er tilstrækkeligt videnskabeligt grundlag herfor.

Det vil ikke være muligt at kompensere virkemidlerne kvotereduktion og afbrænding af fiberfraktion med midler fra Landdistriktsprogrammet. Der vil blive foretaget en afklarende analyse af hvorvidt det er teknisk muligt, at udarbejde en model, således at anvendelsen af virkemidlerne bliver kompenseret ved en nationalt finansieret de minimis-ordning. Undersøgelsen skal bl.a. afklare omkostninger, evt. miljømæssige konsekvenser og administrative hensyn ift. andre ordninger. Det bemærkes, at kompensation af kvotereduktion og afbrænding af fiberfraktion kan få betydning for kompensationssatsen i kompensationsordningen, som er finansieret under Landdistriktsprogrammet. Aftaleparterne vil på den baggrund mødes for at tage stilling til om en evt. ordning er hensigtsmæssig at gennemføre, forudsat der kan findes finansiering hertil.

Aftaleparterne er herudover enige om at gennemføre følgende ændringer af modellen i 2020 og 2021:

Fra 2020 skal målrettet regulering ikke kun bidrage til at opretholde miljøtilstanden, men også forbedre det danske vandmiljø. Det betyder, at der ikke er det samme behov for detaljeringsgrad i indsatsen som tidligere, hvorfor indsatsen udmeldes på kystvandoplande. Fordeling af indsatsen på større oplande forbedrer samtidig muligheden for, at den nødvendige kvælstofreduktion kan opnås frivilligt.

Det er hensigten, at modellen for prioritering af ansøgninger i den frivillige runde skal forbedres. Således ønsker aftalepartnerne, at der indføres en model, der prioriterer ansøgninger efter omkostningseffektivitet, således at der opnås højest mulig miljøeffekt, og at risikoen for at meddele obligatoriske krav mindskes.

På baggrund af dialogen med EU-Kommissionen vil de arealer med bl.a. græs og foderroer, som visse kvægbedrifter udlægger for at opnå mulighed for at kunne anvende yderligere gødning på deres bedrift (kvægundtagelsesbrug), ikke kunne anvendes til at indfri forpligtelser i medfør af den målrettede regulering fra 2020.

Bilag 2: Elementer i undersøgelsen af kvælstofindsatsen

Aftaleparterne er enige om, at der skal gennemføres en midtvejsevaluering af kvælstofindsatserne, som undersøger nedenstående elementer. Listen over elementer, som indgår i undersøgelsesarbejdet, kan blive udvidet.

En bred gruppe af interesseorganisationer vil indgå i en faglig følgegruppe, som kommer til at følge arbejdet med evalueringen.

Miljø- og Fødevarerministeriet har for flere af delelementerne påbegyndt drøftelser med Aarhus Universitet om opgavernes gennemførelse.

1. Tal for kvælstofudledningen fra det nationale overvågningsprogram for vandmiljø og natur (NOVANA-tallene)

Klimanormalisering af udledning af kvælstof

Som følge af naturlige år-til-år forskelle, særligt i nedbør, forekommer der store udsving i den mængde kvælstof som bliver udledt til kystvandene. For at kunne følge udviklingen i effekten af de tiltag, der gennemføres for at reducere kvælstofudledningen, udregnes der en normaliseret udledning, hvor de klimabetingede år til år variationer søges frafiltreret. Det er den normaliserede udledning, der anvendes i forbindelse med vandområdeplanerne.

Der ses dog fortsat variationer i udledningerne, der viser, at den gennemførte normalisering ikke tager højde for alle klimafaktorer, herunder variationer i afstrømning over året.

Derfor ønskes et arbejde igangsat med at analysere, om der er flere elementer, der kan indarbejdes i klimanormaliseringen og dermed give en forbedret frafiltrering af klimabetingede variationer i data. I denne forbindelse ønskes det også, at der foretages en undersøgelse af det foreliggende datagrundlag og af usikkerheder ved en revideret beregningsmetode for klimanormalisering af udledningen af kvælstof. Desuden ønskes en vurdering af, om den nuværende normalisering af afstrømningen ud fra et gennemsnit for perioden 1990 til i dag er retvisende i lyset af den generelt stigende nedbørsmængde.

Evaluering af baselinefremskrivningen

I forbindelse med Fødevarer- og landbrugspakken og vandområdeplanerne for 2015-2021 blev der udarbejdet en fremskrivning af effekten af en række forhold såsom strukturudvikling i landbruget, udvikling i jord der udtages af landbrugsdrift, effekten af de ændrede gødningsnormer, effekten af den forventede udvikling i udbytter og udvikling i atmosfærisk nedfald mm. Fremskrivningen betegnes som baselinefremskrivningen.

