



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Januar 2024

Rigsrevisionens notat om

**tilrettelæggelsen af en
større undersøgelse af
tilsyn med landbrugets
udledning af kvælstof
fra gødning**

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning

8. januar 2024
(opdateret den 15. april 2024)

RN 704/24

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 6. november 2023 om en undersøgelse af tilsynet med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning. Dette notat beskriver, hvordan Rigsrevisionen agter at tilrettelægge en undersøgelse.

Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne i oktober 2024.

II. Baggrund

2. Statsrevisorerne begrundede deres anmodning med, at det årlige iltsvind i de senere år har bredt sig til større områder af det danske hav, og at det bl.a. skyldes, at der er for meget kvælstof i vandet. Danmark har forpligtet sig til at nedbringe kvælstofudledningen for at overholde EU's krav til vandmiljøet i 2027 (vandrammedirektivet).

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris opgave

3. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri kontrollerer, at landbrugerne ikke anvender mere gødning, end de må (jf. gødskningsloven). Ministeriet skal som grundlag for kontrollen føre register over landbrug og gødningsleverandører (Register for Gødningsregnskab og Leverandørregister for gødningsleverancer) samt beregne, hvor meget kvælstof og fosfor det enkelte landbrug må tilføre markerne i form af gødning. For kvælstof beregnes kvoter på baggrund af såkaldte kvælstofnormer, som fastsættes af et udvalg sammensat af fagpersoner fra universiteter, ministerier, styrelser og erhvervet. Kontrollen med gødningsregnskabet og leverandørregistret skal sikre, at der ikke sælges og bruges ureglementeret gødning, og at landbrugene overholder deres kvoter. Ministeriet kan sanktionere i tilfælde af, at reglerne overtrædes, fx ved brug af bødeforelæg, reduktion i landbrugsstøtten eller politianmeldelse. Landbrugsstyrelsen udfører kontrollen.

EU's vandrammedirektiv

EU's vandrammedirektiv har til formål at beskytte vandmiljøet og sikre opfyldelse af målet om "god tilstand" i alle vandområder. Direktivet fastsætter en række konkrete miljømål og overordnede rammer for den administrative planlægning, gennemførelse af tiltag og overvågning af vandmiljøet. Direktivet trådte i kraft den 22. december 2000 og er udmøntet i lov om vandplanlægning i 2013. Miljømålene skal opfyldes løbende frem til 2027. Ifølge direktivet er det dog muligt at forlænge fristen, hvis naturlige forhold gør, at miljømålene ikke kan opfyldes inden for denne periode.

Gødning

Gødning indeholder bl.a. kvælstof og fosfor, der fungerer som næring til planterne på markerne og får dem til at vokse. Overskydende kvælstof og fosfor, som planterne ikke når at optage, kan blive skyllet ned i jorden og ud i vandmiljøet.

Efterafgrøder

Efterafgrøder er afgrøder, der dyrkes i tidsrummet mellem 2 hovedafgrøder for at mindske udvaskning af kvælstof fra landbrugsjord i efterårs- og vintermånederne. Udvasnkningen mindskes ved, at efterafgrøderne optager og holder på overskydende kvælstof og fosfor, hvilket er med til at beskytte vandmiljøet. Efterafgrøder er typisk hurtigtvoksende afgrøder, fx græs.

4. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har også ansvaret for at gennemføre tiltag, der kan reducere udledningen af kvælstof fra gødning. Folketinget har med "Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug" fra 2021 besluttet at reducere landbrugets kvælstofudledning med 10.800 tons årligt. Måltrettet regulering og kollektive virkemidler skal tilsammen reducere kvælstofudledningen med 8.000 tons årligt. De resterende 2.800 tons forventes reduceret ved en række mindre initiativer, herunder privat skovrejsning, og ved forventede effekter af indsatser under EU's fælles landbrugs politik for 2022-2030.

Måltrettet regulering består af en tilskudsordning, hvor landbrugerne frivilligt kan søge om tilskud til at etablere efterafgrøder og andre kvælstofreducerende tiltag. Hvis den frivillige runde ikke leverer nok reduktioner til at nå målet, kan Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri efterfølgende stille krav om, at landbrugerne etablerer efterafgrøder uden kompensation. *Kollektive virkemidler* består i en række frivillige tilskudsordninger, hvor kvælstofreducerende projekter kan finansieres.

Der er samlet afsat godt 3 mia. kr. på finansloven til gennemførelsen af måltrettet regulering og kollektive virkemidler i perioden 2022-2027.

Statsrevisorernes spørgsmål

5. Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at undersøge, om Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris tilsyn med udledning af kvælstof har været tilfredsstillende, herunder:

- om Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har ført et tilstrækkeligt tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning

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

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.

6. Vi forventer at kunne besvare Statsrevisorernes spørgsmål.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

7. Det overordnede formål med undersøgelsen er at vurdere, om Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris tilsyn med udledning af kvælstof har været tilfredsstillende, jf. spørgsmålene fra Statsrevisorerne.

8. Tabel 1 viser, hvordan Rigsrevisionen agter at svare på spørgsmålene.

Tabel 1**Rigsrevisionens tilgang til Statsrevisorernes spørgsmål**

Statsrevisorernes spørgsmål	Tilgang i undersøgelsen
Har Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri ført et tilstrækkeligt tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning?	<p>Vi vil undersøge:</p> <ul style="list-style-type: none"> • om Landbrugsstyrelsen har beregnet kvælstofkvoter for hvert landbrug i overensstemmelse med gødskningsloven • om Landbrugsstyrelsen har sikret, at alle registreringspligtige virksomheder, der leverer, producerer eller anvender gødning, er registreret, herunder hvordan styrelsen sikrer, at der ikke sker salg uden om registret • om Landbrugsstyrelsen har kontrolleret landbrugets overholdelse af kvælstofkvoterne, og hvordan styrelsen har sanktioneret i tilfælde af overtrædelser • om Landbrugsstyrelsen har gennemført kvælstofreducerende tiltag, der medvirker til opfyldelsen af målene for kvælstofreduktionerne på landbrugsområdet • om Landbrugsstyrelsen har iværksat yderligere tiltag, hvis målene for kvælstofreduktionerne ikke opfyldes.

9. Vi vil så vidt muligt vise i beretningen, hvordan landbrugets udledning af kvælstof fra gødning er fordelt i Danmark. Kortlægningen vil afhænge af, hvilke data om kvælstofudledning der er tilgængelige.

10. Vi vil desuden redegøre for, hvem kommunerne indberetter landbrugets spildevandsudledning til, herunder om der er en central myndighed på området. Da Rigsrevisionen ikke har mandat til at revidere kommunerne, vil denne del af undersøgelsen være beskrivende.

Afgrænsning af undersøgelsen

11. Undersøgelsen vil som udgangspunkt omfatte perioden 2019-2023. Vi vil dog i et vist omfang også undersøge Landbrugsstyrelsens arbejde med at gennemføre og iværksætte kvælstofreducerende tiltag tilbage til 2015. Dermed vil undersøgelsesperioden både omfatte "Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug" fra 2021 og fødevarer- og landbrugspakken fra 2015.

12. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Birgitte Hansen