



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Oktober 2024
– 2/2024

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning

2/2024

Beretning om

tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2024

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Ministeren for grøn trepart afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i februar 2025.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2024, som afgives i februar 2026.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987

statsrevisorerne@ft.dk

www.ft.dk/statsrevisorerne

ISSN: 2245-3008

ISBN online 978-87-7434-848-1

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning

Landbrugets udledning af kvælstof er ifølge Miljøministeriet den primære årsag til iltsvind i havet. Et politisk flertal i Folketinget besluttede i 2021 at reducere landbrugets årlige udledning af kvælstof med over 20 % inden udgangen af 2027. Reduktionerne skulle bl.a. komme fra 2 frivillige indsatser: målrettede efterafgrøder og kvælstofprojekter. Fødevareministeriet fører tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning, dels ved at gennemføre kontrol med, at landbrugerne ikke bruger mere gødning, end de må, dels ved at følge op på de frivillige indsatser.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Fødevareministeriets tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning er tilfredsstillende.

Statsrevisorerne kritiserer skarpt Fødevareministeriets tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning. Fødevareministeriets kontrol med gødning og Fødevareministeriets og Miljøministeriets opfølgning på mål for kvælstofreduktionerne er mangelfuld og utilstrækkelig. Konsekvensen er, at der er risiko for, at et overforbrug af kvælstof ikke bliver opdaget, og at det er uigennemsigtigt, om kvælstofreduktionerne, der skal forbedre vandmiljøet og modvirke iltsvind, opnås.

Statsrevisorerne hæfter sig ved følgende resultater fra undersøgelsen:

- Landbrugsstyrelsens kontrol med gødning er baseret på landbrugerne egne indberetninger, hvor der er risiko for fejl.
- Landbrugsstyrelsen identificerede i en rapport fra 2021 selv risikoen for fejl, og at fejlene kunne destabilisere den regulering, der skulle sikre, at der ikke skete overgødning. Ingen af de tiltag, som rapporten anbefalede for at nedbringe risiko for fejl, er implementeret. En del af tiltagene forventes først at blive implementeret i 2027. Konsekvensen af dette er, at Landbrugsstyrelsens kontrol i 6 år vil være baseret på et datagrundlag, som styrelsen selv har vurderet er mangelfuldt og usikkert.

Statsrevisorerne

21. oktober 2024

Serdal Benli
Leif Lahn Jensen
Mikkel Irminger Sarbo
Lars Christian Lilleholt
Monika Rubin
Mai Mercado

- Landbrugsstyrelsen har med kontrol af 3,7 % af landbrugerne fundet overforbrug af kvælstof på 243-370 ton om året i perioden 2019-2022.
- Landbrugsstyrelsen har ikke benyttet muligheden for at foretage fysiske kontroller, hvor styrelsen fx kan besigtige marker og stalde, i kontrollen med overholdelse af kvælstofkvoter.
- Landbrugsstyrelsen har konstateret 1.220 lovbrud i undersøgelsesperioden. Styrelsen har sanktioneret med indskærpelse, bøde eller politi-anmeldelse i 492 af lovbruddene. De resterende 728 lovbrud kategoriserede styrelsen som bagatelagtige. 26 af de konstaterede lovbrud nåede at blive forældede, før sagerne blev afgjort.
- Fødevareministeriet har ikke fulgt op på, om målene for de målrettede efterafgrøder nås, selv om ministeriets kontrol hvert år viser, at over halvdelen af de kontrollerede landbrugere ikke sår efterafgrøder i det omfang, der er aftalt.
- I Fødevareministeriets og Miljøministeriets opgørelse af målopfyldelse for kvælstofprojekterne er der risiko for, at den opgjorte reduktion af kvælstof er overvurderet, idet både uafsluttede og afsluttede projekter indgår i opgørelsen.
- I december 2023 var der gennemført kvælstofprojekter, der ifølge Fødevareministeriet og Miljøministeriet reducerede udledningen af kvælstof med 240 ton årligt. Til sammenligning var målet 1.500 ton kvælstof årligt i 2021.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund.....	5
1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning.....	10
2. Kontrol med gødning	12
2.1. Landbrugsstyrelsens grundlag for kontrol med gødning	12
2.2. Landbrugsstyrelsens kontrol med gødning	18
3. Frivillige indsatser	24
3.1. Målttede efterafgrøder.....	24
3.2. Kvælstofprojekter.....	27
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning	32
Bilag 2. Metodisk tilgang.....	33

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 23. Miljøministeriet og § 24. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri*.

I undersøgelsesperioden december 2015 - maj 2024 har der været følgende ministre:

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri:

Eva Kjer Hansen: juni 2015 - februar 2016

Esben Lunde Larsen: februar 2016 - maj 2018

Jakob Ellemann-Jensen: maj 2018 - juni 2019

Mogens Jensen: juni 2019 - november 2020

Rasmus Prehn: november 2020 - december 2022

Jacob Jensen: december 2022 -

Miljøministeriet:

Eva Kjer Hansen: juni 2015 - februar 2016

Esben Lunde Larsen: februar 2016 - maj 2018

Jakob Ellemann-Jensen: maj 2018 - juni 2019

Lea Wermelin: juni 2019 - december 2022

Magnus Heunicke: december 2022 -

* Ressortansvaret for sager vedrørende bl.a. kvælstofindsatsen og jordbrugskontrollen er overført fra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri til Ministeriet for Grøn Trepert den 29. august 2024. Ressortansvaret for sager vedrørende implementering af vandrammedirektiver er ligeledes overført fra Miljøministeriet til Ministeriet for Grøn Trepert den 29. august 2024. Rigsrevisionen bruger Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Miljøministeriet i beretningen, da undersøgelsesperioden ligger før ændringerne i ressortansvar.

Beretningen har i udkast været forelagt Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Miljøministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (herefter Fødevareministeriet) tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning.

Som følge af en kongelig resolution er ressortansvaret for tilsynet med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning overført til Ministeriet for Grøn Trepert den 29. august 2024. Rigsrevisionen bruger Fødevareministeriet og Miljøministeriet i beretningen, da undersøgelsesperioden ligger før ændringerne i ressortansvaret.

Landbrugets udledning af kvælstof er ifølge Miljøministeriet den primære årsag til iltsvind i havet. Ministeriet vurderer, at godt 70 % af Danmarks samlede udledning af kvælstof kommer fra landbrugets gødning af marker. Gødning indeholder kvælstof, som fremmer planters vækst. Det kvælstof, som planterne ikke optager, kan via jorden og vandløb ende i havet, hvor det bidrager til algevækst og iltsvind.

Et politisk flertal besluttede i 2021 at reducere landbrugets årlige udledning af kvælstof med over 20 % inden 2027. Reduktionerne skal bl.a. komme fra 2 frivillige indsatser: *målrettede efterafgrøder* og *kvælstofprojekter*. De målrettede efterafgrøder skal reducere udledningen med 3.500 ton kvælstof årligt, og kvælstofprojekterne skal reducere udledningen med 1.500 ton kvælstof årligt. Med indsatserne giver Fødevareministeriet bl.a. tilskud til at så efterafgrøder eller plante skov, som kan optage kvælstof fra jorden.

2. Fødevareministeriet fører tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning. Tilsynet består af kontrol med gødning og opfølgning på de frivillige indsatser. Ministeriets opgave er for det første at kontrollere, at landbrugerne ikke bruger mere gødning, end de må. Landbrugsstyrelsen udfører kontrollen. Landbrugerne kan have forskellige grunde til at bruge mere gødning end tilladt, fx at sikre et højere høstudbytte eller slippe af med overskydende gylle. Ministeriets opgave er for det andet at administrere de 2 frivillige indsatser, som skal reducere landbrugets udledning af kvælstof og dermed bidrage til at forbedre vandmiljøet. Kvælstofprojekterne har i undersøgelsesperioden været administreret af Fødevareministeriet i samarbejde med Miljøministeriet. Fødevareministeriet har ansvaret for at orientere forligskredsen om status på målene for kvælstofprojekterne. Miljøministeriet bidrager med faglige vurderinger og med at opføre målopfyldelsen for en del af projekterne. Status på fremdriften i alle projekterne afrapporteres desuden på Miljøstyrelsens hjemmeside.

2 frivillige indsatser

Den ene indsats kaldes "Målrettet kvælstofregulering". Her optages kvælstof i efterafgrøder, der sås på markerne. I denne beretning kalder vi målrettet kvælstofregulering for målrettede efterafgrøder.

Den anden indsats kaldes "Kollektive virkemidler" og handler om kvælstofprojekter. Her etableres fx vådområder eller skov, som kan optage kvælstof. I denne beretning kalder vi kollektive virkemidler for kvælstofprojekter.

Landbruger

I denne beretning kalder vi virksomheder, der har pligt til at tilmelde sig Register for Gødningsregnskab og/eller modtager tilskud til kvælstofprojekter, for landbrugere.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Fødevareministeriets tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning er tilfredsstillende. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Landbrugsstyrelsen en tilfredsstillende kontrol med gødning?
- Har Fødevareministeriets og Miljøministeriets opfølgning på målene for de frivillige indsatser været tilfredsstillende?

Rigsrevisionen igangsatte undersøgelsen i november 2023 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne, jf. bilag 1, hvor Statsrevisorernes spørgsmål fremgår.



Hovedkonklusion

Fødevarerministeriets tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning er utilfredsstillende. Kontrollen med gødning og opfølgningen på mål for kvælstofreduktionerne er mangelfuld. Konsekvensen er, at der kan være risiko for, at overforbrug af kvælstof ikke bliver opdaget, og at det er ugenomsigtigt, om de kvælstofreduktioner, der skal forbedre vandmiljøet, faktisk opnås.

Landbrugsstyrelsens kontrol med gødning er ikke tilfredsstillende

Landbrugsstyrelsen udvælger landbrugere til kontrol ud fra risikoen for overgødning, men grundlaget for kontrollen er ikke fuldstændigt. Kontrollen er således baseret på indberetninger fra landbrugerne, hvor der er flere muligheder for fejl. Det vurderede styrelsen selv i 2021, hvor en intern rapport viste, at de store muligheder for fejl kunne være destabiliserende for den regulering, der skal sikre, at landbrugerne ikke bruger for meget gødning. Ingen af de tiltag, som ifølge rapporten kunne nedbringe risikoen for fejl i indberetningerne, er implementeret. Styrelsen har oplyst, at væsentlige dele af tiltagene forventes implementeret i forbindelse med gennemførelsen af en ny kvælstofreguleringsmodel i 2027.

Landbrugsstyrelsens kontrol med gødning kan forbedres. Styrelsen har kun kontrolleret, om kvælstofkvoterne er overholdt, ved at gennemgå data og dokumenter. Styrelsen har ikke brugt muligheden for at foretage fysiske undersøgelser, fx besigtige marker og stalde. Fødevarerministeriet har oplyst, at ministeriet fremadrettet vil styrke kontrollen, herunder fysisk kontrol af stalde. En del af tiltagene forventes først at blive implementeret i 2027.

Landbrugsstyrelsen har konstateret 1.220 lovbrud i undersøgelsesperioden. Styrelsen har sanktioneret med indskærpelse, bøde eller politianmeldelse i 492 af lovbruddene. Styrelsen har kategoriseret 728 af lovbruddene som bagatelagtige. I de tilfælde er der ikke sanktioneret. 26 af de konstaterede lovbrud blev forældede, før sagerne blev afsluttet.

Fødevarerministeriets og Miljøministeriets opfølgning på målene for de frivillige indsatser er meget utilfredsstillende

Fødevarerministeriet har ikke fulgt op på, om målene for de målrettede efterafgrøder nås, selv om ministeriets kontrol hvert år viser, at mere end halvdelen af de kontrolrede landbrugere ikke sår efterafgrøder i det omfang, de skal. Landbrugsstyrelsen har først i 2022 gennemført en fuld kontrol med nogle særlige afgrøder, der skal sikre efterafgrødernes effekt. Dette skaber usikkerhed om effekten af de målrettede efterafgrøder.

Efterafgrøder

Landbrugerne kan så planter, som har til formål at optage overskydende kvælstof fra markerne. Det kan fx være honningurt. Efterafgrøderne kan enten sås sammen med fx korn eller lige efter, at kornet er høstet.

