



Den 16. januar 2018

Aftale om målrettet regulering

- Et nyt paradigme for miljøreguleringen af dansk landbrug

Regeringen (Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance) og Dansk Folkeparti er enige om en aftale om målrettet regulering til gavn for både erhverv, vandmiljø og natur, så Danmark kan sætte nye standarder for bæredygtig landbrugsproduktion.

Den målrettede regulering skal beskytte Danmarks grundvand, kystvandmiljø og natur samtidig med, at paradigmeskiftet fra generel regulering til målrettet regulering giver markante erhvervsøkonomiske gevinster.

I april 2013 offentliggjorde Natur- og Landbrugskommissionen sine anbefalinger til en reform af den eksisterende miljøregulering af dansk landbrug. Centralt i rapporten stod anbefalingen om et paradigmeskifte i reguleringen af landbrugets næringsstofudledning fra generelle til målrettede regler.

Hidtil har forpligtelser til dansk landbrugs reduktion af næringsstofudledninger været formuleret som generelle regler om udlæg af efterafgrøder, reduceret gødningsanvendelse, mv. Det vil sige, at der ikke tages hensyn til mangfoldigheden i den danske natur og de store geografiske forskelle i miljøets sårbarhed; behovet for miljøindsatser er typisk større omkring lukkede fjorde end i områder, der afvander til åbne havområder med stor gennemstrømning. Den målrettede regulering skaber rum til fortsat vækst og udvikling af dansk landbrug i områder, hvor miljøet er robust samtidig med, at naturen, fjorden og grundvandet beskyttes dér, hvor miljøet er sårbart.

Natur- og landbrugskommissionens anbefalinger blev mødt med bred opbakning i Folketinget og blandt interessenterne, og siden kommissionen offentliggjorde sine anbefalinger har skiftende regeringer arbejdet på at udvikle en målrettet regulering. Med Vækstplan for Fødevarer af 2. april 2014 samt aftalen om en Fødevarer- og landbrugspakke af 22. december 2015 blev de første grundlæggende principper formuleret.

Med denne aftale præsenteres den første generation af den målrettede regulering. Der er tale om et paradigmeskifte af 25 års generel miljøregulering og en udvikling som sættes i værk fra 2019. I de kommende år vil den målrettede regulering udvikle sig i takt med bl.a. ny viden og målinger samt introduktion af nye virkemidler.

I 2021 bidrager målrettet regulering med en forbedring af vandområderne svarende til en kvælstofreduktion på 3.500 tons. I 2019 indgår der i målrettet regulering en indsats som skal bidrage til at sikre mod forringelse af vandområderne. Indsatsbehovet til grundvand er beregnet ud fra merbelastningen som følge af fjernelsen af den reducerede kvælstofnorm og data og viden om

kvælstoffets bevægelse fra marken og ned til grundvandet. Der indgår ikke data for nitratindehold fra grundvandsmålinger i forbindelse med etablering af modellen, mens der er anvendt grundvandsmålinger vedrørende geologi og trykniveau. Indsatsbehovet for kystvande er beregnet svarende til Fødevarer- og landbrugspakken med den konsolidering af datagrundlaget, der indgår i vandområdeplanerne 2015-2021 og viden om fordelingen af effekten af normlempelsen.

Det er aftaleparternes hensigt, at den målrettede regulering på længere sigt skal være mere differentieret og kunne basere sig på målinger i højere grad end det er muligt i dag, samt at der også skal være flere muligheder for lokal koordination og fleksibilitet. I medfør af den udfordringsret erhvervet har på delvandomplande, kan målinger foranstalles udført og finansieret af f.eks. organisationer eller lodsejere med interesse heri under forudsætning af, at prøvetagning, analyse og datahåndtering følger de tekniske anvisninger og prøver analyseres på akkrediterede laboratorier.

