



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

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 ultimo 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).

#### Myndighedernes opgave

##### Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

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. For fosfor beregnes lofter for, hvor store mængder af forskellige typer gødning landbrugene må tilføre pr. hektar jord. 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. Udvasknin-gen 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.

### Vandområdeplaner

Vandområdeplanerne er en samlet plan for at forbedre det danske vandmiljø (vandløb, søer, kystvande og grundvand) i overensstemmelse med EU's vandrammedirektiv. Vandområdeplanerne omfatter en periode på 6 år.

De seneste vandområdeplaner omhandler perioden 2021-2027 og omfatter ca. 18.600 km vandløb, 986 søer, 109 kystvande og 2.050 grundvandsforekomster.

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 landbrugspolitik 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.

### Miljøministeriet

5. Miljøministeriet har en række forpligtelser, som følger af vandrammedirektivet. Direktivet er implementeret i en række danske love og bekendtgørelser, hvor lov om vandplanlægning er den primære lovgivning.

6. Der er 2 bestemmelser i lov om vandplanlægning, som er centrale i forhold til overvågningen af den del af vandmiljøet, der er – eller kan blive – berørt af landbrugets udledning af kvælstof og fosfor fra gødning:

- Miljøministeriet skal overvåge tilstanden i vandmiljøet (jf. § 31 i loven).
- Hvis overvågning eller andre data viser, at Danmark ikke kan sikre god tilstand i vandmiljøet i 2027, skal Miljøministeriet afdække årsagerne og om nødvendigt fastsætte yderligere foranstaltninger (jf. § 21 i loven).

Miljøstyrelsen udfører overvågningen af tilstanden i vandmiljøet. Reglerne om overvågning af vandmiljøets tilstand er primært fastlagt i overvågningsbekendtgørelsen. Formålet med overvågningen er, at Miljøministeriet får tilstrækkelig viden om tilstanden i vandmiljøet til at kunne udarbejde vandområdeplaner og følge op på, om målene for god tilstand i vandmiljøet nås.

Vandområdeplanerne skal ifølge Miljøministeriet indeholde oplysninger om forbedring af vandmiljøtilstanden og om midlerne hertil. Miljøministeriet skal udarbejde reviderede vandområdeplaner hvert 6. år med konkrete mål for vandmiljøet i Danmark og initiativer til at nå dem. Ministeriet skal analysere de menneskelige aktiviteter, herunder landbrugets, indvirkning på vandmiljøet. I de seneste vandområdeplaner er det fastlagt, hvor meget landbruget årligt skal reducere udledningen af kvælstof fra gødning for at opnå et godt vandmiljø.

### Statsrevisorernes spørgsmål

7. Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at undersøge, om Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri tilsyn med og Miljøministeriets overvågning af 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
- om Miljøministeriet i tilstrækkelig grad overvåger den del af vandmiljøet, der er – eller kan blive – berørt af kvælstof- og fosforforurening fra landbruget.

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.

8. Vi forventer at kunne besvare Statsrevisorernes spørgsmål.

### III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

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

10. 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"> <li>• om Landbrugsstyrelsen har beregnet kvælstofkvoter og fosforlofter for hvert landbrug i overensstemmelse med gødskningsloven</li> <li>• 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</li> <li>• om Landbrugsstyrelsen har kontrolleret landbrugets overholdelse af kvælstofkvoterne og fosforlofterne, og hvordan styrelsen har sanktioneret i tilfælde af overtrædelser</li> <li>• om Landbrugsstyrelsen har gennemført kvælstofreducerende tiltag, der medvirker til opfyldelsen af målene for kvælstofreduktionerne på landbrugsområdet</li> <li>• om Landbrugsstyrelsen har iværksat yderligere tiltag, hvis målene for kvælstofreduktionerne ikke opfyldes.</li> </ul>
Har Miljøministeriet i tilstrækkelig grad overvåget den del af vandmiljøet, der er – eller kan blive – berørt af kvælstof- og fosforforurening fra landbruget?	<p>Vi vil undersøge:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• om Miljøministeriet har overvåget vandmiljøets tilstand i overensstemmelse med udvalgte bekendtgørelser under lov om vandplanlægning</li> <li>• om Miljøministeriet har afdækket landbrugets påvirkning af vandmiljøets tilstand</li> <li>• om Miljøministeriets har sikret, at der findes og fastlægges kvælstofreducerende tiltag på landbrugsområdet.</li> </ul>

11. Ansvaret for at iværksætte og gennemføre kvælstofreducerende tiltag er i flere tilfælde delt mellem Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri og Miljøministeriet. I undersøgelsen vil vi derfor have fokus på koordineringen mellem ministerierne.

12. 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.

13. 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**

14. Undersøgelsens *første del* vedrørende Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 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.

Undersøgelsens *anden del* vedrørende Miljøministeriet vil som udgangspunkt også omfatte perioden 2019-2023, så vi fokuserer på de seneste vandområdeplaner og forarbejdet til planerne. Vi forventer, at denne del af undersøgelsen vil udgøre en mindre del i forhold til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris tilsyn med landbrugets anvendelse af gødning.

15. Det vil ikke være muligt at afdække alle Miljøministeriets opgaver i relation til vandrammedirektivet. Vi forventer at afgrænse os fra at undersøge, hvordan Miljøstyrelsen generelt overvåger vandmiljøet, og i stedet fokusere på, hvor dækkende overvågningen er specifikt for landbruget. Vi forventer også at afgrænse os fra tekniske forhold i Miljøministeriets data og beregningsmetoder for overvågningen.

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

Birgitte Hansen