Fødevarerministeriets og Miljøministeriets opgørelse af målopfyldelsen for kvælstofprojekterne er uigennemsigtig. Ministerierne regner både uafsluttede og afsluttede projekter med i målopfyldelsen, men beskriver ikke de usikkerheder, som knytter sig til de uafsluttede projekter. Det tager fx op til 7 år at gennemføre nogle af projekterne, og mange projekter gennemføres slet ikke. Dermed er der risiko for, at den opgjorte reduktion af kvælstof er overvurderet. I december 2023 var der gennemført kvælstofprojekter, som ifølge ministeriernes opgørelse reducerede udledningen af kvælstof med 240 ton årligt. Målet var 1.500 ton kvælstof årligt i 2021. Dette kan få betydning for vandmiljøets tilstand, da de frivillige indsatser skulle kompensere for, at landbrugerne i 2015 fik lov til at bruge mere gødning.

1.2. Baggrund

4. Fødevarerministeriet skal kontrollere landbrugets brug af gødning. Ministeriet skal også forvalte de frivillige indsatser til at reducere udledningen af kvælstof. For så vidt angår den ene indsats (kvælstofprojekter) sker dette i et samarbejde med Miljøministeriet.

De frivillige indsatser, der er udmøntet på finansloven, blev besluttet i landbrugsaftalen fra 2015 ("Aftale om Fødevarer- og landbrugspakke") og videreført i landbrugsaftalen fra 2021 ("Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug"). Formålet med kontrollen af gødning og opfølgningen på de frivillige indsatser er at bidrage til et sundt vandmiljø i Danmark.

Frivillige indsatser

5. Landbrugere får årligt beregnet en kvote for, hvor meget gødning de må bruge. Kvælstofkvoterne blev lempet i landbrugsaftalen fra 2015. Det betyder, at landbrugere må bruge mere gødning end før. Lempelserne må dog ikke føre til forringelse af vandmiljøets tilstand. Derfor indeholdt landbrugsaftalen 2 frivillige indsatser, der skulle modvirke forureningen fra den øgede udledning af kvælstof.

Målrettede efterafgrøder

6. Målrettede efterafgrøder skal bidrage med den største kvælstofreduktion, svarende til 3.500 ton kvælstof årligt. Efterafgrøder er planter, som landbrugere sår, når hovedafgrøden er høstet. Efterafgrøder kan fx være honningurt eller græs. Idéen med målrettede efterafgrøder er at så efterafgrøderne i de områder, hvor vandmiljøet er mest sårbart. Det skal sikre, at der optages overskydende kvælstof de steder, hvor kvælstoffet kan gøre mest skade på vandmiljøet.

Det opgøres årligt, hvor mange efterafgrøder der skal sås i områder med et sårbart vandmiljø. Landbrugere kan herefter søge om tilskud til at så efterafgrøder. Opfyldes behovet ikke ad frivillighedens vej, kan Landbrugsstyrelsen kræve, at udvalgte landbrugere i oplandet til det sårbare vandmiljø skal så de nødvendige efterafgrøder – denne gang uden tilskud.

Målrettede efterafgrøder blev fuldt indfaset i 2019. Tilskuddet var i 2023 fordelt på 9.384 landbrugere, dvs. et tilskud på gennemsnitligt knap 20.000 kr.

Kvælstofprojekter

7. Landbrugere har siden 2015 kunnet søge om tilskud til at etablere projekter, der reducerer udledningen af kvælstof. Der er 4 typer af kvælstofprojekter: kvælstofvådområder, minivådområder, lavbundsprojekter og skovrejsning. Projekterne skulle oprindeligt bidrage med reduktioner på 2.450 ton kvælstof årligt fra 2021. Målet blev i 2020 nedjusteret til 1.500 ton. Årsagen var bl.a. lav søgning og fremdrift samt lavere effekt af minivådområder og skovrejsning end forudsat i landbrugsaftalen fra 2015. Landbrugsstyrelsen kan ikke – som med de målrettede efterafgrøder – stille krav om, at landbrugere skal indgå i det antal projekter, der skal til for at nå målet.

Genbesøg af landbrugsaftalerne

Ifølge landbrugsaftalen fra 2021 skal aftalen genbesøges i 2023/2024. Her skal der træffes endelig beslutning om gennemførelsen af kvælstofindsatserne og om en ny og mere omkostningseffektiv reguleringsmodel. Regeringen og parterne i den grønne trepart indgik i juni 2024 "Aftale om et Grønt Danmark". Aftalen lægger op til at afsætte 40 mia. kr. til arealomlægning, der bl.a. skal sikre reduktioner i både CO₂ og kvælstof.

Kvælstofprojekter

Kvælstofprojekter opfanger kvælstof og forhindrer det i at komme ud i vandmiljøet. For minivådområder og skovrejsning er der specifikke krav til, hvordan projekterne skal etableres, for at de har tilstrækkelig effekt. I nogle af projekterne kan der indgå flere landbrugere, hvis fx en kommune har samlet flere landbrugere til at gå sammen om at etablere et lavbundsprojekt.

Tabel 1 viser, hvor meget tilskud der er udbetalt til målrettede efterafgrøder og kvælstofprojekter i perioden 2019-2023.

Tabel 1
Afsatte og udbetalte midler til frivillige indsatser i perioden 2019-2023 (løbende priser)

(Mio. kr.)	2019	2020	2021	2022	2023	I alt
Målrettede efterafgrøder						
Afsatte midler	70,1	190,0	190,2	185,0	185,0	820,3
Udbetalte midler	71,9	183,9	168,0	168,5	170,0	762,3
Ubrugte midler	÷1,8	6,1	22,2	16,5	15,0	58,0
Kvælstofprojekter						
Afsatte midler	565,0	603,0	664,8	765,0	568,0	3.165,8
Udbetalte midler	234,0	127,0	125,0	53,0	0	539,0
<i>Tilsagn og reservationer</i>	<i>588,7</i>	<i>419,2</i>	<i>565,3</i>	<i>183,8</i>	<i>573,0</i>	2.330,0
Ubrugte midler ¹⁾	÷23,7	183,8	99,5	581,2	÷5,0	835,8

¹⁾ Ubrugte midler vedrørende kvælstofprojekter beregnes som forskellen mellem afsatte midler og tilsagn. Udbetalte midler indgår ikke i beregningen af ubrugte midler. Eventuelle ubrugte midler søges anvendt til andre tiltag under den fælleseuropæiske landbrugspolitik.

Note: Det bemærkes at der ikke er angivet annullerede tilsagn. Det forudsættes generelt ved udmøntning af kvælstofprojekter, at en andel af projekterne vil blive annulleret og således ikke når til udbetaling.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Fødevareministeriet samt finanslovene for 2019-2023.

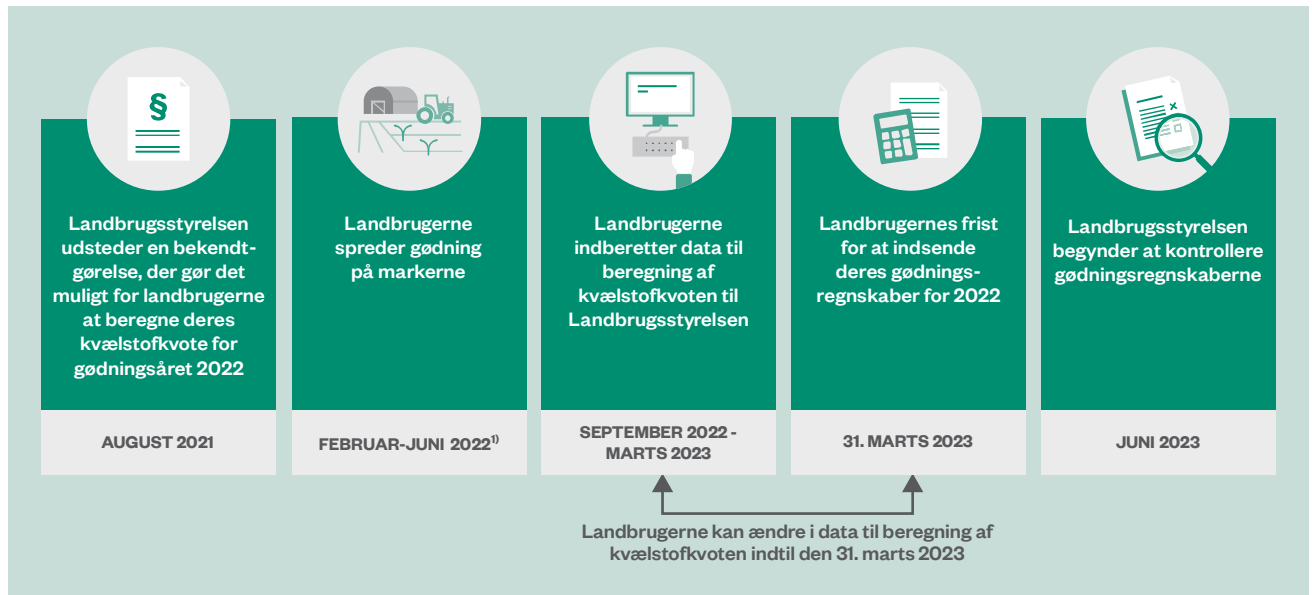
Det fremgår af tabel 1, at Landbrugsstyrelsen har udbetalt 762,3 mio. kr. i tilskud til målrettede efterafgrøder i perioden 2019-2023. I samme periode er der udbetalt 539 mio. kr. i tilskud til kvælstofprojekter. Der er desuden givet tilsagn for ca. 2,3 mia. kr. til kvælstofprojekter, som ikke er færdige endnu.

Landbrugsstyrelsens kontrol med gødning

8. Landbrugsstyrelsen kontrollerer, at landbrugerne ikke bruger mere gødning, end de må.

9. Figur 1 viser forløbet, fra gødningen spredes på markerne, til Landbrugsstyrelsen begynder kontrollen. Gødningsåret 2022 er brugt som eksempel.

Figur 1
Proces for kontrol i gødningsåret 2022



¹⁾ Landbrugere kan også sprede gødning ind i efteråret, bl.a. til græs eller vintersåede afgrøder. Den meste gødning spredes dog i første halvdel af året.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Landbrugsstyrelsen.

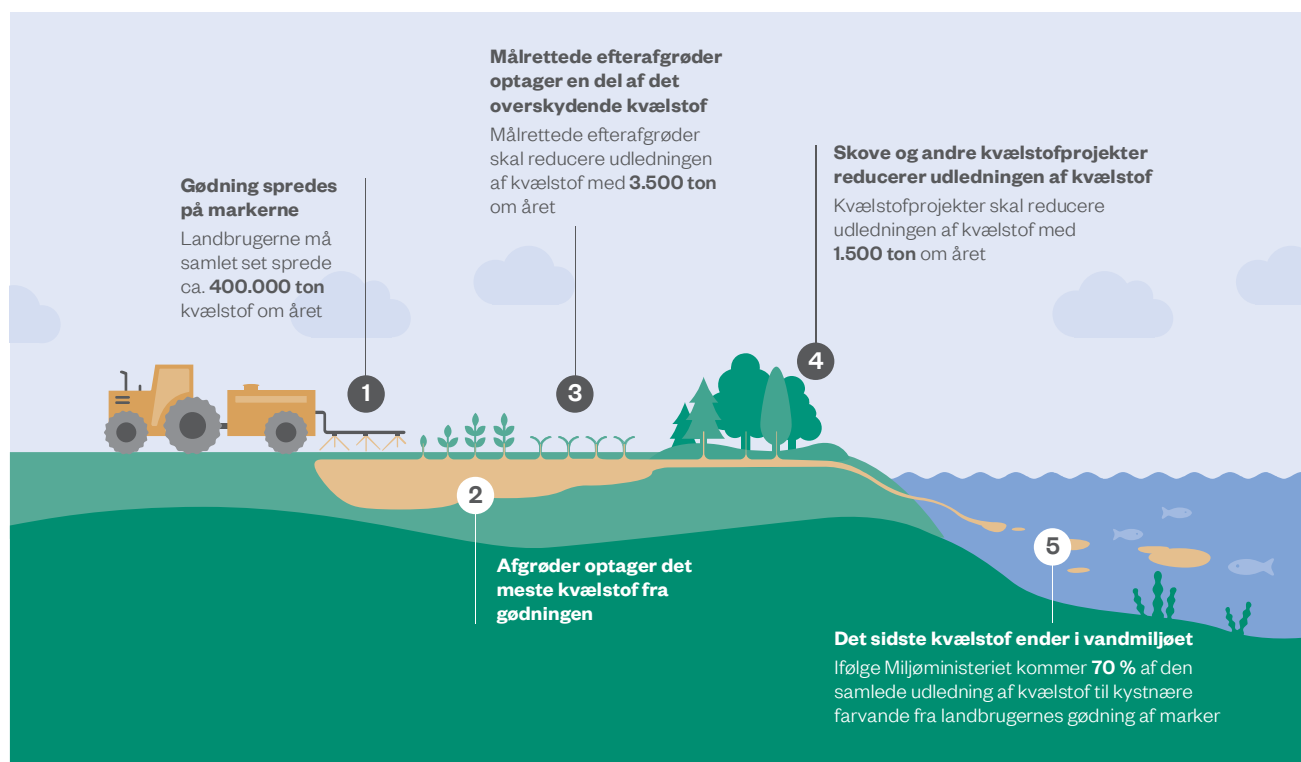
Det fremgår af figur 1, at Landbrugsstyrelsen udsteder en bekendtgørelse året før, gødningen spredes. Bekendtgørelsen gør det muligt for landbrugerne at beregne deres kvælstofkvote. Landbrugerne spreder typisk gødning på markerne i første halvdel af året, dvs. første halvdel af 2022 i figuren. Landbrugerne skal indberette de data, der danner grundlag for beregningen af kvoten, i perioden september 2022 - marts 2023. Derfor bliver kvoten først endeligt beregnet i marts 2023. Her har landbrugerne samtidig frist for at indsende deres gødningsregnskaber til Landbrugsstyrelsen. Gødningsregnskabet er landbrugerens opgørelse over, hvor meget kvælstof der er spredt på markerne.