Indsatsbehovet i den målrettede regulering i anden vandplanperiode fremgår af de nuværende vandområdeplaner. Her fremgår det at den målrettede regulering indføres fra 2019 til 2021 til at bidrage med en reduktion af landbrugets kvælstofudledning til kystvande på ca. 3.500 ton i 2021. Indfasningen sker med en tredjedel årligt fra 2019, dvs. ca. 1.167 ton i 2019. Målrettet regulering kommer til at indgå i den allerede eksisterende danske indsats til reduktion af kvælstofudledningen i medfør af regulering under Nitratdirektivet og indsats efter Vandrammedirektivet.

Dialogen med EU-Kommissionen om målrettet regulering i 2019 er afsluttet. I medfør af dialogen med EU-Kommissionen opjusteres indsatsbehovet med, hvad der svarer til yderligere 8.437 ha efterafgrøder i 2019.

Aftaleparterne noterer sig resultaterne af den internationale evaluering af de marine kvælstofmodeller. Resultaterne af evalueringen vil ikke medføre ændringer i opgørelserne i anden vandplanperiode. Det faglige grundlag bag vandområdeplanerne vil blive opdateret frem mod tredje vandplanperiode, der løber fra 22. december 2021 til 22. december 2027.

I 2018 gennemføres den direktivbestemte midtvejsevaluering af vandområdeplanerne for 2015-21, hvor der vil blive gjort status over fremdriften i indsatserne. Hertil ønsker forligsparterne, at der i forbindelse med midtvejsevalueringen også indgår evt. ny viden fra NLES 5 modellen samt de NOVANA tal, der udkommer i sommeren 2018.

Såfremt der på baggrund af en samlet vurdering af ovenstående viser sig afvigelser fra det forudsatte ift. gennemførte indsatser, marginaludvaskningen og i forhold til den fremadrettede kvælstofbelastning, mødes aftaleparterne med henblik på håndtering under hensyntagen til Danmarks EU-retlige miljøforpligtelser, herunder i forhold til vandplanens mål om at sikre en fortsat reduktion i kvælstofbelastningen.

Det forventes, at Aarhus Universitet foretager en validering og usikkerhedsberegning af det nationale marginaludvaskningstal beregnet ved anvendelse af NLES-5. Det resulterende usikkerhedsinterval for marginaludvaskningstallet vil indgå i beslutningsgrundlaget med henblik på håndtering af eventuelle afvigelser. Udgangspunktet for beslutningsgrundlaget vil være midtpunktet i usikkerhedsintervallet med mindre, at Aarhus Universitet indikerer, at en højere værdi bør anvendes.

Udviklingen i kvælstofudledningen til vandmiljøet beregnes på baggrund af data fra det nationale overvågningsprogram (NOVANA) opstillet som femårige bagudrettede gennemsnit for hvert af årene fra 2012 og frem.

Det forventes, at aftaleparterne vil blive forelagt et beslutningsgrundlag i sommeren 2018.

En eventuel justering på baggrund af ovenstående træder ikke i stedet for Danmarks forpligtelser til at overvåge, om de fastlagte miljømål – i henhold til vandrammedirektivet – kan forventes opfyldt.

Aftaleparterne er enige om, at der skal ses på muligheder for, at målrettet regulering på længere sigt kan differentieres yderligere i forhold til bl.a. jordbundstype, afgrødehistorik, afgrødevalg, kvælstoftilbageholdelse (retention) og oplandskortlægning. Konkret vil der i forhold til retentionskortet blive set på mulighederne for opdatering med henblik på yderligere målretning af reguleringen på længere sigt. Bilag 2 præsenterer en oversigt over igangsatte forskningsprojekter som kan medvirke til opdatering af det faglige grundlag for en stadig mere målrettet regulering.

