



Indsigter i administration og praksis hos landmanden

Case-projekt: Ny husdyrarealregulering

December 2015
NaturErhvervstyrelsen



Resumé

Miljøstyrelsen (MST) og NaturErhvervstyrelsen (NAER) arbejder på at udvikle en ny husdyrregulering, hvor miljøgodkendelserne som vi kender dem i dag splittes op i en ny anlægsregulering og en ny arealregulering. Et af formålene med den nye regulering er, at gøre mulighederne for udbringning af husdyrgødning mere fleksible for landmændene. For at undersøge, om den foreslåede administrationsmodel understøtter dette formål, er case-analysen ”Konsekvenser af Ny husdyrarealregulering” gennemført i regi af MST og NAER.

I forslaget til Ny husdyrarealregulering overgår regulering af udbringning af husdyrgødning fra miljøgodkendelser til generelle regler, samt regulering i gødningsregnskabet. For landmændene betyder det, at der indføres en ny administrationsmodel og forslag til ændret fosforregulering. For at få indsigt i, hvad en eventuel ny husdyrarealregulering vil betyde for landmandens administration og fleksibilitet i praksis, hvilke fordele og ulemper han vil opleve, er der gennemført interviews med 9 landmænd, der berøres forskelligt, samt gennemført 2 fokusgrupper med landbrugskonsulenter og sektoreksperter. Dette er en kvalitativ undersøgelse, som skal give indsigt i landmandens administration og praksis.

Undersøgelsen viser, at de interviewede landmænd og konsulenter oplever, at en ny administrationsmodel kan lette administrative, økonomiske og oplevede byrder for landmanden. Derudover opleves den præsenterede administrationsmodel (se bilag 1), som en model, der kan mindske den risiko, der i dag er for, at der opstår fejl i håndtering af vilkår fra en miljøgodkendelse. Samtidig kan modellen skabe øget gennemsigtighed i de miljøkrav, der følger af udbringning af husdyrgødning, og dermed reducere en af de barrierer, der i dag kan være for at modtage husdyrgødning. Den foreslåede administrationsmodel opleves som en model, der kan understøtte øget fleksibilitet i anvendelsen og udskiftning af arealer til udbringning af husdyrgødning, hvilket giver bedre mulighed for at tilpasse udbringningen på kort sigt. Afstand til udbringningsarealer og personlige relationer er de mest betydende faktorer for, hvor husdyrgødningen bringes ud, og derfor vil den øgede fleksibilitet, der opstår i en ny administrationsmodel, ikke nødvendigvis komme til udtryk ved en stor udskiftning i arealer i praksis.

I det følgende gennemgås indsigter fra nogle af undersøgelsens forskellige temaer.

Omkostninger til miljøgodkendelse af arealer

I dag har landmanden omkostninger til konsulenttydelser og sagsbehandling i kommunen ved ansøgning om godkendelse af arealer til udspreddning af husdyrgødning. Han må afsætte tid og energi til at etablere gylleaftaler, såfremt han ikke selv har rådighed over det fornødne harmoniareal. Ved gylleaftaler er det ofte husdyrproducenten, der betaler omkostningen til godkendelsen. Omkostningen til administration kan være en barriere for at indgå aftaler på mindre arealer, da omkostningen – i forhold til arealets størrelse – er forholdsvis stor. Med den afprøvede administrationsmodel fjernes den omkostning, der er forbundet med miljøgodkendelse af arealerne, mens omkostningen, egen eller til konsulenttimer, til planlægning og indberetning, kan stige.

Flere landmænd pegede på, at de i forbindelse med en samlet miljøgodkendelse af anlæg og arealer havde ansøgt om godkendelser af arealer, som de vidste, ikke ville være relevante for dem at anvende til udbringning af husdyrgødning, når stalden var blevet opført. Det medfører dobbeltarbejde, da der også skal bruges tid, energi og penge når den reelle gylleaftale skal etableres og godkendes.

Omkostningerne til ansøgning og de krav, der kan komme til udbringning har afholdt nogle bedrifter fra at foretage produktionsændringer, som ville betyde, at de skulle søge om en miljøgodkendelse.

Risiko for at der opstår fejl

De interviewede landmænd anvender alle miljø-, planteavls- og husdyrkonsulenter, som de ofte føler sig afhængige af i ansøgningsprocessen, og det er dem, der hjælper landmanden med at sikre, at vilkårene i miljøgodkendelsen overholdes i praksis. Landmanden oplever det som en udfordring, at han skal bruge én konsulent til at lave ansøgning, som ender i vilkår og at det derefter er en anden konsulent, der skal hjælpe ham med at sikre at vilkårene bliver overholdt. Det skaber en risiko for at nogle informationer bliver tabt i kommunikationen mellem miljøkonsulent, landmand og planteavlskonsulent. Det er i sidste ende landmanden, der har ansvaret for at vilkårene overholdes, men han køber sig ofte til konsulentens hjælp og stoler på, at konsulent sikrer at de nødvendige foranstaltninger er taget.