Landbrugsstyrelsen har oplyst, at landbrugerne selv skal beregne kvoten i deres eget it-system til gødningsplanlægning, inden gødningen spredes.

Kvælstoffets vej fra gødning til vandmiljø

10. Figur 2 viser kvælstoffets vej fra gødning på markerne til vandmiljøet.

Figur 2
Kvælstoffets vej fra gødning på markerne til vandmiljøet



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Fødevarerministeriet.

Det fremgår af figur 2, at afgrøderne optager det meste af de ca. 400.000 ton kvælstof, som landbrugerne spreder på markerne hvert år. Derefter optager de målrettede efterafgrøder en del af det overskydende kvælstof. Det kvælstof, som hverken afgrøderne eller efterafgrøderne har optaget, kan via jorden eller vandløb bevæge sig mod havet. Hvis landbrugeren har etableret et kvælstofprojekt – fx en skov – vil det reducere udledningen af kvælstof. Til sidst ender en mindre del af kvælstoffet fra gødningen i havet.

Landbrugets udledning af kvælstof fordelt i Danmark

11. Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om så vidt muligt at vise, hvordan landbrugets udledning af kvælstof fra gødning er fordelt i Danmark.

Miljøstyrelsen har estimeret, hvor meget kvælstof der er udledt fra landbruget til havet i forskellige dele af landet, jf. figur 3.

Figur 3
Udledning af kvælstof fra landbruget til havet fordelt på områder



- 0-10,1 kg kvælstof pr. hektar
- 10,2-12,7 kg kvælstof pr. hektar
- 12,8-14,9 kg kvælstof pr. hektar
- Over 15 kg kvælstof pr. hektar

Note: Kortet er opdelt i 108 områder, som anvendes i vandplanerne. Områderne er farvelagt efter, hvor mange kg kvælstof pr. hektar der er tilført fra landbruget.

Miljøstyrelsen har anvendt data fra 3. generation af vandplanerne. Data omfatter perioden 2016-2018. Styrelsen har gjort opmærksom på, at estimaterne er behæftet med usikkerhed. Styrelsen har ikke tidligere specifikt opgjort udledningen af kvælstof fra landbruget i ton pr. år. Styrelsen har ikke nyere estimater af fordelingen mellem forskellige kilder til udledning af kvælstof.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Miljøstyrelsen.

Vandplaner

Vandplanerne er en samlet plan for at forbedre det danske vandmiljø. Vandplanerne skal sikre renere vand i Danmarks vandløb, søer, kystvande og grundvand i overensstemmelse med EU's vandrammedirektiv.

Det fremgår af figur 3, at udledningen af kvælstof fra landbruget varierer på tværs af landet. Udledningen er generelt mindre i bynære områder.

Landbrugets udledning af kvælstof fra spildevand

12. Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at redegøre for, hvem kommunerne indberetter landbrugets spildevandsudledning til, herunder om der er en central myndighed på området.

13. Ifølge Miljøministeriet udgør spildevand fra landbrug mindre end 1 % af den samlede spildevandsmængde i Danmark. Spildevand fra landbrug er primært husspildevand og industrispildevand.

Spildevandsselskab

Et spildevandsselskab forsyner mindst 10 ejendomme med afledning af spildevand og er ofte ejet af kommuner.

Husspildevand fra landbrug, der ikke er tilsluttet kloaknettet, indberettes af Miljøstyrelsen på baggrund af oplysninger om ejendommens størrelse fra Bygnings- og Boligregistret (BBR). Husspildevand fra landbrug, der er tilsluttet kloaknettet, indberettes af de kommunale spildevandsselskaber til Miljøstyrelsen.

Industrispildevand fra landbrug, der ikke er tilsluttet kloaknettet, indberettes af landbrugeren til Miljøstyrelsen. Industrispildevand fra landbrug, der er tilsluttet kloaknettet, indberettes af de kommunale spildevandsselskaber til Miljøstyrelsen.

14. Miljøministeriet har det overordnede ansvar for regler og regulering af spildevand fra landbrug. Miljøministeriet er derfor den centrale myndighed på området. Rigsrevisionen har tidligere undersøgt tilsynet med spildevand i beretningen om tilsyn og afgiftskontrol med spildevand.

1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning

Vurderingskriterier

15. Vi baserer undersøgelsens vurderingskriterier på national lovgivning med tilhørende bekendtgørelser. Det fremgår bl.a. af gødskningsloven, at Landbrugsstyrelsen skal kontrollere, at landbrugene overholder reglerne om brug af gødning. Det fremgår også af lovgivningen, at Fødevareministeriet kan indgå frivillige aftaler med landbrugene om at reducere udledningen af kvælstof i særlige områder. Lovgivningen er nærmere beskrevet i de enkelte afsnit i beretningen og i bilag 2.

Metode

16. Undersøgelsen baserer sig på en gennemgang af materiale fra Fødevareministeriet og Miljøministeriet.

Undersøgelsen omfatter også kvantitative analyser af data om Fødevareministeriets kontrol, herunder beregning af kvælstofkvoter, udvælgelse af kontrolsager og sanktioner. Vi har desuden gennemgået udvalgte kontrolsager for at afdække Landbrugsstyrelsens brug af sanktioner, herunder årsagen til, at nogle af sagerne ikke har ført til en sanktion.

17. Undersøgelsens metode uddybes i bilag 2.

18. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

19. Undersøgelsen er afgrænset til perioden januar 2019 - maj 2024. Perioden dækker til og med kontrolåret 2023, da det er det senest mulige datagrundlag, vi kan undersøge.

Vores gennemgang af de frivillige kvælstofprojekter omfatter dog perioden december 2015 - maj 2024. Det skyldes, at kvælstofprojekterne er en central del af landbrugsaftalen fra december 2015. Undersøgelsen omfatter dermed initiativer i både landbrugsaftalen fra 2015 og landbrugsaftalen fra 2021.

20. Vi undersøger Fødevareministeriets tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning. Vi afgrænser os fra at undersøge Miljøministeriets overvågning af den del af vandmiljøet, som påvirkes af landbrugets udledning af kvælstof. Vi afgrænser os også fra at undersøge kommunernes arbejde med kvælstofreducerende indsatser, da det falder uden for Rigsrevisionens mandat.

21. EU-lovgivning regulerer en del af kontrollen med gødningskvoterne og tilskudsadministrationen af de frivillige kvælstofprojekter. Landbrugsstyrelsen skal fx som en del af kvotekontrollen sikre, at kravene i EU-støtteordninger overholdes. Europa-Kommisjonen holder løbende øje med, om medlemslandene overholder EU-kravene. Vi afgrænser os derfor fra generelt at undersøge, om Landbrugsstyrelsen opfylder EU-kravene til udvælgelse af kontrollerne.

EU-krav til udvælgelse af kontroller

EU-lovgivningen indeholder krav til, hvor mange modtagere af EU-tilskud der skal kontrolleres, og hvordan de skal udvælgelse. Der er også krav om, hvordan risikoen for overtrædelse af EU's tilskudsbetingelser skal vurderes.

2. Kontrol med gødning

22. For at vurdere, om Landbrugsstyrelsen har en tilfredsstillende kontrol med gødning, har vi undersøgt:

- om Landbrugsstyrelsens grundlag for kontrol med gødning er tilfredsstillende (afsnit 2.1)
- om Landbrugsstyrelsens udførelse af kontrol med gødning er tilfredsstillende (afsnit 2.2).

2.1. Landbrugsstyrelsens grundlag for kontrol med gødning

23. Vi har undersøgt, om Landbrugsstyrelsens grundlag for kontrol med gødning er tilfredsstillende.

Register for Gødningsregnskab

Erhvervslandbrug skal være tilmeldt Register for Gødningsregnskab, så Landbrugsstyrelsen har styr på, hvilke landbrugere styrelsen skal føre kontrol med. Nogle landbrug kan være så små, at der ikke er krav om, at de skal være tilmeldt registret.

24. Landbrugsstyrelsen skal føre kontrol med, om landbrugere, der er registreringspligtige i Register for Gødningsregnskab, overholder deres kvælstofkvoter, jf. gødskningslovens § 12 og § 45. Loven beskriver ikke, hvordan kontrollen skal gennemføres. For at Landbrugsstyrelsen kan leve op til lovens krav om kontrol, skal styrelsen have et fyldestgørende grundlag for kontrollen og sikre, at kontroltrykket er størst de steder, hvor risikoen for overgødning er størst. Vi har lagt følgende til grund:

- Landbrugsstyrelsen bør have overblik over de landbrugere og leverandører, som styrelsen skal føre kontrol med.
- Landbrugsstyrelsen bør sikre, at data til beregning af kvælstofkvoter og data om kvælstofforbrug er retvisende.
- Landbrugsstyrelsen bør udvælge sager til kontrol ud fra en risikobaseret tilgang.

25. Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsens grundlag for kontrol med gødning ikke er tilfredsstillende.

Leverandørregister for gødningsleverancer

Alle handler med gødning skal indberettes til leverandørregistret, medmindre der er tale om ren ubehandlet gødning fra dyr, fx gylle. Leverandørerne er forpligtede til at indberette en række oplysninger. En leverandør kan både være en virksomhed, som sælger gødning, og en landbruger, som sælger forarbejdet husdyrgødning.

Overblik over landbrugere og leverandører

26. Vi har undersøgt, om Landbrugsstyrelsen har overblik over de landbrugere og leverandører, som styrelsen skal føre kontrol med.

27. Det fremgår af gødskningslovens § 5 og § 36, at Landbrugsstyrelsen skal føre 2 registre for at have overblik over, hvem der bruger, køber og sælger gødning. Registerne hedder Register for Gødningsregnskab (herefter gødningsregistret) og Leverandørregister for gødningsleverancer (herefter leverandørregistret). Landbrugere og leverandører har selv pligt til at tilmelde sig registre.

Landbrugsstyrelsen har siden september 2020 haft mulighed for at tvangstilmelde landbrugere til gødningsregistret. Styrelsen kan ikke tvangstilmelde virksomheder til leverandørregistret.

Gødskningsloven giver Landbrugsstyrelsen mulighed for at indhente oplysninger fra andre registre og myndigheder, jf. gødskningslovens § 50. Styrelsen kan også bede landbrugere og leverandører om at indsende dokumentation, jf. lovens § 49.