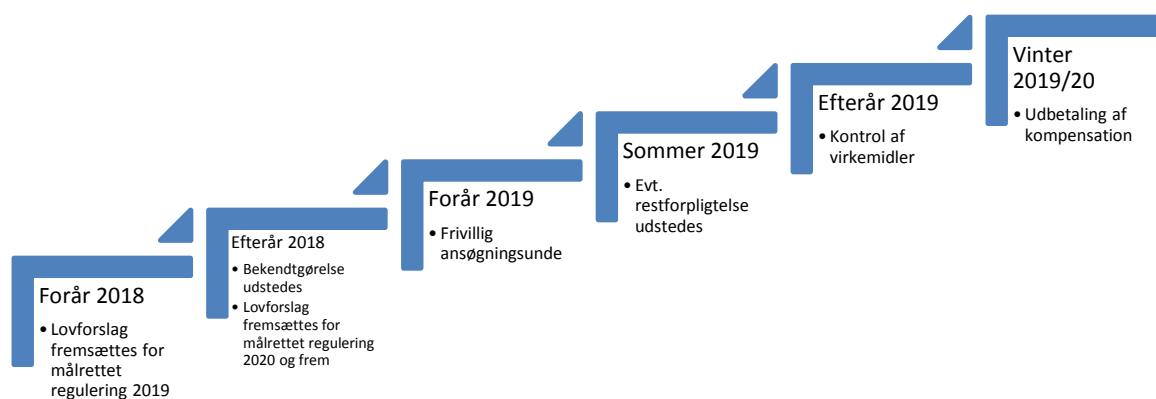
Landbruget står overfor en ny omstillingsbølge, hvor digitalisering og data skaber helt nye muligheder for at tilrettelægge dyrkningen meget præcist til gavn for både produktion og miljø. Hermed leverer præcisionslandbruget en dobbelt bundlinje. Det er aftaleparternes hensigt at understøtte udbredelsen af præcisionslandbrug i et grønt og fremtidssikret dansk landbrug. Herunder vil nye præcisionsteknologier blive søgt implementeret i den samlede indsats for vandmiljøet i takt med, at teknologierne bliver tilgængelige og miljøeffekten dokumenteres.

Aftaleparterne er enige om, at potentialerne ved bioraffinering af grøn biomasse skal udvikles og understøttes mest muligt, idet græs blandt andet kan bidrage til reduktion af kvælstofudvaskning til vandmiljøet, har lavt pesticidbehov, sikre produktion af proteiner til fx foder og levere råstoffet til avancerede biobaserede højværdiprodukter.

På baggrund af ovenstående afsættes der en grøn pulje på 90 mio. kr., som skal understøtte kvælstof-, natur- og klimatiltag, der relaterer sig til landbrugsjorder, herunder anvendelsen af præcisionslandbrug samt 25 mio.kr. til udvikling og kommercialisering af bioraffinering, fx ved etablering af grønne bioraffinaderianlæg fordelt rundt om i landet. Puljen skal desuden understøtte landbrugere, som ønsker at yde en ekstra indsats i forhold til miljøet, herunder fx gennem udtagning af sårbare områder, jordfordelinger, som skaber større og bedre sammenhængende naturområder og naturfremme i vandområdeindsatsen.

Reguleringsmodellen differentieres i 2019 på ca. 3.000 områder med et gennemsnitligt areal på ca. 1.500 ha. Reguleringsmodellen bygger i udgangspunktet på frivillighed. Hjørnестenen i reguleringen er frivillige ansøgningsrunder, hvor der kan søges kompensation for udlæg af efterafgrøder svarende til indsatsbehovet i det pågældende område. Aftaleparterne er enige om, at landmændenes kompensation i 2019 udgør 529 kr. pr. hektar efterafgrøder (op til 83,7 mio. kr, dog således at forligsparterne mødes og drøfter evt. yderligere finansiering, hvis der måtte være behov for dette i forlængelse af midtvejsevalueringen). Den enkelte landmand gives i 2019 fleksibilitet til at veksle et kompenseret efterafgrødeareal til alternative virkemidler med grundvandseffekt som f.eks. reduceret gødsugning, tidlig såning og mellemafgrøder, som dermed også kompenseres. Et udestående indsatsbehov efter den frivillige runde realiseres med en ikke-kompenseret obligatorisk forpligtelse, som landmanden vil kunne opfylde med en række alternative virkemidler (se bilag 1). Økologiske og ekstensive arealer fritages fra reguleringen i 2019, idet den gennemsnitlige udvaskning fra denne type arealer i forvejen er lav. Dette medfører blandt andet, at bedrifter med en høj andel af græs i sædskiftet får en relativ mindre reduktionsforpligtelse.