Ved en ny administrationsmodel vil vilkår, der tidligere kan være skrevet ind i en godkendelse, blive omsat til generelle krav. Det vil alt andet lige betyde, at det bliver lettere for landmænd og planteavlskonsulenter at sikre sig, at de er overholdt i mark- og gødningsplan, idet kravene er ens for alle.

Optimering af udbringning af husdyrgødning

Det lokale marked, hvor der udbydes arealer til udbringning af husdyrgødning er dynamisk i og med, at f.eks. ændrede forpagtningsaftaler, ejerskifte og udbud af gylleaftaler medfører, at landmanden inden for kort tid kan ønske at udskifte de arealer, hvorpå han udbringer sin husdyrgødning. For husdyrproducenterne betyder det, at en godkendelse opleves som en statisk hæmsko i en ellers dynamisk virkelighed.

Gennemsigthed i krav

Blandt de interviewede personer blev det nævnt som en barriere for etablering af gylleaftaler, at de krav den bedrift, der modtager husdyrgødning, kan blive pålagt som følge af en miljøgodkendelse, ikke kendes på det tidspunkt, hvor man ønsker at indgå aftalen - dvs. før en ansøgning indsendes og omkostningerne hertil afholdes. Fastlagte regler for udspreddning knyttet til arealerne betyder, at der vil være en større gennemsigthed og forudsigelighed om de krav der stilles, som følge af en indgået gylleaftale, som dermed kan etableres på et mere oplyst grundlag.

Fleksibilitet i udbringningsarealer i praksis

På det nuværende marked for afsætning af husdyrgødning er det oftest husdyrproducenten, der betaler for miljøgodkendelsen, og samtidig dækker han omkostningerne til udbringning. Dermed får modtageren gratis tilført næringsstoffer til sine arealer.

Ved det forslag til en ny administrationsmodel, der er undersøgt her, er de fleste arealer i princippet til rådighed til udbringning under nogle givne krav fastlagt i generelle regler. De ugensigtige krav og det forhold, at kommunen bliver kontrolinstans på en bedrift, hvis der skal udbringes husdyrgødning, kan i dag være en barriere for at indgå en gylleaftale. På den anden side, er der en gevinst ved at modtage gratis næringsstoffer. Blandt de adspurgte bedrifter var der ikke nogen, som ikke havde haft mulighed for at afsætte den mængde husdyrgødning de ønskede via gylleaftaler, men transportafstanden kunne blive lang.

Planlægning på kort og langt sigt

Landmændene planlægger både med en kort tidshorisont inden for planåret og lang tidshorisont, som er mange år frem. På kort sigt har de en mark- og gødningsplan de planlægger at følge, men først og fremmest er de afhængige af vind og vejr, som kan betyde, at de må afvige fra planen. Det betyder, at planlægningsmodulet i administrationsmodellen skal kunne tage højde for den slags afvigelser.

Landmænd er en del af et lokalt netværk, hvor de har mange transaktioner mellem hinanden i løbet af et år. De går op i at knytte tætte relationer inden for det lokale netværk, da de på den måde måske kan sikre handlemuligheder på bedriften, både på kortere og længere sigt, og inden for afsætning af husdyrgødning og i relation til andre områder. En arealgodkendelse i forbindelse med en gylleaftale tilhører de arealer, hvor husdyrgødningen udbringes, og modtageren kan derfor frit skifte til en ny leverandør af husdyrgødning inden for rammen af godkendelsen. Det er dog oftest husdyrproducenten der har betalt for godkendelsen. De mange transaktioner – som oftest ikke er formaliserede – understreger at relationerne er vigtige for driften på en bedrift.

På længere sigt er landmændene opmærksomme på, om der opstår muligheder for at optimere udbringningsarealerne inden for det lokale netværk. Hvis muligheden opstod for at erhverve arealer, der lå fordelagtigt i forhold til bedriften, var der flere af de adspurgte, der investerede i arealerne, fordi de muligvis kunne få behov for arealet til udbringning på et senere tidspunkt (flere år ud i fremtiden).

Fosforloft og gylle bytte

Afstand til udbringningsarealer er et af de mest afgørende parametre for, hvor husdyrgødningen køres hen. Landmændene gav udtryk for, at bytte af gylle mellem driftsgrene for at optimere P/N-forholdet umiddelbart kun være en fordel, hvis transporten samtidig kan minimeres for begge parter.