28. Vores undersøgelse viser, at Landbrugsstyrelsen ikke har et helt tilstrækkeligt overblik over de landbrugere og leverandører, som styrelsen skal føre kontrol med.

Gødningsregistret

29. Vores undersøgelse viser, at Landbrugsstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har brugt mulighederne for at indhente oplysninger fra andre registre for at finde landbrugere, som ikke selv har tilmeldt sig gødningsregistret.

Ved at krydstjekke med andre registre kan Landbrugsstyrelsen finde landbrugere, som burde være tilmeldt gødningsregistret. Det kan fx være Det Centrale Husdyrsbrugsregister (herefter husdyrregistret), hvor landbrugernes besætninger af husdyr er registreret, herunder de dyr, som producerer gylle.

Ifølge Landbrugsstyrelsens sagsbehandlervejledning skal styrelsen krydstjekke hvert år. I perioden 2019-2023 har Landbrugsstyrelsen krydstjekket med 2 andre registre én gang. Der er tale om 2 af Fødevareministeriets egne registre: Fødevarestyrelsens husdyrregister og Landbrugsstyrelsens register over de oplysninger, som landbrugere indberetter i forbindelse med ansøgning om EU-støtte. Krydstjekkene førte til, at Landbrugsstyrelsen tilmeldte 106 landbrugere til gødningsregistret. Det skal ifølge styrelsen ses i lyset af, at der er tilmeldt ca. 30.000 landbrugere i registret, og at der er flere fordele for landbrugere ved at tilmelde sig. Tilmelding til gødningsregistret giver bl.a. mulighed for at blive fritaget for at betale afgift af gødning.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Landbrugsstyrelsen sandsynligvis kan finde flere uregistrerede landbrugere, hvis styrelsen systematisk krydstjekker med de 2 registre.

Leverandørregistret

30. Landbrugsstyrelsens viden om leverandører baserer sig alene på, at leverandørerne selv tilmelder sig leverandørregistret. Styrelsen har oplyst, at der ikke føres en direkte kontrol med leverandører af gødning. Styrelsen kontakter dog de leverandører, som opdages i kontrollen med fx gødningsregnskaber, og beder dem om at tilmelde sig leverandørregistret. Derudover samarbejder Landbrugsstyrelsen med Skattestyrelsen for at finde leverandører, som burde være tilmeldt registret. Landbrugsstyrelsen har ikke opgjort, hvor mange leverandører styrelsen har bedt om at tilmelde sig registret, men anslår, at det er 5-10 leverandører om året.

Landbrugsstyrelsen vil i efteråret 2024 undersøge, om det vil være hensigtsmæssigt med en øget systematisk kontrol med leverandører.

Retvisende data

31. Vi har undersøgt, om Landbrugsstyrelsen har sikret, at data til beregning af kvælstofkvoter og data om kvælstofforbrug er retvisende.

Gødskningsloven og gødskningsbekendtgørelsen indeholder en række krav til, hvilke data en landbruger skal indberette til Landbrugsstyrelsen. Først skal landbrugeren indberette data, der bruges til at beregne kvælstofkvoten. Senere skal landbrugeren indberette data om kvælstofforbrug, produktion af gødning mv. I bemærkningerne til gødskningsloven fra 2018 fremgår det, at "gødningsindberetningssystemet er opbygget som et tillidsbaseret selvangivelsessystem". Det betyder, at landbrugeren selv skal indberette alle de data, som Landbrugsstyrelsen skal bruge i kontrollen. Retvisende data er en forudsætning for, at styrelsen kan udføre kontrollen på et fuldstændigt grundlag.

32. Vores undersøgelse viser, at Landbrugsstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at data til beregning af kvælstofkvoter og data om kvælstofforbrug er retvisende.

EU-støtte til økologi

En ordning, hvor landbrugerne kan søge om støtte til økologisk produktion. Med støtten følger særlige krav til kvælstofkvoten.

Datakvalitet

33. Vores gennemgang af Landbrugsstyrelsens indberetningssystem viser, at der er en række muligheder for, at landbrugere kan indberette forkerte data. Boks 1 viser 5 eksempler på mulige fejl i data, som kan have væsentlig betydning for kvælstofkvoten eller kvælstofforbruget.

Boks 1

Eksempler på mulige fejl i data

Forkerte data om EU-støtte til økologi (betydning for kvælstofkvoten)

En landbruger, som modtager EU-støtte til økologi, skal have reduceret sin kvælstofkvote. Det er et EU-krav. Landbrugeren skal derfor indberette, at landbrugeren har modtaget EU-støtte, så kvoten reduceres. Hvis tilskuddet ikke bliver indberettet korrekt, bliver kvoten forkert.

Forkerte data om afgrøder (betydning for kvælstofkvoten)

Nogle afgrøder har behov for mere kvælstof end andre. Derfor afhænger kvælstofkvoterne af, hvilke afgrøder landbrugeren dyrker. Landbrugeren skal indberette oplysninger om, hvad der er sået på markerne. Det kan fx være, at landbrugeren har indberettet, at der står hvede på en mark, selv om der reelt står byg.

Forkerte data om husdyr (betydning for kvælstofforbruget)

Forskellige husdyr producerer forskellige mængder gylle, som indeholder forskellige mængder kvælstof. Derfor skal landbrugeren indberette, hvor mange husdyr landbrugeren har af forskellige typer og vægtklasser. Landbrugeren skal fx indberette oplysninger om, hvorvidt der er tale om en jerseyko eller en anden type ko. Hvis der indberettes forkerte oplysninger, bliver kvælstofforbruget ikke beregnet korrekt.

Forkerte data om staldsystemer (betydning for kvælstofforbruget)

Indretningen af staldene har betydning for, hvor meget kvælstof der er i den gylle, som samles op fra gulvet, hvor dyrene står. Det skyldes bl.a., at der er forskel på, hvor hurtigt gyllen flyttes ud i gylletanken. Hvis oplysninger om staldsystemerne ikke indberettes korrekt, bliver kvælstofforbruget opgjort forkert.

Forkerte tekniske korrektioner (betydning for kvælstofforbruget)

Landbrugeren har mulighed for at foretage forskellige korrektioner i opgørelsen af kvælstofforbruget. Der er fx mulighed for at korrigere kvælstofindholdet i gyllen på baggrund af svins og kyllingers alder eller på baggrund af forskellige fodertyper. Hvis korrektionerne ikke foretages korrekt, bliver kvælstofforbruget opgjort forkert.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af en gennemgang af dokumenter fra Landbrugsstyrelsen.

34. I 2021 blev Landbrugsstyrelsen selv opmærksom på, at kvaliteten af data om kvælstofkvoter og kvælstofforbrug ikke var tilstrækkelig høj. Dette fremgår af en intern rapport, som var udarbejdet til Landbrugsstyrelsens direktion. Rapporten udsprang af arbejdet med "Grøn skattereform – et stærkere og grønnere Danmark i 2030" og havde til formål at belyse omfanget og væsentligheden af mangler og udfordringer i datakvaliteten og at finde løsningsforslag. Konklusionen var, at kontrollen med datagrundlaget for kvælstofkvoterne var mangelfuld, og at der var usikkerhed om opgørelserne af kvælstofforbruget. Det fremgår fx af rapporten, at det kan være *"fristende for jordbruger at justere på lagerangivelsen for at slippe ud af en evt. overtrædelse"*. Det fremgår også, at Landbrugsstyrelsen ikke kunne opgøre det reelle omfang af fejl og svig i data. Styrelsen vurderede i rapporten, at der var store ukontrollerede muligheder for fejl, som *"reelt må betegnes som potentielt destabiliserende for reguleringen"*. Endelig fremgår det af rapporten, at alle kvælstofkvoterne på landsplan kan blive op til 10-20 % forkerte, hvis data ikke er retvisende.

35. Rigsrevisionen vurderer, at mulighederne for fejl i indberetningerne kan hænge sammen med, at reglerne for, hvad der skal indberettes, er meget omfattende og komplekse.

Det fremgår af gødskningslovens § 22, at landbrugernes produktion af kvælstof skal beregnes på grundlag af besætningsstørrelse og staldsystemer. Det fremgår også, at der skal korrigeres for visse dyrearter og fodersammensætninger. Landbrugsstyrelsen har udfoldet reglerne i gødskningsbekendtgørelsen.

I gødskningsbekendtgørelsen har Landbrugsstyrelsen oplyst, hvordan forskellige typer af afgrøder, husdyr, staldsystemer mv. skal indgå i beregningen af kvælstofproduktion, kvælstofkvoter og kvælstofforbrug. Der er fx oplyst 16 forskellige staldtyper, 25 forskellige græskategorier og 8 forskellige typer af hvede. Hvis en landbruger fx dyrker hvede, afhænger kvælstofkvoten af, hvilken type jordbund hveden sås i, fx vandet sandjord, lerjord eller humusjord. Bekendtgørelsen indeholder desuden over 100 formler til at beregne forskellige tekniske korrektioner af kvælstofindholdet i husdyrgødning.

Fødevareministeriet har oplyst, at reglerne er lavet for at afspejle de faktiske forhold hos den enkelte landbruger så virkelighedstro som muligt. Ministeriet har desuden oplyst, at det ikke har været hensigten at fastsætte komplekse regler, men at kompleksiteten i lovgivningen skyldes et politisk ønske om en så bedriftsnær regulering som muligt.

Landbrugsstyrelsens tiltag for at sikre retvisende data

36. For at fange nogle af de fejl, der kan opstå, har Landbrugsstyrelsen foretaget nogle automatiske tjek i det system, som landbrugerne bruger til at indberette data. Vores gennemgang af systemet viser, at landbrugeren får en advarsel, hvis et felt ikke er udfyldt, eller hvis oplysninger er modstridende. Landbrugeren kan dog vælge at ignorere flere af advarslerne. En stor del af de data, som landbrugerne skal indberette, er desuden ikke omfattet af automatiske tjek.

37. Landbrugsstyrelsens indberetningssystem indhenter oplysninger fra husdyrregistret og leverandørregistret. Systemet kan desuden indhente data fra styrelsens register om ansøgning om EU-støtte. Styrelsen har dog valgt at give landbrugeren mulighed for at rette i flere af de data, som indhentes fra andre registre. Landbrugeren har også mulighed for helt at fravælge at indhente data om EU-støtte. Ifølge styrelsen vil det være i strid med forvaltningsloven, hvis oplysninger om ansøgning om EU-støtte indhentes automatisk, uden at landbrugeren har mulighed for at gøre indsigelse. Styrelsen har dog ikke indrettet systemet, så det bliver registreret, om landbrugeren har rettet i data eller har fravalgt at indhente data. Derfor har styrelsen ikke overblik over, hvor ofte det sker.

38. En kilde til fejl, der kan have konsekvenser for *kvælstofkvoten*, er, hvis en landbruger ikke indberetter modtaget EU-støtte til økologi. En væsentlig betingelse for EU-støtten er nemlig, at landbrugeren ikke må bruge så meget kvælstof. Vores gennemgang af Landbrugsstyrelsens indberetningssystem viser, at landbrugeren får en advarsel, hvis landbrugeren har glemt at angive EU-støtten til økologi. Landbrugeren får dog ikke en advarsel, hvis landbrugeren har fravalgt at indhente oplysninger om EU-støtte. Landbrugeren kan desuden vælge at ignorere advarslen. Ifølge Landbrugsstyrelsen kontrollerer styrelsen, at kvælstofkvoten er nedsat korrekt for landbrugere, som har søgt om EU-støtte til økologi. Vores gennemgang viser dog, at der har været tilfælde, hvor kvoten ikke har været nedsat korrekt. Vi har sammenlignet data om EU-støtte med alle data fra kvoteberegningerne for 2022 og fundet, at 5 landbrugere fik en for høj kvælstofkvote, fordi landbrugerne havde fået EU-støtte til økologi uden at indberette det. Landbrugsstyrelsen har bekræftet, at de 5 landbrugere har fået beregnet en for høj kvælstofkvote. Det skal ses i lyset af, at der ifølge styrelsen er 3.181 landbrugere, som søgte om EU-støtte til økologi i 2022.

Kontrol med data i andre registre

Fødevarestyrelsen fører kontrol med data i husdyrregistret. Landbrugsstyrelsen fører særskilt kontrol med EU-støtten og de data, der ligger til grund for støtten.