Figur 1: Tidsplan for implementering af målrettet regulering frem til vinter 2019/2020



Modellen er udviklet til at håndtere et indsatsbehov for at imødegå forringelse af kyst- og grundvand, samt at håndtere en indsats for at skabe gradvis forbedring af vandmiljøtilstanden frem mod 2021. Således finansieres kompensationsordningen med nationale midler under 'de minimis' regelsættet i 2019.

Fra 2020 er det hensigten, at kompensationsordningen i den målrettede regulering skal finansieres via Landdistriktsprogrammet, hvilket kan nødvendiggøre justeringer af reguleringsmodellen. Modellen udarbejdes i overensstemmelse med de generelle principper beskrevet i denne aftale.

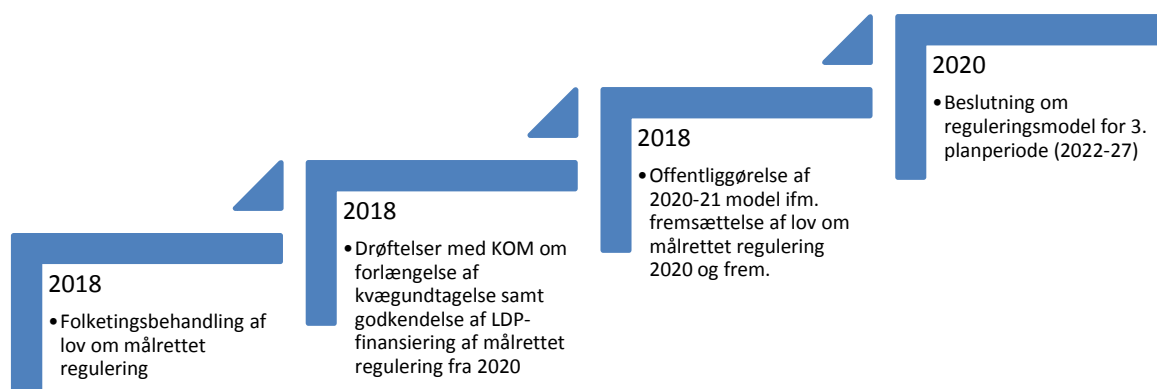
Den konkrete model fra 2020 afhænger af fortsatte drøftelser mellem regeringen og EU-Kommissionen. Drøftelserne om modellen for målrettet regulering fra 2020 er særligt fokuseret på afgrænsningen mellem Nitratdirektivet og Vandrammedirektivet. Det er en forudsætning for at kunne kompensere målrettet regulering under landdistriktsprogrammet, at Kommissionen anerkender, at den målrettede regulering er implementering af Vandrammedirektivet. Herefter vil det endvidere være nødvendigt at drøfte den konkrete reguleringsmodel med Kommissionen for at kunne overgå til Landdistriktsprogramfinansieret kompensation.

Et særligt fokusområde i drøftelserne med Kommissionen er, at det skal være muligt at kunne anvende et udvalg af alternative virkemidler i målrettet regulering.

I forhold til en statsstøtteordning skal det bemærkes, at der i udgangspunktet vil være de samme krav til godkendelse som til en LDP-ordning. Aftaleparterne er derfor opmærksomme på, at det, for at opnå Kommissionens godkendelse af enten en LDP- eller statsstøtteordning, kan blive nødvendigt at foretage tilpasninger af modellen for målrettet regulering fra 2020.

Såfremt drøftelserne med EU-Kommissionen leder til, at reguleringsmodellen eller indsatsbehovet skal justeres væsentligt, mødes aftaleparterne igen.

Figur 2: Tidsplan for udvikling af målrettet regulering



I Naturpakken (maj 2016) aftalte den daværende Regering (Venstre), Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti rammerne for den fremtidige kvælstofregulering.