Biogas

Biogas er en anden mulighed for at få ændret P/N-forholdet i husdyrgødningen. Flere af landmændene havde overvejet at levere deres husdyrgødning til et biogasanlæg og nogle anvendte biogasanlæg i dag. Flere af bedrifterne havde biogasanlæg som backup mulighed som alternativ til en anden buffertank.

I fokusgrupperne pegede man på, at den slags gylle, som man ønsker at fortynde til et mere attraktivt P/N-forhold, ikke er den mest attraktive del i et biogasanlæg. Desuden kommer der mange andre produkter i biogasanlæggene, f.eks. slagteriaffald, som indeholder fosfor. Hvis biogasanlæggene skal sige nej til bestemte andre input med høje fosforkoncentrationer, kan det øge deres produktionsomkostninger.

Undersøgelsen er udarbejdet af NaturErhvervstyrelsen, koordineret af Innovationsenheden
December 2015

Indhold

1. Indledning	6
1.1 Baggrund	6
1.2 Formål	6
1.3 Afgrænsning	6
1.4 Organisering.....	7
2. Metode	8
2.1 Kvalitativ metode	8
2.2 Interview	8
2.2.1 Kriterier for udvælgelse	8
2.2.2 Interview med landmænd.....	9
2.3 Fokusgrupper med konsulenter og sektoreksperter	10
3. Analyse	11
3.1 Analysens opbygning	11
3.2 Del 1: Landmandens oplevelse af administration af husdyrgødning	11
3.2.1 Den nuværende proces med miljøgodkendelse	11
3.2.2 Tema 1: Mange involverede parter – mange komplekse relationer.....	12
3.2.3 Tema 2: Miljøgodkendelsen er statisk, markedet for afsætning er dynamisk	15
3.2.4 Tema 3: Gennemsigtighed i miljøkrav	17
3.3 Indsigter fra del 1	17
3.4 Del 2: Administration af husdyrgødning i en praktisk hverdag	18
3.4.1 Tema 4: Gylleaftaler er en relation i et nabolnetværk	18
3.4.2 Tema 5: Planlægningen for næste år.....	19
3.4.3 Tema 6: Fosfor	20
3.5 Indsigter fra del 2.....	22

Bilagsliste:

1. Foreløbigt udkast til ny regulering som præsenteret for landmænd og fokusgrupper
2. Fosforscenarier defineret i case-projekt

Undersøgelsen er udarbejdet af Innovationsenheden, NaturErhvervstyrelsen
December 2015.

1. Indledning

1.1 Baggrund

I Miljøstyrelsen (MST) og NaturErhvervstyrelsen (NAER) pågår et arbejde i projektet Ny husdyrarealregulering med at udvikle en ny husdyrregulering, herunder en ny anlægsregulering og en ny arealregulering. I udviklingen af ny regulering ønsker MST og NAER at undersøge, hvordan en fremtidig regulering vil påvirke erhvervet. Derfor er det besluttet at gennemføre case-analysen: "Konsekvenser af dele af "Ny husdyrarealregulering"", som afprøver væsentlige elementer af forslag til Ny husdyrarealregulering og hvilke konsekvenser det vil få for landmanden.

I den nye regulering arbejdes på en ny administrationsmodel, som vil øge fleksibiliteten for erhvervet. Denne case-analyse tager udgangspunkt i landmændenes hverdag og praksis for at få indsigt i, hvad en ny administrationsmodel kan betyde for dem og hvordan de oplever fleksibilitet.

Case-analysens indsigter skal anvendes som indspil til den politiske beslutningsproces, samt som en del af grundlaget for udarbejdelse et nyt lovforslag.

1.2 Formål

Denne kvalitative del af case-analysen har fokus på to dele: 1) Afprøvning af en ny administrationsmodel for opgørelse af fosforlofter og efterafgrødekrav fra husdyrgødning 2) Administrative konsekvenser for landmanden ved implementering af fosforlofter.

Formålet med dette studie er, at få indsigt i landmandens oplevede fordele og ulemper ved en ændret husdyrgødningsadministration, herunder at han vil få mulighed for at ændre anvendelsen af husdyrgødningen fra år til år og lave skiftende gylleaftaler eller biogasaftaler, uden at skulle søge miljøgodkendelse hertil hos kommunen.

