

Erhverv
J.nr.
Ref. nilud / mlind
Den 20. marts 2014
Revideret d. 13. juni 2014

Pilotprojekt om fremtidig arealregulering – afprøvning af reguleringsmekanismer

Baggrund

I forlængelse af Natur- og landbrugskommissionen (NLK) er regeringen, Venstre og Det Konservative Folkeparti under Finansloven for 2014 enige om, at arbejde aktivt for en mere målrettet miljøregulering af landbruget således, at indsatsen sker dér, hvor virkningen og omkostningseffektiviteten er størst.

Med baggrund i denne aftale er der i gangsat et tværministerielt udviklingsarbejde omkring egnede reguleringsmodeller for stald og mark som i videst muligt omfang inddrager kommissionens anbefalinger. Der ønskes et svar hertil inden for 2014.

Der har i efteråret 2013 været dialog mellem den tværministerielle arbejdsgruppe under NLK-opfølgningen samt L&F, DN, ØL og VfL om igangsætning af et pilotprojekt. I december 2013 blev det besluttet at afsøge mulighederne for at et fælles pilotprojekt, som både indeholder forslag fra ministerierne og VfL. Det blev herunder aftalt, at projektets indhold og design justeres, således at projektet kan færdiggøres i 2014.

Formål

Det overordnede formål med pilotprojektet er at afprøve forskellige *reguleringsmekanismer* ved at teste to alternative reguleringsmodeller. De to modeller (virkemiddelmodellen med fokus på målrettet placering af virkemidler til forøgelse af kvoten og udledningsmodellen med fokus på udledningen fra bedriften via omsættelige kvoter) beskrives nærmere i bilag 2a og 2b. Begge reguleringsmodeller bygger grundlæggende på samme princip om målrettet og differentieret regulering af landbrugets gødningsanvendelse i forhold til vandforekomsternes sårbarhed og jordens evne til at omdanne kvælstof.

Formålet med afprøvningen af de to modeller er at kunne udvikle og redegøre for fordele og ulemper ved de forskellige *mekanismer*, som ligger bag modellerne, således at NLK's anbefalinger om natur, miljø og klima i videst mulige omfang tilgodeses.

Principperne for en ny arealregulering er dels at optimere gødsningstildelingen på landbrugsarealet, samtidig med at landmanden opnår større frihedsgrader i forhold til at vælge virkemidler, der kan øge hans samlede kvælstofkvote. Mens den ene model sigter mod at opbygge gødningskvoten på bedriftsniveau med målrettet placering af virkemidler, orienterer den anden model sig mod udledningen af kvælstof fra bedriftens arealer med mulighed for handel af kvoter mellem bedrifter. De to reguleringsmodeller vil hver især kunne svare på

bedriftens samlede udledning af kvælstof til vandmiljøet (ex-ante eller ex-post). Den geografiske placering af afgrøder/sædskifter vil i begge modeller være betydende ligesom placering af virkemidler vil påvirke det samlede gødningsforbrug. En grundlæggende forskel vil være at brugeren (landmand/konsulent) under mark- og gødningsplanlægningen vil mødes af forskellige it-formularer, som systemmæssigt fører brugeren til at tænke mod henholdsvis maksimering af gødningskvoten via virkemidler eller overholdelse af en samlet udledningskvote ved inddragelse af virkemidler og køb af kvoter. Fælles vil begge modeller dog omfatte en beregning af bedriftens gødningskvote af hensyn til kontrollen af gødningsregnskabet.

Metode

Afprøvningen af de to modeller vil i dette projekt foregå virtuelt med inddragelse af udvalgte case-bedrifter og i tæt samarbejde med parter og interessenter. For at sikre en lige vurdering af reguleringsmekanismerne i de to modeller kræves ens forudsætninger dvs. at begge modeller skal opsættes for samme arealer/bedrifter. For de udvalgte bedrifter beskrives den nuværende afgrøde, jordbund, retention, oplandsindsatsbehov således at udvaskningen kan opgøres på markniveau i begge modeller.

Projektet vil basere sig på det bedst tilgængelige datagrundlag. Der vil være tale om at anvende underliggende baggrundsdata fra det nuværende retentionskort, da der endnu ikke foreligger data fra det kommende mere præcise retentionskort. Da der er tale om et pilotprojekt hvor der udarbejdes prototyper på reguleringsmodeller anses anvendelse af foreløbige data for uproblematisk, netop fordi det er virtuelt og dermed ikke får faktiske konsekvenser for bedrifterne. Der skal dog tages højde for disse forhold når de afsluttende vurderinger gøres.

Udarbejdelse af mark- og gødningsplaner

Der udvælges en række repræsentative bedrifter. Antallet begrænses i henhold til projektets ressourcer og tidshorisont. Der vælges både konventionelle og økologiske bedrifter og der skal være variation indenfor dyretype, størrelse mv.