Det fremgår således af Naturpakken:

”Med nærværende aftale tilkendegiver aftalepartierne (Regeringen (Venstre), Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), at de med Aftale om en Fødevarer- og landbrugspakke er enige om grundlaget for den samlede fremadrettede kvælstofregulering, og at alle kvælstofregulerende indsatser er forligsstof, hvor der skal være enighed mellem forligspartnerne.”

Nærværende aftale viderefører Naturpakkens og Fødevarer- og landbrugspakkens (december 2015) forligsbinding for Regeringen (Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance) og Dansk Folkeparti, dermed er bl.a. indsatsbehovet i tredje vandplanperiode forligsstof mellem Regeringen og Dansk Folkeparti.

Aftaleparterne mødes årligt med henblik på status for – og udviklingen af - den målrettede regulering. Aftaleparterne skal mødes i 2020 og blive enige om en model for stadig mere målrettet regulering i tredje vandplanperiode.

Aftaleparterne er enige om at stemme for den nødvendige lovgivning, der skal implementere nærværende aftale.

Aftaleparterne er enige om, at der skal ydes kompensation svarende til de faktiske omkostninger for landmændene i 2020 og 2021. Såfremt EU-Kommissionen ikke accepterer, at der kan ydes kompensation efter Landdistriktsprogrammet, skal kompensation for målrettet regulering løftes på anden vis end gennem Landdistriktsprogrammet. Aftaleparterne forpligtes til at finde finansiering hertil.

Bilag 1: Virkemidler i den målrettede regulering

Af nedenstående tabel fremgår de virkemidler, der kan anvendes i målrettet regulering i 2019, herunder omregningsfaktorer mellem virkemidlerne. Der anvendes samme omregningsfaktorer og bestemmelser vedr. virkemidlernes udlæg, som i det pligtige efterafgrødesystem. Omregningsfaktorerne justeres løbende med ny faglig viden.

Virkemidler	Effekt (kg kvælstof pr. hektar)*
Efterafgrøder	33
Alternativer	Omregning til efterafgrøder (hektar)
Tidlig såning	4 til 1
Mellemafgrøder	2 til 1
Energiafgrøder	0,8 til 1
Brak	1 til 1
Frivillig kvotereduktion	Organisk gødning: Under 80 kg N/ha 93 kg N
	Organisk gødning: Over 80 K N/ha 150 kg N
Afbrænding af fiberfraktion fra husdyrgødning	Organisk gødning svarende til 870 Kg N erstatter 1 ha efterafgrøde

* effekt i rodzonen. Den endelige effekt ift. de enkelte kystvande afhænger, udover effekten i rodzonen, af retentionen, dvs. hvor stor en andel af den kvælstof der når rodzonen, som omsættes inden kvælstoffet når de enkelte kystvande. Kendskabet til det enkelte områdes retention anvendes i den frivillige runde til at opnå en så effektiv indsats som muligt.

Bilag 2: Oversigt over igangsatte forskningsprojekter som kan medvirke til opdatering af det faglige grundlag for en stadig mere målrettet regulering

Aftaleparterne er enige om at reguleringsmodellen i målrettet regulering skal udvikles således, at den på sigt kan differentieres i forhold til bl.a. jordbundstype, afgrødehistorik, afgrødevalg, retention og oplandskortlægning.

Et centralt redskab i denne sammenhæng er det såkaldte retentionskort, som viser fordelingen af kvælstofomsætning. Retentionskortet blev senest opdateret i 2015 på baggrund af et samarbejde mellem GEUS og Aarhus Universitet. Der bliver i perioden frem mod 2019-2020 indsamlet ny viden på nogle af de centrale områder, der kan bidrage til at bestemme omsætningen med større sikkerhed.

Et retentionskort opdateret på baggrund af nedenstående projekter vil kunne indgå i målrettet regulering i tredje planperiode. Det er ikke muligt at vurdere omfang, omkostninger og finansiering af opdateringen før nedenstående forskningsprojekters afslutning.