39. En anden kilde til fejl, der kan have konsekvenser for kvælstofforbruget, er data fra leverandørregistret. Køb og salg af nogle typer gødning skal registreres i leverandørregistret, og oplysningerne overføres automatisk til landbrugers gødningsregnskab. Landbrugsstyrelsen har dog selv i 2021 konstateret følgende: *"Der er ganske simpelt lille vished for, at de leverancer af kvælstof, som registreres i leverandørregistret, er de korrekte"*. Styrelsen fører kun begrænset kontrol med data om køb og salg af gødning i leverandørregistret og har årligt bedt 30-40 leverandører om at rette fejl i leverandørregistret. Øget kontrol med køb og salg af gødning er ét af de tiltag, som ifølge Landbrugsstyrelsens rapport fra 2021 kunne bidrage til at styrke datakvaliteten. Styrelsen foreslog også øget kontrol med data om afgrøder, husdyr og staldsystemer.

40. Landbrugsstyrelsen kan ikke opgøre omfanget af fejl i indberetningerne til brug for beregning af kvælstofkvoten. Derfor har Rigsrevisionen i stedet bedt styrelsen om at opgøre, hvor ofte der er uoverensstemmelser mellem det, landbrugeren har indberettet til brug for kvoteberegningen, og det, landbrugeren fx har indberettet i forbindelse med ansøgning om EU-støtte. Styrelsen har fundet uoverensstemmelser mellem data i kvoteberegningen og data i andre registre for 2.933 ud af ca. 33.000 landbrugere i 2022. Styrelsen vurderer dog, at opgørelsen er usikker. Der kan ifølge styrelsen være gyldige grunde til uoverensstemmelser mellem data i de forskellige registre. Den primære grund er, at der anvendes forskellige datoer og perioder i de forskellige registre. Landbrugsstyrelsen skrev i sin rapport om datakvalitet fra 2021, at styrelsen *"kontrolmæssigt kunne vinde meget"* ved at justere reglerne, så data til beregning af kvælstofkvoter afspejler samme periode som data til brug for EU-støtten. Det vil dog ifølge styrelsen kræve en ændring af gødskningsloven.

41. Landbrugsstyrelsen har ikke implementeret nogen af tiltagene fra sin rapport om datakvalitet fra 2021. Styrelsen har oplyst, at flere af tiltagene kræver lovændringer, betydelig finansiering eller større it-projekter. Styrelsen er i gang med at forberede, at der politisk skal tages stilling til en ny model for regulering af kvælstof ("Ny Kvælstofregulering"). Styrelsen har oplyst, at det er forudsat, at der i modellen skal indgå væsentlige ændringer i kvælstofreguleringen. Ifølge Fødevareministeriet forventes det, at nogle af tiltagene vil indgå i den nye model. Modellen skulle træde i kraft i 2026, men er ifølge Landbrugsstyrelsen udskudt til 2027 på baggrund af en regeringsbeslutning.

Rigsrevisionen bemærker, at Landbrugsstyrelsens kontrol dermed i 6 år vil være baseret på et datagrundlag, som styrelsen selv har vurderet mangelfuldt og usikkert. Desuden indgår flere af tiltagene fra rapporten fra 2021 ikke i de tiltag, som ifølge styrelsen vil indgå i "Ny Kvælstofregulering". Styrelsen har oplyst, at nogle af tiltagene er blevet ændret i forhold til rapportens første bud på tiltag. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at nogle af tiltagene kunne være blevet implementeret tidligere, herunder kontrol af staldsystemer og gødningsleverancer.

Risikobaseret udvælgelse til kontrol

42. Vi har undersøgt, om Landbrugsstyrelsen udvælger sager til kontrol ud fra en risikobaseret tilgang.

Landbrugsstyrelsen udvælger knap halvdelen af kontrolsagerne efter EU-regler. Den anden halvdel udvælger styrelsen ud fra egne principper, da der ikke er lovkrav til, hvordan styrelsen skal udvælge sager til kontrol. Vi har lagt til grund, at udvælgelsen skal ske ud fra en risikobaseret tilgang for at sikre, at styrelsens resurser bruges effektivt. Styrelsen bør således lægge det største kontroltryk de steder, hvor risikoen for fejl er størst.

43. Vores undersøgelse viser, at Landbrugsstyrelsen udvælger sager til kontrol ud fra en risikobaseret tilgang.

Krav til forskellige datoer og perioder

Der er forskellige krav til, hvilke datoer de indberettede data skal omhandle. Når landbrugeren skal indberette data til beregning af kvælstofkvoten, skal landbrugeren fx indberette de marker, som landbrugeren råder over den 31. juli. Når landbrugeren skal søge om EU-støtte, skal landbrugeren indberette de marker, som landbrugeren råder over fra den 15. maj til den 25. juli.

Ny Kvælstofregulering

Forarbejdet til en ny reguleringsmodel for kvælstof blev igangsat med landbrugsaftalen fra 2021. Ifølge aftalen skal der træffes endelig beslutning om modellen ved et genbesøg af aftalen i 2023/2024. Målet med modellen er at gøre reguleringen mere individuel og baseret på udledning af kvælstof. Arbejdet med den nye model er stadig i udviklingsfasen. Den fulde finansiering af modellen er ikke på plads.

44. Landbrugsstyrelsen anvender 2 overordnede principper til at udvælge landbrugere til kontrol.

Det første princip er, at Landbrugsstyrelsen automatisk udvælger alle landbrugere, som selv indberetter, at de har haft et overforbrug af kvælstof af en vis størrelse.

Det andet princip er, at Landbrugsstyrelsen udvælger landbrugere efter risikokriterier. Risikokriterierne justeres hvert år. I 2023 var der ca. 60 risikokriterier. Ifølge styrelsen afspejler risikokriterierne, hvor der er størst sandsynlighed for lovbrud. Et risikokriterie kan fx være, at landbrugers kvælstofforbrug ligger mistænkeligt tæt på kvælstofkvoten. Et andet risikokriterie er, at de data, som landbrugeren har indberettet om kvælstofkvoter og kvælstofforbrug, ikke svarer til data i andre registre, fx husdyrregistret eller leverandørregistret. Styrelsens kontrolsystem beregner også, hvor stor en fiktiv bøde landbrugeren risikerer at få for et eventuelt lovbrud.

45. Landbrugsstyrelsen beslutter først, hvor mange sager der skal udvælges inden for hver af de 60 risikokriterier. Herefter prioriterer styrelsen sager efter den fiktive bødestørrelse. Vores gennemgang viser dog, at flere af sagerne med de største fiktive bøder fravælges til kontrol. Fx beregnede Landbrugsstyrelsens kontrolsystem i 2023, at 25 landbrugere kunne risikere at få en bøde på over 1 mio. kr. Styrelsen udvalgte 5 af disse landbrugere til kontrol. Én af landbrugerne har efterfølgende fået en mindre bøde, én er blevet politianmeldt, og for 3 landbrugere er kontrollen ikke afsluttet.

Landbrugsstyrelsen har understreget, at der er tale om en estimeret bødestørrelse. Den faktiske bøde kan først beregnes, når styrelsen har gennemført en kontrol. I forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse blev styrelsen opmærksom på nogle fejl i beregningen af den fiktive bøde, som styrelsen rettede i juni/juli 2024. I juli/august 2024 har styrelsen gennemgået alle sager med en fiktiv bøde på over 1 mio. kr. I størstedelen af sagerne viste det sig, at der ikke var tale om lovbrud, men om en række dobbeltregistreringer fra en gødningsleverandør.

2.2. Landbrugsstyrelsens kontrol med gødning

46. Vi har undersøgt, om Landbrugsstyrelsens udførelse af kontrol med gødning er tilfredsstillende.

47. Landbrugsstyrelsen skal kontrollere, at kvælstofkvoterne overholdes, jf. gødningslovens § 12 og § 45. Loven giver styrelsen nogle kontrolmuligheder, men opstiller ikke krav til, hvordan styrelsen skal udføre kontrollen. Vi har derfor lagt til grund:

- at Landbrugsstyrelsen bør kontrollere, at kvælstofkvoterne er overholdt i de sager, der er udvalgt til kontrol
- at Landbrugsstyrelsen løbende bør vurdere, om der er et naturligt forhold mellem antallet af kontroller og antallet af overtrædelser fundet i kontrollerne.

Vi har også afdækket, hvordan Landbrugsstyrelsen sanktionerer overforbrug af gødning. Vi har ikke efterprøvet, om styrelsens måde at sanktionere på er hensigtsmæssig, da det kræver en samlet faglig og skønsmæssig vurdering af hver enkelt sag.

48. Undersøgelsen viser, at Landbrugsstyrelsens udførelse af kontrol med gødning ikke er tilfredsstillende.

Udførelse af kontrol

49. Vi har undersøgt, om Landbrugsstyrelsen har kontrolleret, at kvælstofkvoterne er overholdt i de sager, der er udvalgt til kontrol.

50. Der er ikke lovkrav til, hvordan Landbrugsstyrelsen skal kontrollere overholdelsen af kvælstofkvoterne. Gødskningsloven giver dog styrelsen forskellige kontrolmuligheder:

- **Indberettede data.** Landbrugsstyrelsen kan bruge de data, som landbrugeren har indberettet.
- **Krav om dokumentation.** Landbrugsstyrelsen kan bede landbrugeren om at indsende dokumentation, jf. gødskningslovens § 49.
- **Fysiske undersøgelser.** Landbrugsstyrelsen kan tage ud til landbrugeren og gennemgå dokumenter eller foretage fysiske undersøgelser, jf. gødskningslovens § 51. Fysiske undersøgelser kan fx være undersøgelser hos landbrugeren, fotografiering eller udtagelse af prøver.

Vi har lagt til grund, at Landbrugsstyrelsen bør vælge kontrolmuligheder, som sikrer, at der er en opdagelsesrisiko. Landbrugeren har dermed et tilstrækkeligt incitament til at indberette korrekt og overholde reglerne. Det kan fx have en præventiv virkning, hvis landbrugeren ved, at der er risiko for, at indberetninger og dokumentation kan blive efterprøvet, fx ved fysiske undersøgelser hos landbrugeren.

51. Vores undersøgelse viser, at Landbrugsstyrelsen kontrollerer, om kvælstofkvoterne er overholdt, ved at gennemgå data og kræve dokumentation. Styrelsen har dog ikke sikret, at der er tilstrækkelig opdagelsesrisiko, når der indberettes forkerte oplysninger eller indsendes forkert dokumentation.

52. Landbrugsstyrelsen kontrollerer, om kvælstofkvoterne er overholdt i de sager, som udvælges til kontrol. Kontrollen består af en gennemgang af indberetninger og dokumentation. Dokumentation kan fx være fakturaer for køb af gødning, aftaler om forpagtning af marker og slagteribilag.

53. Landbrugsstyrelsen bruger ikke muligheden for at foretage fysiske undersøgelser, fx at kontrollere, om de indberettede oplysninger om staldsystemer er korrekte. Det fremgår af Landbrugsstyrelsens rapport om datakvalitet fra 2021, at styrelsen kan nedbringe risikoen for fejl og snyd ved fx at besigtige stalde og marker. Ifølge rapporten vil det forholdsvist enkelt kunne kontrolleres ved besigtigelse, hvilken type staldsystem landbrugeren anvender. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen bl.a. planlægger at indføre fysisk kontrol af staldsystemer ved implementering af "Ny Kvælstofregulering" i 2027. Det afhænger dog af, om styrelsen får den nødvendige finansiering. Ifølge rapporten fra 2021 vil afgrøder på markerne også kunne kontrolleres ved besigtigelse. Her fremhæver styrelsen dog i rapporten, at det vil kræve, at man ændrer indberetningstidspunktet. Afgrøderne vil nemlig ofte være høstet, før de indberettes.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at fristerne for indberetning betyder, at Landbrugsstyrelsen er afskåret fra fysisk at kunne kontrollere, om data og dokumenter svarer til de faktiske forhold. Der er således ikke nogen mulighed for at opdage, om data og de bagvedliggende dokumenter er fejlbehæftede.

Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen – på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse – vil afdække muligheden for at fremrykke fristerne for indberetning, så kontrollen kan påbegyndes tidligere.