Planteavlskonsulenter skal derefter – under samråd med de konkrete landmænd – udarbejde mark- og gødningsplaner for hver bedrift på baggrund af de opsatte modeller og valgte reduktionsbehov. På baggrund af deres viden om de udvalgte bedrifter og deres lokalkendskab kan de vurdere, hvordan jordbrugere vil tilpasse sig de forskellige situationer.

Præmisser

Dette projekt har alene til formål at vurdere fordele og ulemper ved de mekanismer, der ligger i de to modeller ved valg af forskellige sædskifter og virkemidler.

Der vil derfor være en række forhold hvis hensyn skal inddrages under en endelig implementering af en ny arealregulering, men som ikke vil indgå i dette projekt. Dette gælder bl.a. hensynet til grundvandsinteresser samt forpligtigelser til Natura 2000, som undersøges særskilt. Derudover træffes en række afgrænsninger og valg i dette pilotprojekt, hvis effekt og betydning belyses i andre studier. Det er vurderet at pilotprojektet, inden for de beskrevne afgrænsninger, kan bidrage til forståelse af mekanismer i de to modeller, herunder til viden om hvorledes landmanden vil agere i forhold til valg af virkemidler og andre bedriftstiltag og med bidrag til viden om konsekvenser for bedriftsøkonomi og miljø.

Indsatsbehov og virkemidler

Det endelige indsatsbehov vil fremkomme af de statslige vandplaner. Det ligger således uden for dette projekt at forholde sig til recipienternes indsatsbehov. Det er intentionen at udarbejde (3x2) scenarier, som udtrykker 3 forskellige situationer de konkrete bedrifter kan stå overfor afhængig af de ydre rammer som det indsatsbehov der gælder samt bedriftens mulighed for at opnå mere kvælstof via omfordeling af kvælstof mellem bedrifter (se nedenfor). På den måde er det meningen at vurdere anvendelsen af modellernes under forskellige forudsætninger. Virkemidler, som i dag er anerkendte i den offentlige forvaltning, samt virkemidler, som aspirerer hertil (eks. minivådområder og kontrolleret dræning), vil kunne indgå i projektet. Projektet forholder sig ikke til muligheden for at opnå en del af indsatsen ved virkemidler, som ligger uden for dyrkningsfladen (f.eks. stenrev og muslingeopdræt).

Inddragelse af målinger i reguleringen

Grundet tidshorizonten på dette projekt vil det ikke være muligt at inddrage regulering ud fra måling af N-min eller regulering med måling i vandløb eller dræn, som beskrevet i tilknytning til udledningskvotemodellen. Det vil derfor i dette projekt alene være den beregnede udledning ud fra udvaskningsmodeller og retentionskortlægningen.

Omfordeling af kvælstof mellem bedrifter

Begge modeller indeholder – i varierende grad – mekanismer, der muliggør omfordeling af kvælstof mellem bedrifter ved enten handel eller forpagtning. Pilotprojektet bør derfor ideelt set omfatte bedrifter i et sammenhængende område, der inkluderer tilpas mange bedrifter til at belyse denne mekanisme. Projektet vil dog i praksis kun kunne gøre dette delvist.

Konvertering af kvælstof mellem oplande

En betydelig andel af bedrifterne i DK vil have arealer på kryds af oplandsgrænser, hvilket betyder, at der vil ske en vis udjævning i den forud fastsatte differentiering mellem oplande. De to modeller vil have varierende indvirkning på dette. Dette projekt vil kun delvist kunne belyse disse effekter.

Succeskriterier

De to modeller bygger på forskellige reguleringsmekanismer. I gennem case studierne er det målet at få belyst reguleringsmekanismernes fordele og ulemper i forhold til:

- Tilsigtet miljømæssig effekt
 - Sikkerhed for opnåelse af miljømål for kvælstof
- Gennemskuelighed/anvendelighed for brugeren (landmanden)
- Driftsøkonomiske konsekvenser
- Vurderede administrative omkostninger
- Øvrige miljømæssige effekter:
 - Mulighederne for at understøtte opbygning af et nationalt naturnetværk
 - Mulig synergi til indsatser for forbedring af de fysiske forhold i vandløb
 - Vurdering af indvirkningen på udledningen af drivhusgasser.

Der udarbejdes ved siden af denne projektbeskrivelse en nærmere beskrivelse af det forventede output til projektet.

Projektets finansiering, omfang og begrænsning

Dette projekt skal bidrage til at danne grundlag for en politisk beslutningsproces i forhold til mulig implementering af en ny arealregulering fra 2016 parallelt med vedtagelse af vandplan 2.0. Det betyder, at projektet skal færdiggøres i efteråret 2014.

Den relativt korte tidshorisont betyder, at omfanget af projektet skal holdes ret begrænset. Som minimum bør der indgå 30 bedrifter i projektet.