Følgende igangsatte forskningsprojekter vil kunne indgå i skabelsen af et forbedret retentionskortet:

1. Projekter om kortlægning af dræn og kvælstof-omsætning i forskellige jordtyper (afsluttes ultimo 2019)
To projekter der har fokus på kvælstofomsætningen i forskellige jordtyper og afdækker betydningen af dræn for kvælstoftransporten og -omsætningen.
2. iDRÆN (2011-2017)
Udledningen af næringsstoffer er højere i dag end i år 1900, som følge af at dræning og afvanding over tid har medført en reduktion i landskabets naturlige kapacitet for at omsætte og tilbageholde næringsstoffer. I takt med at der reableres vådområder og etableres konstruerede minivådområder vil dette fremadrettet have betydning for omsætningen. I iDRÆN projektet ses der på potentialet for at øge retentionen i et konkret opland (Norsminde Fjord) ved at etablere landskabsfiltre (minivådområder og vådområder).
3. TReNDS (2015-2018)
I TReNDS projektet udvikles og afprøves nye metoder og redskaber til at undersøge transporten og omsætningen af nitrat i dræn og lavbundsområder.
I projektet arbejdes med at udvide kendskab til variationen i den naturlige nitratomsætning på relativ lille skala. Denne eksisterer ikke pt. på grund af videnshuller specielt med hensyn til betydningen af markdræn og lavbundsarealer, samt undergrundens geokemiske forhold.
4. Nye målestationer og opdatering af QNP modellen
Som opfølgning på aftale om Fødevarer- og landbruspakken er der etableret ca. 200 nye målestationer, der opgør udledningen af kvælstof og fosfor på en mere differentieret skala og med udvidelse af det målte opland. Stationerne driftes i perioden 2017-2019. Resultaterne derfra kan anvendes i kalibrering af et opdateret retentionskort ved at sammenholde den målte udledning med den modellerede transport og omsætning, og dermed nedbringe usikkerheden på retentionskortet.

På baggrund af resultaterne forberedes en opdatering af modellen for umålt opland i 2017-2018. Resultatet af den opdaterede model vil også kunne anvendes til at nedbringe usikkerheden.
5. Ny fællesoffentlig højdemodel udviklet (er afsluttet)

Danmarks Højdemodel indeholder detaljeret information om højdeforholdene i Danmark og kan bl.a. bruges til at kortlægge, hvor vandet strømmer hen og samler sig ved ekstreme vejrhændelser som stormflod og skybrud. Disse højdedata giver mulighed for at producere detaljerede og præcise kort, der viser vandets indtrængen og udbredelse i by og langs kyster og vandløb for hele landet.

6. Projekt om ny oplandskortlægning (afsluttes tidligst 2019)

Da der er kommet en ny fællesoffentlig højdemodel samt nyt fællesoffentlig vandløbskort er Miljøstyrelsen ved at genberegne oplandskortet. Efter den første overordnede genberegningen må der forventes at der skal foretages ekstra justeringer af oplandskortet for at sikre dets validitet også på lokale forhold af betydning for oplandsafgrænsningen.

Behov for supplerende projekter

Ovenstående projekter vil give et forbedret fagligt grundlag for udarbejdelse af et opdateret retentionskort med forbedret sikkerhed.

Såfremt der bliver igangsat supplerende projekter om omsætning af kvælstof i de øvre jordlag i eller under rodzonen, samt bedre bestemmelse af redox-zonens beliggenhed (grænsen mellem iltet og iltfrit vand, hvor kvælstofomsætningen sker) vil dette yderligere kunne forbedre det faglige grundlag.

Eventuel yderligere forbedringsmulighed på baggrund af GUDP-projekt

SEGES og bl.a. GEUS og Aarhus Universitet har et GUDP forskningsprojekt om emissionsbaseret kvælstof- og arealregulering. I projektet arbejdes der med at udvikle og teste metoder til måling af kvælstoftab fra små lokale landbrugsarealer. Det skal undersøges om denne metode kan anvendes til yderligere kalibrering af den viden, der skal bruges til at lave en stadig mere målrettet regulering. Det skal blandt andet afklares om resultater fra projektet på sigt vil kunne give mulighed for en lokal udfordringsret ift. retentionskortet og dermed nedbringe usikkerheden på retentionskortet yderligere jf. punkt 4 ovenfor.