En åben gylletank. Gylletanke kan også være lukkede.

Foto: Scanpix

Kontrolomfang

54. Vi har undersøgt, om Landbrugsstyrelsen løbende har vurderet, om der er et naturligt forhold mellem antallet af kontroller og antallet af overtrædelser fundet i kontrollerne.

55. Der er ikke lovkrav om, hvor mange kontroller Landbrugsstyrelsen skal udføre. Vi har lagt til grund, at antallet af landbrugere, der udvælges til kontrol, bør stå i et naturligt forhold til, hvor mange overtrædelser styrelsen finder. Derfor bør styrelsen løbende vurdere, om der er behov for at udvælge flere/færre kontrolsager, hvis styrelsen finder flere/færre overtrædelser i kontrollerne.

56. Vores undersøgelse viser, at Landbrugsstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad løbende har vurderet, om der er et naturligt forhold mellem antallet af kontroller og antallet af overtrædelser fundet i kontrollerne.

57. Tabel 2 viser, hvor mange overtrædelser af kvælstofkvoten Landbrugsstyrelsen har fundet i kontrollerne. 2023 indgår ikke i tabellen, fordi 32 % af kontrollerne ikke er afsluttet pr. maj 2024. Derfor er det ikke muligt at sammenligne 2023 med tidligere år.

Tabel 2

Antal landbrugere med overforbrug af kvælstof i kontrolårene 2019-2022¹⁾

	2019	2020	2021	2022	I alt
Antal landbrugere i alt	34.382	33.746	33.437	32.008	133.573
Antal landbrugere udvalgt til kontrol ²⁾	1.490 (4,3 %)	1.463 (4,3 %)	1.000 (3 %)	1.044 (3,3 %)	4.997 (3,7 %)
Antal landbrugere med overforbrug af kvælstof	224	292	242	336 ³⁾	1.094
Andelen af landbrugere med overforbrug af kvælstof	15 %	20 %	24 %	35 % ⁴⁾	22 %

¹⁾ Kontrolåret er det år, hvor landbrugeren er udvalgt til kontrol. Kontrollen kan dog vare flere år.

²⁾ Antallet omfatter alle kontrollerede landbrugere – både dem, der er udvalgt efter EU-regler (knap halvdelen), og dem, der er udvalgt efter Landbrugsstyrelsens egne principper.

³⁾ For 2022 er 8 % af kontrollerne ikke afsluttet pr. maj 2024. Der kan derfor være flere landbrugere, som ikke overholder kvælstofkvoten.

⁴⁾ For 2022 er 1.044 landbrugere udvalgt til kontrol, men kun 963 af sagerne er afsluttet. Andelen af landbrugere med overforbrug af kvælstof i 2022 er dermed 35 % af de 963 sager, der er afsluttet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Landbrugsstyrelsen.

Det fremgår af tabel 2, at Landbrugsstyrelsen i gennemsnit har kontrolleret 3,7 % af landbrugerne i perioden 2019-2022. Andelen af kontrollerede landbrugere er faldet i perioden. Til gengæld er andelen af lovbrud steget fra 15 % i 2019 til 35 % i 2022.

Vores gennemgang viser, at omfanget af overforbrug af kvælstof i de kontrollerede sager er steget. Landbrugsstyrelsen har samlet set fundet overforbrug af kvælstof på 243-370 ton om året i perioden 2019-2022.

58. Landbrugsstyrelsen har evalueret antallet af kontroller i 2018. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke siden systematisk har evalueret, om flere landbrugere bør kontrolleres.

Sanktioner

59. Vi har undersøgt, hvordan Landbrugsstyrelsen håndhæver gødskningsloven, når styrelsen finder overforbrug af kvælstof.

Ifølge bemærkningerne til gødskningsloven og Landbrugsstyrelsens sanktionspolitik skal Landbrugsstyrelsen politianmelde landbrugere, hvis bøden for ulovligt overforbrug af kvælstof er over 75.000 kr. Hvis bøden er under 75.000 kr., kan styrelsen udstede en administrativ bøde. Gødskningsloven giver styrelsen mulighed for at bruge en bagatelgrænse, men loven angiver ikke bagatelgrænsens størrelse.

60. Vores undersøgelse viser, at Landbrugsstyrelsen i undersøgelsesperioden har sanktioneret med indskærpelse, bøde eller politianmeldelse 492 gange. Styrelsen har i perioden kategoriseret 728 lovbrud som bagatelagtige.

Sanktioner ved overforbrug af kvælstof

61. Vi har kortlagt Landbrugsstyrelsens sanktionspraksis i perioden 2019-2023. Tabel 3 viser, hvordan styrelsen har sanktioneret overforbrug af kvælstof i perioden.

Tabel 3

Antal landbrugere med overforbrug af kvælstof fordelt på sanktionstyper i kontrolårene 2019-2023¹⁾

Sanktionstyper	2019	2020	2021	2022	2023	I alt
Ingen sanktion (under bagatelgrænsen)	88	172	165	203	100	728
Indskærpelse	61	61	33	55	12	222
Administrativ bøde	43	50	37	69	13	212
Politianmeldelse	32 ²⁾	9	7	9	1	58
I alt	224	292	242	336	126	1.220
Heraf forældede sager ³⁾	5	15	6	-	-	26

¹⁾ Kontrolåret er det år, hvor landbrugeren er udvalgt til kontrol. Kontrollen kan dog vare flere år.

²⁾ Landbrugsstyrelsen har oplyst, at der var flere politianmeldelser i 2019, fordi der var en del overtrædelser af den dengang nye regulering af fosfor. Det betød, at nogle sager med både overforbrug af kvælstof og fosfor blev politianmeldt, selv om overforbruget af kvælstof i sig selv ikke var stort nok til en politianmeldelse.

³⁾ De forældede sager indgår i de andre sanktionstyper. Fx kan en sag være politianmeldt og sidenhen blevet forældet. Der er ikke data for forældede sager i kontrolårene 2022 og 2023, fordi forældelsesfristen på 4 år ikke er udløbet. For kontrolåret 2021 er der ud over 6 forældede sager 9 sager, som endnu ikke er afklaret.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Landbrugsstyrelsen.

Det fremgår af tabel 3, at hovedparten af de 1.220 overtrædelser falder under den bagatelgrænse, som Landbrugsstyrelsen har fastsat. Styrelsen har oftest anvendt indskærpelser og administrative bøder. Styrelsen politianmelder sjældent landbrugere for overforbrug af kvælstof – dog med undtagelse af 2019, hvor styrelsen politianmeldte 32 landbrugere.

62. Landbrugsstyrelsen har fastsat en bagatelgrænse for overforbrug af kvælstof. Overforbrug under bagatelgrænsen sanktioneres ikke. Bagatelgrænsen har været anvendt i hele perioden 2019-2023. Det fremgår af styrelsens sanktionspolitik, at en landbruger kan have overtrædelser flere år i træk uden konsekvenser, hvis overtrædelserne falder under bagatelgrænsen. Der er dog ved gentagne overtrædelser, der falder under bagatelgrænsen, risiko for et træk i EU-støtten.

De årlige overtrædelser under bagatelgrænsen var i perioden 2019-2023 mellem 64 ton og 135 ton kvælstof om året. Det svarer til mellem ca. 16.000 ton og ca. 35.000 ton gylle fra slagtesvin. Ifølge Landbrugsstyrelsen svarer 135 ton kvælstof til ca. 0,03 % af alle kvælstofkvoterne på landsplan.

63. Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke kan fremlægge dokumentation for beslutningen om at indføre den 20 år gamle bagatelgrænse og niveauet herfor.

Kvælstofindhold i svinegylle

Indholdet af kvælstof er forskelligt i forskellige typer af gødning og gylle. Ifølge tal fra Aarhus Universitet indeholder svinegylle fra konventionelle slagtesvin på 31-115 kg mellem 3,4 kg og 4,4 kg kvælstof pr. ton gylle. Tallene fremgår af "Normtal 2024/25".

Forældelse af sager om ulovligt overforbrug af kvælstof

64. Vi har undersøgt, hvor mange sager der er faldet for forældelsesfristen. Forældelsesfristen for overtrædelser af gødskningsloven er 4 år.

65. Vores undersøgelse viser, at et mindre antal sager om ulovligt overforbrug af kvælstof bliver forældede, inden Landbrugsstyrelsen når at give en sanktion. Det drejer sig om 5 sager i 2019, 15 sager i 2020 og 6 sager i 2021. For 2021 er der desuden 9 sager, som endnu ikke er afklaret. Styrelsen kan endnu ikke sige, om de 9 sager også falder for forældelsesfristen.

66. I 2019 og 2020 blev i alt 41 sager politianmeldt, jf. tabel 3. Vores undersøgelse viser, at 3 af de 41 sager blev forældede, inden politiet nåede at rejse sigtelse. Boks 2 viser én af de 3 forældede sager.

Boks 2

Eksempel på en sag, der er frafaldet på grund af forældelse

Landbrugsstyrelsen sendte i marts 2023 en sag om ulovlig overforbrug af 10 ton kvælstof til politiet. Ifølge styrelsen havde landbrugeren spredt den ulovlige gødning på sine marker i 2019, men overtrædelser blev først opdaget i december 2022. Styrelsen sendte sagen til politiet med et krav om en bøde på mindst 105.000 kr. 3 måneder senere blev sagen forældet, inden politiet nåede at rejse sigtelse. Landbrugeren fik derfor ingen sanktion.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af en gennemgang af sager fra Landbrugsstyrelsen.

Politianmeldelse

Landbrugsstyrelsen politianmelder sagerne, hvis lovbruddet kan give en bøde på mindst 75.000 kr. Det er i tråd med lovbemærkningerne til gødskningsloven. 11 af de sager, som blev politianmeldt i perioden 2019-2023, er frafaldet på grund af forældelse.

3. Frivillige indsatser

67. For at vurdere, om Fødevareministeriets og Miljøministeriets opfølgning på målene for de frivillige indsatser har været tilfredsstillende, har vi undersøgt:

- om Fødevareministeriets opfølgning på de målrettede efterafgrøder har været tilstrækkelig (afsnit 3.1)
- om Fødevareministeriets og Miljøministeriets opfølgning på kvælstofprojekterne har været tilstrækkelig (afsnit 3.2).

3.1. Målrettede efterafgrøder

68. Vi har undersøgt, om Fødevareministeriets opfølgning på de målrettede efterafgrøder har været tilstrækkelig.

69. Målrettede efterafgrøder er den indsats, hvor landbrugere kan søge om tilskud til at så efterafgrøder i områder, hvor der er behov for at reducere udledningen af kvælstof. Indsatsen er beskrevet i gødskningsloven og i en række bekendtgørelser. Hvis der ikke er nok landbrugere, som søger om tilskud, kan Fødevareministeriet kræve, at de resterende efterafgrøder bliver sået uden tilskud. Indsatsen har siden 2020 skullet bidrage med en reduktion på 3.500 ton kvælstof årligt.

70. Tabel 4 viser målene for kvælstofreduktioner fra målrettede efterafgrøder i perioden 2020-2023.

Tabel 4
Mål for kvælstofreduktioner fra målrettede efterafgrøder i perioden 2020-2023

	2020	2021	2022	2023	I alt
Mål	3.500 ton	3.500 ton	3.500 ton	3.500 ton	14.000 ton
Realiserede ton ¹⁾	-	-	-	-	-

¹⁾ Fødevareministeriet har ikke opgjort, hvor meget af målet der er realiseret.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af finansloven, "Aftale om målrettet regulering" fra 2018 og "Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug" fra 2021.

71. Ifølge Fødevarerministeriets opgørelser har de frivillige ansøgninger dækket ca. 95 % af målet hvert år. For de sidste ca. 5 % af målet har ministeriet pålagt landbrugerne at så efterafgrøder uden tilskud. Derfor vil målet ifølge ministeriet nås, hvis alle landbrugene sørger for at så efterafgrøder, de har fået tilskud til eller er blevet pålagt at så.

Der er ingen lovkrav til, hvordan Fødevarerministeriet skal følge op på og afrapportere målopfølgningen. I landbrugsaftalen fra 2015 forpligtede forligskredsen dog ministeriet til *"minimum en gang årligt at gøre status over gennemførelsen af aftalens elementer med bl.a. fokus på realisering af aftalens potentialer, herunder vækst og løftet i miljøtilstanden"*.