Nye tal viser, at udledningen af kvælstof ikke er faldet, som det blev forventet, hvilket kan indikere, at der ikke er indtruffet den forventede baselineeffekt. I forbindelse med Aarhus Universitets opgørelse af baselineeffekten i 2015 pegede universitet på, at der kunne blive behov for

en revurdering af effekterne i perioden frem til 2021. Derfor ønskes nu en opdatering af baselinefremskrivningen.

2. Ny viden ifm. opdatering af NLES4 til NLES5

Opdatering af NLES-modellen og genberegning af marginaludvaskningen

I forbindelse med Aftale om målrettet regulering blev det besluttet, at der skulle foretages en genberegning af marginaludvaskningen på baggrund af en opdateret udvaskningsmodel (NLES5), der både var usikkerhedsvurderet og valideret. Modellen er næsten færdigudviklet, og foreløbige forsøg har vist en lavere marginaludvaskning end med de tidligere modeller, NLES3 og NLES4. Aarhus Universitet har dog bedt om mere tid til kvalitetssikring.

Marginaludvaskningen er et udtryk for den mængde kvælstof, der tabes fra marken, når man tilfører ekstra gødning. Et lavere tal for marginaludvaskningen kunne således indikere, at det er en mindre andel af den gødning, som landmanden anvender, som ender i vandmiljøet.

Når Aarhus Universitet har færdiggjort udviklingen af udvaskningsmodellen, vil resultaterne kunne indgå i undersøgelsesarbejdet.

Evaluering af ”baselinekvoten”, undersøgelse af landmændenes faktiske kvælstofforbrug

I forbindelse med opdatering af baseline 2021 vurderes det, om de forudsætninger for anvendelse af gødning, som hidtil har været anvendt, fortsat er gældende. Dette skal ses i lyset af, at den faktiske kvælstofkvote, som er indrapporteret i gødningsregnskaberne for 2016 og 2017, viser et lavere niveau end den kvote, som hidtil har været forudsat.

Derudover vil der blive foretaget en vurdering af en række af de forudsætninger, som hidtil har indgået i opgørelserne. Endelig vurderes det, om eventuelt andre elementer giver grundlag for en ændret baseline, fx øget anvendelse af organisk affald i biogasanlæg samt ændret anvendelse af efterafgrøder.

3. Evaluering af forudsætninger bag gennemførelse af indsatser i vandområdeplanerne for 2015-2021

Vurdering af en langsommere udrulning af akvakulturindsatsen

Det blev med Fødevarer- og landbrugspakken besluttet, at akvakultursektoren i Danmark skulle have forbedrede muligheder for vækst. Dette omfatter bl.a. ikrafttrædelsen af ny regulering, som skal skabe mulighed for, at visse akvakulturanlæg kan tildeles en supplerende mængde kvælstof på i alt 423 tons i perioden 2019-2021, og dermed øge deres produktion af fisk. Muligheden for en øget udledning af 423 tons kvælstof er skabt, da der er planlagt indsatser, som i fornødent omfang skal udligne den kvælstofudledning, der kan gives tilladelse til.

Der er dog skabt opmærksomhed om, at visse indsatser kan være vanskelige at gennemføre i enkelte områder. Det skal derfor undersøges, hvorvidt der er grundlag for at justere de konkrete indsatser. I den forbindelse vil det blive undersøgt, hvorvidt indsatsen mere hensigtsmæssigt kan fordeles på andre kystvandoplande, som også udleder til de pågældende kystvande.

Desuden blev indfasningen af den supplerende mængdeindfasning af kvælstof til akvakulturerhvervet ikke påbegyndt i 2018 som forventet i Fødevarer- og landbrugspakken. Det vil blive undersøgt, om dette giver anledning til at justere i de hidtil planlagte indsatser.

3.1. MFO-arealer

For at landmændene kan modtage EU's grønne støtte, skal de udlægge såkaldte miljøfokusområder (MFO). Disse områder formindsker kvælstofudledningen og er derfor opgjort i Fødevarer- og landbrugspakkens kvælstofregnskab med en selvstændig effekt.

I forbindelse med vurderingen af kvælstofindsatsen vil effekten af MFO-arealerne blive opgjort. Endvidere bortfalder reglerne om MFO i den næste reform af EU's fælles landbrugspolitik. Dermed skal den forudsatte kvælstofeffekt af MFO-arealerne opnås på anden vis i 3. vandplanperiode.

I forbindelse med ovenstående arbejde vil der endvidere blive set på mulighederne for at forbedre landmændenes incitament til at indgå i de kollektive virkemidler. Det vil således blive undersøgt, om der kan skabes en model, så landmænd, der deltager i de kollektive virkemidler, oplever en positiv effekt i forhold til den målrettede regulering.