Fødevarerministeriet er desuden forpligtet til at kontrollere, om efterafgrøderne bliver sået, jf. bekendtgørelse om kontrol og administrative sanktioner for visse tilskudsordninger under Den Europæiske Unions fælles landbrugspolitik. I lovbemærkningerne til gødskningsloven fra 2019 bemærkede ministeriet selv, at der årene forinden var væsentlige uoverensstemmelser mellem, hvor mange efterafgrøder der skulle sås, og hvor mange der rent faktisk var sået, når Landbrugsstyrelsen kom på kontrolbesøg. Ministeriet vurderede i den sammenhæng, at stor forskel mellem indberettede og konstaterede efterafgrøder potentielt kunne udhule effekten. Ministeriet har oplyst, at reglerne på den baggrund blev strammet for at sikre en større konsekvens af fundne overtrædelser. Ministeriet har oplyst, at ministeriet løbende har fulgt op på, om stramningen har virket. Ifølge ministeriet var antallet af overtrædelser højere umiddelbart efter stramningen i 2019, mens antallet af overtrædelser har været faldende, efter at landbrugerne har set den skærpede konsekvens af at overtræde reglerne.

Vi har lagt til grund, at Fødevarerministeriet bør følge op på, om målene for kvælstofreduktioner nås. I opfølgningen bør ministeriet opgøre, hvor mange efterafgrøder der reelt er sået, og ikke blot, hvor mange tilsagn om tilskud der er givet.

72. Undersøgelsen viser, at Fødevarerministeriets opfølgning på de målrettede efterafgrøder er meget utilstrækkelig.



En mark med efterafgrøder.

Foto: Scanpix

Opfølgning på målene

73. Vi har gennemgået Fødevareministeriets opfølgning på målene for de målrettede efterafgrøder.

74. Vores gennemgang viser, at ministeriet har forsøgt at estimere, hvor meget af den kvælstofreducerende effekt der manglede i 2022. Baggrunden var, at kontrollen i flere år havde vist væsentlige overtrædelser af kravene om såning af efterafgrøder. Hvert år i perioden 2020-2023 havde mere end halvdelen af de kontrollerede landbrugere ikke sået efterafgrøder i det omfang, de skulle. Landbrugsstyrelsen havde dog udvalgt en del af landbrugerne til kontrol ud fra, om styrelsen i forvejen havde mistanke om, at efterafgrøderne ikke var sået i tilstrækkeligt omfang. Desuden var nogle af overtrædelserne mindre overtrædelser, hvor en del af kvælstofreduktionen kunne være opnået, selv om kravene ikke var fuldt ud opfyldt. Derfor kan det ikke udledes direkte af kontrolresultaterne, hvor meget kvælstofreduktion der mangler på landsplan.

75. Rigsrevisionen konstaterer, at Fødevareministeriet ikke har fulgt op på målene for de målrettede efterafgrøder. Ministeriet har alene oplyst til Folketinget og forligskredsen, at målet forventes nået hvert år, på baggrund af de tilsagn om tilskud og obligatoriske krav, som ministeriet har givet landbrugerne. Ministeriet ved således ikke, om reduktionerne reelt er opnået.

76. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Fødevareministeriet bør forsøge at opgøre målopfyldelsen med udgangspunkt i, hvor mange efterafgrøder der reelt er sået, og ikke blot, hvor mange tilsagn om tilskud der er givet – også selv om estimerne er usikre. Fødevareministeriet har oplyst, at ministeriet har sat gang i et arbejde med at kunne lave årlige opgørelser af målopfyldelsen for de målrettede efterafgrøder. Ministeriet sigter mod at kunne fremlægge sådan en opgørelse i starten af 2025.

Særligt om afgrøder, der sås om foråret

77. De målrettede efterafgrøder skal sås i sensommeren og stå på markerne hele efteråret. For at få fuld kvælstofeffekt af efterafgrøderne er det afgørende, at der først sås nye afgrøder samme sted i det efterfølgende forår. Det er derfor en tilskudsbetingelse og noget, som Landbrugsstyrelsen skal kontrollere ifølge bekendtgørelse om tilskud til kvælstofreducerende virkemidler. Rigsrevisionen kritiserede i 2018, at Landbrugsstyrelsen ikke havde udført denne kontrol.

Det fremgik af et internt notat i Landbrugsstyrelsen fra 2021, at styrelsen havde fundet ca. 1.200 landbrugere, som muligvis ikke levede op til kravene i 2020. Styrelsen besluttede dog kun at udvælge de 63 sager til kontrol, som ifølge styrelsen rummede størst risiko for overtrædelser. Ifølge styrelsen ville beslutningen om at kontrollere så få sager formentlig være i strid med Europa-Kommissionens regler og betyde, at styrelsen risikerede at skulle betale op til 4,6 mio. kr. tilbage, hvis Europa-Kommissionen opdagede det.

Landbrugsstyrelsen har oplyst, at styrelsen gennemførte den påkrævede kontrol i 2022 og 2023 for de landbrugere, som modtog tilskud i henholdsvis 2021 og 2022. Styrelsen er i gang med at kontrollere de landbrugere, som modtog tilskud i 2023.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at den manglende kontrol med forårssåede afgrøder til og med 2021 skaber yderligere usikkerhed om effekten af de målrettede efterafgrøder.

3.2. Kvælstofprojekter

78. Vi har undersøgt, om opfølgningen på kvælstofprojekterne har været tilstrækkelig. Opfølgning på målene for kvælstofprojekter sker i et samarbejde mellem Fødevarerministeriet og Miljøministeriet.

79. Kvælstofprojekterne omfatter tilskud til minivådområder og skovrejsning samt tilskud til både forundersøgelse og etablering af kvælstofvådområder og lavbundsprojekter.

Det blev besluttet i landbrugsaftalen fra 2015, at der i perioden 2016-2021 skulle etableres kvælstofprojekter med en samlet årlig reduktion på 2.450 ton kvælstof. Målet blev i 2020 nedjusteret til 1.500 ton, bl.a. fordi færre landbrugere end forventet søgte om tilskud. Med landbrugsaftalen fra 2021 blev det besluttet, at der i perioden 2021-2027 skal etableres yderligere kvælstofprojekter med en forventning om en samlet årlig reduktion på 1.500 ton kvælstof. Samlet set er der i perioden 2016-2027 afsat penge til at etablere kvælstofprojekter med målet om en samlet årlig reduktion på 3.000 ton kvælstof.

80. På samme måde som med de målrettede efterafgrøder er der ingen lovkrav til, hvordan Fødevareministeriet og Miljøministeriet skal følge op på målopfyldelsen. I landbrugsaftalen fra 2015 forpligtede forligskredsen dog ministerierne til mindst én gang årligt at gøre status over gennemførelsen af aftalens elementer, herunder kvælstofprojekterne. Den første status skulle ifølge aftaleteksten gives til forligspartierne i 2016. Ministerierne var samlet i et Miljø- og Fødevareministerium indtil 2020. Derfor er det ikke her specificeret, hvad der er henholdsvis Fødevareministeriets og Miljøministeriets rolle.

Vi har derfor lagt til grund, at Fødevareministeriet og Miljøministeriet i et samarbejde løbende følger op på kvælstofprojekterne, og at opfølgningen omfatter en vurdering af, om målet kan nås.

81. Undersøgelsen viser, at Fødevareministeriets og Miljøministeriets opfølgning på kvælstofprojekterne har været utilstrækkelig.



Etablering af et minivådområde.

Foto: Scanpix

Opfølgning på målene

82. Vi har gennemgået Fødevareministeriets og Miljøministeriets opfølgning på kvælstofprojekterne. Gennemgangen viser, at ministerierne (der dengang var samlet i et Miljø- og Fødevareministerium) opgjorde den foreløbige målopfyldelse i en rapport til forligskredsen bag landbrugsaftalen i november 2018. I 2016 gav ministerierne en status på antallet af ansøgte og godkendte projekter til forligskredsen, men uden at opgøre de foreløbige kvælstofreduktioner. I 2017 modtog forligskredsen en orientering om implementeringen af landbrugsaftalen, dog uden en opgørelse af antallet af ansøgte og godkendte kvælstofprojekter eller de foreløbige kvælstofreduktioner. Forligskredsen modtog ikke en statusopgørelse i 2019.

Fødevareministeriet har oplyst, at ministerierne siden 2016 løbende mundtligt og mindst én gang årligt har orienteret forligskredsen om indsatsen med kvælstofprojekterne.

83. Vores gennemgang viser også, at opgørelsen til forligskredsen fra november 2018 blev beskrevet for Folketinget i januar 2019 som svar på et spørgsmål fra Miljø- og Fødevareudvalget. Opgørelsen viste, at der var gennemført projekter svarende til en reduktion på 12 ton kvælstof, og at der således var langt til målet om reduktioner på ca. 2.450 ton kvælstof i 2021.

84. Fødevareministeriet og Miljøministeriet udarbejdede efterfølgende i 2020 en prognose for målopfyldelsen og vurderede, at det kun var muligt at opnå 60 % af reduktionerne på de ca. 2.450 ton kvælstof. Ministerierne nedjusterede på den baggrund målet til 1.500 ton. Tabel 5 viser fremdriften for de frivillige kvælstofprojekter i perioden 2016-2023.

Tabel 5
Realiserede og godkendte kvælstofreduktioner fra kvælstofprojekter i perioden 2016-2023 (akkumuleret)

(Ton)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Landbrugsaftalen fra 2015								
Mål	1.500							
Realiserede ton (Forventede ton fra ikke-gennemførte projekter)	0 (17)	3 (193)	12 (273)	31 (688)	40 (972)	62 (1.293)	130 ¹⁾ (1.280)	240 (1.124)
Landbrugsaftalen fra 2021								
Mål							1.500	
Realiserede ton (Forventede ton fra ikke-gennemførte projekter)							0 (0)	0 (154)

¹⁾ På grund af forsinkelsen af 3. generation af vandplanerne kunne der stadig søges om tilskud til kvælstofprojekter under 2. generation af vandplanerne i 2022.

Note: Når et kvælstofprojekt er etableret og begynder at have effekt, vil projektet fortsætte med at give effekt år efter år. Derfor er reduktionerne fra hvert projekt talt med i det år, hvor de realiseres, og alle efterfølgende år.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Fødevareministeriet og Miljøministeriet.

Det fremgår af tabel 5, at der i perioden 2016-2023 er gennemført kvælstofprojekter svarende til en samlet reduktion på 240 ton kvælstof. Dertil kommer ikke-gennemførte projekter, som kan reducere udledningen af kvælstof med 1.124 ton, hvis alle projekterne bliver gennemført. Den seneste landbrugsaftale fra 2021 har endnu ikke ført til realiserede kvælstofprojekter, der kan indfri målet om kvælstofreduktioner svarende til 1.500 ton kvælstof årligt senest i 2027.

85. Fødevarerministeriet og Miljøministeriet har siden udgangen af 2019 fulgt op på målopfyldelsen hvert halve år. Resultatet af opfølgningen rapporteres på Miljøstyrelsens hjemmeside.

86. Gennemgangen af Fødevarerministeriets og Miljøministeriets rapporter viser, at ministerierne baserer den samlede kvælstofreduktion på ansøgte, godkendte og afsluttede kvælstofprojekter. Fx mangler der kun reduktioner på 158 ton kvælstof for at nå målet om 1.500 ton årligt i 2021 ifølge Fødevarerministeriets og Miljøministeriets seneste rapport fra december 2023. Ca. 75 % af kvælstofreduktionerne skal dog komme fra projekter, som ikke er færdige endnu.

Fødevarerministeriet og Miljøministeriet oplyser ikke i rapporten, hvornår kvælstofprojekterne kan forventes afsluttet, eller hvor mange projekter der forventes at blive droppet undervejs. I et svar til Folketinget har miljøministeren oplyst, at det typisk tager 4-7 år at gennemføre lavbundsprojekter og kvælstofvådområder, mens minivådområder og skovrejsning kan gennemføres hurtigere. Vi har bedt ministerierne om at opgøre, hvor mange kvælstofprojekter der ikke gennemføres, jf. tabel 6.

Tabel 6
Antal kvælstofprojekter fordelt efter, om de er igangsat, droppet eller afsluttet

Projekter	Igangsat	Droppet	Afsluttet
Minivådområder	793	226	226
Skovrejsning	1.701	199	1.177
Lavbundsprojekter	57	5	9
Kvælstofvådområder	178	10	25

Note: Data om minivådområder er opgjort den 30. maj 2024 og dækker perioden 2018-2023. Data om skovrejsning er opgjort den 23. april 2024 og dækker perioden 2017-2023. Data om lavbundsprojekter og kvælstofvådområder er opgjort den 21. april 2024 og dækker perioden 2015-2023.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Fødevarerministeriet.

Det fremgår af tabel 6, at mange projekter ender med at blive droppet. Fx er der indtil videre afsluttet 226 projekter om minivådområder, mens 226 af sådanne projekter er droppet undervejs. Opgørelsen dækker kun de projekter, som har fået godkendt ansøgningen.

87. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Fødevarerministeriet og Miljøministeriet ikke bør regne uafsluttede projekter med i målopfyldelsen. Opgørelserne af kvælstofreduktioner bliver overvurderet, fordi relativt mange projekter bliver droppet.

88. Miljøministeriet har oplyst, at Miljøstyrelsen fremover vil skrive en bemærkning i rapporten om, at der er tale om en status på den forventede, fremtidige kvælstofeffekt af projekterne, hvis alle projekterne gennemføres, og at det betyder, at effekten bliver lavere, hvis der er projekter, som droppes. Miljøstyrelsen vil ligeledes informere om, hvor mange projekter der erfaringsmæssigt droppes.

Rigsrevisionen, den 10. oktober 2024

Birgitte Hansen

/Claus Vejøl Thomsen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorernes spørgsmål	Her besvares spørgsmålet
Har Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri ført et tilstrækkeligt tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning?	Kapitel 1, 2 og 3.
Har Miljøministeriet i tilstrækkelig grad overvåget den del af vandmiljøet, der er eller kan blive berørt af kvælstof- og fosforforurening fra landbruget?	Se afgrænsning i 1.3. Efter aftale med Statsrevisorerne besvares dette spørgsmål ikke, jf. opdatering af notat til Statsrevisorerne af 8. januar 2024 .
Statsrevisorerne har anmodet om, at vi så vidt muligt viser i beretningen, hvordan landbrugets udledning af kvælstof fra gødning er fordelt i Danmark.	Kapitel 1.
Statsrevisorerne har i forbindelse med behandlingen af anmodningen desuden bedt Rigsrevisionen om at redegøre for, hvem kommunerne indberetter landbrugets spildevandsudledning til, herunder om der er en central myndighed på området.	Kapitel 1.

Bilag 2. Metodisk tilgang

Undersøgelsen bygger på en gennemgang af dokumenter, kontroldata og cases. Formålet med gennemgangen har været at undersøge Fødevareministeriets tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning. Dette bilag uddyber de metoder, som vi har anvendt ved gennemgangen.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- vejledninger og sagsbehandlerinstrukser for kontrol med kvælstofkvoter og gødningsregnskaber, forvaltning af tilskudsordninger mv.
- sager om kontrol af gødning
- data om tilrettelæggelse og udførelse af kontrol
- intern rapport fra Landbrugsstyrelsen om datakvalitet i gødskningsreguleringen fra 2021
- opgørelser og afrapportering af resultatet af tilskudsansøgninger til de 2 frivillige indsatser: målrettet kvælstofregulering (målrettede efterafgrøder) og kollektive virkemidler (kvælstofprojekter)
- lovgivning om kontrol af gødning og tilskudsordninger (se boks A om lovgivning)
- data fra Miljøstyrelsen om udledning af kvælstof fra landbrug
- redegørelser fra Miljøministeriet om indberetning af landbrugets udledning af kvælstof i spildevand.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at få indsigt i og dokumentation for, hvordan Landbrugsstyrelsen arbejder med kontrollen med gødning, og hvordan Fødevareministeriet og Miljøministeriet følger op på de frivillige indsatser. Vi har desuden anvendt dokumentationen i vores baggrundsafsnit.

Boks A viser relevant lovgivning, som vi har gennemgået.

Boks A

Lovgivning om kvælstofudledning

Love

- Lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om næringsstofreducerende tiltag (gødskningsloven) med lovbemærkninger fra 1998 og 2019.
- Lov om administration af den fælles landbrugspolitik m.v.
- Lov om Landdistriktfonden.

Bekendtgørelser

- Bekendtgørelse nr. 66 af 28. januar 2020 om næringsstofreducerende tiltag og dyrkningsrelaterede tiltag i jordbruget for planperioden 2020/2021.
- Bekendtgørelse nr. 1102 af 2. juni 2021 om tilskud til privat skovrejsning.
- Bekendtgørelse nr. 1601 af 14. juli 2021 om jordbrugets anvendelse af gødning i planperioden 2021/2022.
- Bekendtgørelse nr. 1635 af 29. juli 2021 om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2021/2022.
- Bekendtgørelse nr. 236 af 15. februar 2022 om tilskud til vådområdeprojekter og lavbundsprojekter 2022.
- Bekendtgørelse nr. 653 af 14. april 2022 om tilskud til projekter om etablering af konstruerede minivådområder.

Fordeling af landbrugets udledning af kvælstof i Danmark (afsnit 1.2)

Miljøstyrelsen har på anmodning fra Rigsrevisionen estimeret omfanget af udledning af kvælstof fra landbruget til kystvande fordelt på 108 områder i Danmark. Det er de geografiske områder, som Miljøstyrelsen har inddelt Danmark i til brug for vandplanerne. Data, som er vist i beretningens figur 3, vedrører perioden 2016-2018. Styrelsen har ikke nyere estimater på fordelingen mellem de forskellige kilder til udledning af kvælstof.

Miljøstyrelsen har gjort opmærksom på, at estimaterne er behæftet med usikkerhed. Styrelsen har ikke tidligere specifikt opgjort udledningen af kvælstof fra landbruget i ton pr. år. Ifølge styrelsen viser estimaterne udledningens størrelsesorden. Estimaterne er dog usikre. Styrelsen vurderer derfor, at estimaterne ikke udtrykker den præcise værdi af udledningen i de enkelte områder. For at imødekomme dette forbehold har vi valgt ikke at angive det eksakte estimat for hvert område. Vi har i stedet inddelt de 108 områder i 4 kategorier efter, hvor mange kg kvælstof pr. hektar, der er udledt fra landbruget, jf. figur 3 i beretningen. Vi har brugt programmet ArcGIS til at vise data.

Data om kontrol med gødning (afsnit 2.1 og 2.2)

Vi har modtaget en række dataudtræk fra Landbrugsstyrelsens indberetnings- og kontrolsystemer. Der er tale om omfattende og komplekse datasæt med over 100 variable for alle landbrugere, der er registreret i gødningsregistret i undersøgelsesperioden. Derfor har vores tilgang primært været at gennemgå dokumenter om indberetning, kontrol mv. først og dernæst at efterprøve potentielle problemstillinger i data.

For det første har vi gennemgået et udtræk fra det indberetningsskema, der bruges til at beregne kvælstofkvoter. Indberetningsskemaet kaldes GKEA-skemaet ("Gødningskvote og Efterafgrøder"). Udtrækket indeholder oplysninger om valideringsregler fra perioden 2019-2023. Der er også oplysninger om kvotekorrektioner for alle landbrugere, som har modtaget EU-støtte til økologi. Med tilskuddet følger særlige krav til kvælstofkvoten. Ved at sammenholde valideringsreglerne med kvoteberegningen for modtagere af EU-støtte til økologi har vi kunnet afdække, om det er muligt at få beregnet en højere kvote end tilladt for økologiske landbrug.

For det andet har vi modtaget dataudtræk fra Landbrugsstyrelsens kontrolsystem (KSK-systemet). Udtrækket indeholder oplysninger om den beregnede kvælstofkvote for alle landbrugere samt styrelsens samkøring af data fra andre registre. Udtrækket indeholder også forskellige indikatorer for risiko for fejl (risikokriterier og såkaldte flag), som styrelsen bruger til at udvælge landbrugere til kontrol. Data indeholder desuden en beregnet værdi for, hvor stor en bøde landbrugeren risikerer at få. Vi har gennemgået data med fokus på at få et overblik over indikationerne på mulige fejl. Det kan fx være uoverensstemmelser mellem indberetninger i gødningsregnskabet og data fra fx husdyrregistret og støtteskemaet (med data om EU-støtte til økologi). Formålet har været at få indblik i mulighederne for fejl i data. Vi har desuden brugt data til at få indblik i, hvordan Landbrugsstyrelsen udvælger landbrugere til kontrol ud fra de forskellige risikokriterier. Gennemgangen af kontroldata er udført som supplement til vores dokumentgennemgang.

For det tredje har vi modtaget dataudtræk fra sagssystemerne vedrørende gennemførte kontroller og sanktioner. Her bad vi Landbrugsstyrelsen om at sende oversigter over alle kontrolsager med angivelse af resultatet af kontrollen. Data indeholder oplysninger om, hvilke lovbrud der er fundet i kontrollen, og hvordan og hvornår overtrædelserne er sanktioneret. Vi har opgjort omfanget af det konstaterede overforbrug af kvælstof og de anvendte sanktioner. Vi har også modtaget oversigter over sager, som er forældede og/eller frafaldet på grund af forældelse. Formålet med at gennemgå disse data har været at vise, hvordan Landbrugsstyrelsen sanktionerer overforbrug af kvælstof.

Sagsgennemgang og eksempel på forældede sager og sager, der er frafaldet på grund af forældelse (afsnit 2.2)

Vi har ved hjælp af dataudtrækkene om sanktioner afdækket omfanget af forældede sager blandt de sager, der er politianmeldt på grund af et betydeligt overforbrug af kvælstof. Der er i perioden 2019-2023 i alt 11 sager, som opfylder følgende kriterier:

- Sagen er afsluttet.
- Sagen er frafaldet af enten Landbrugsstyrelsen eller politiet på grund af forældelse.
- Bødestørrelsen er beregnet til mindst 75.000 kr.

Vi har gennemgået Landbrugsstyrelsens dokumenter i de 11 sager. Gennemgangen viser, at 3 af sagerne blev forældede, inden politiet nåede at rejse sigtelse. Én af de 3 sager er vist i boks 2 i beretningen.

Formålet med at gennemgå sagerne har været at få overblik over, hvor mange af sagerne der blev frafaldet på grund af forældelse. Gennemgangen har også givet os indblik i, hvordan en sag kan forløbe. Vi har desuden gennemgået 2 øvrige eksempler på sager, som Landbrugsstyrelsen har udvalgt.

Opgørelse af målopfyldelse for målrettede efterafgrøder (afsnit 3.1)

Vi har modtaget data fra Landbrugsstyrelsens kontrol med tilskudsordningen "Målrettet regulering". Data viser omfanget af konstaterede overtrædelser af kravene til såning af efterafgrøder. Formålet har været at vurdere omfanget af manglende målopfyldelse. Fødevarerministeriet har selv brugt samme data til at opgøre den manglende kvælstofreducerende effekt i 2022. Vi har anvendt ministeriets metode til at opgøre den manglende effekt for 2020, 2021 og 2023. Vi har ligesom ministeriet anvendt data fra den del af kontrolpopulationen, som er udvalgt tilfældigt.

Møder

Vi har holdt møde med Fødevareministeriet, Landbrugsstyrelsen, Miljøministeriet og Miljøstyrelsen for at få indsigt i området. Formålet med møderne har været at få indsigt i myndighedernes opgaver og processer på området. Vi har desuden drøftet revisionskriterierne og opgave- og ansvarsfordelingen mellem ministerierne.

Vi har også holdt møder med følgende interessenter på området:

- professor emerita Ellen Margrethe Basse og professor Stig Markager, Aarhus Universitet
- Landbrug & Fødevarer
- AgroPro Danmark
- Danmarks Naturfredningsforening.

Formålet med møderne med interessenterne har været at få indblik i, hvilke udfordringer på området interessenterne fandt væsentlige. Det har indgået i vores overvejelser om metoder, afgrænsning mv.

Kvalitetssikring

Undersøgelsen er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, herunder standarderne for større undersøgelser (SOR 3). Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).