1.3 Afgrænsning

Dette del-studie tager udgangspunkt i *landmandens* oplevelse af, hvordan reguleringen af husdyrgødning påvirker hans praksis i marken og administration bag skrivebordet. Det vil sige, at vi har taget landmændenes gummistøvler på, for at se reguleringen fra hans perspektiv. I den forbindelse er vores regulering af arealdelen i husdyrgodkendelser kun én del af den virkelighed de forholder sig til.

Gennem interviews med 9 landmænd og fokusgruppeinterview med landbrugskonsulenter og sektoreksperter har vi fået indsigt i, hvordan landmanden oplever reguleringen af arealer til udspredding af husdyrgødning, hvordan de agerer i forhold hertil, og hvilken sammenhæng vores regulering skal ses i.

Da dette del-studie har et ensidigt perspektiv – landmandens - forholder det sig således ikke til f.eks. de administrative konsekvenser i staten og kommunen, miljømæssige konsekvenser eller lign.

Forslaget til en ny husdyrarealregulering er et del-element af flere tiltag som Miljø- og Fødevarerministeriet arbejder med, og som muligvis vil implementeres efterfølgende. Da dette studie har til formål at undersøge landmændenes oplevede fordele og ulemper ved de tiltag, der er omfattet af en ny husdyrarealregulering, vil vi i dette studie tage udgangspunkt i netop dette

område – og ikke inddrage ændringer som kan/skal ske i f.eks. ny anlægsregulering, ændrede generelle gødningsnormer, adgang til finansiering, afregningspriser eller andet.

1.4 Organisering

Arbejdet med denne del af casestudiet er koordineret af Innovationsenheden i NaturErhvervstyrelsen. Casestudiets projektgruppe har nedsat en arbejdsgruppe der har sparet i forskellige dele af processen. Arbejdsgruppen har bestået af medarbejdere fra NAER, MST og SEGES.

Medarbejdere fra MST og NAER har bistået med faglig ekspertise under interview og fokusgrupper. SEGES har bistået med at etablere kontakt til interviewpersoner og deltagere i fokusgrupper, samt med at lave beregninger for konsekvenser af et fosforloft for de interviewede bedrifter.

2. Metode

2.1 Kvalitativ metode

Med kvalitative metoder kan man undersøge en række forhold og fænomener, som man ikke direkte kan iagttage, måle og veje. I modsætning til kvantitative metoder, som f.eks. er baseret på store stikprøver, er der med kvalitative metoder mulighed for at tydeliggøre de dybere årsager bag et givet forhold, fremfor kun at beskrive dets udbredelse og fordelingen. Det er givtigt at anvende kvalitative metoder, når vi som styrelser skal forstå vores kunders hverdag, og hvordan vores løsninger påvirker dem. I dette studie har vi valgt at bruge interview og fokusgrupper for at afdække landmandens perspektiv på ny husdyrrealregulering.

Den kvalitative metode tilstræber ikke repræsentativitet. Den kvalitative metode er god til at få nuancer frem, som giver en forståelse af *hvorfor* landmændene mener eller oplever verden/fænomenet, som de gør. Generaliseringer på baggrund af kvalitative analyser har fokus på mønstre i forståelser og praksisser, og hvordan de hænger sammen med de situationer de fremkommer i.

2.2 Interview

2.2.1 Kriterier for udvælgelse

De driftsgrene, der indgår i dette studie, er først og fremmest udvalgt på grund af, at de er de mest udbredte produktionsgrene i Danmark og på baggrund af, hvordan de berøres forskelligt af et forslag til fosforloft. Derudover differentieres der i analysen på de reguleringsmæssige faktorer, der har betydning for, hvordan deres arealkrav vil blive påvirket af ændringer i kvælstof- og fosfornormer som foreslået i den nye regulering. Husdyrtætheden¹ i oplandet samt områder med de nuværende fosforklasser² er anvendt som de mest afgørende parametre for de udfordringer, landmanden vil få på grund af den nye regulering.

Oplevelsen af overgangen til et nyt administrativt system, med nye kvælstof- og fosfornormer påvirkes af, om man har en miljøgodkendelse i henhold til husdyrgodkendelsesloven i dag, og om man benytter sig af gylleaftaler i dag. Derfor har disse forhold også været et udvælgelseskriterie. For at reducere kompleksiteten i udvælgelsen, har vi valgt, at det ikke var alle parametre, som skulle være præ-defineret for at udvælge de bedrifter, der skulle indgå i interviewundersøgelsen. Det er forventningen, at vi har udvalgt bedrifter, som ligger i forskellige ender af et spektrum for, hvordan de vil opleve en ny husdyrrealregulering. De udfyldte felter i skema 1 herunder betyder, at dette parameter skulle være opfyldt for bedriften når den blev udvalgt, ”-” betyder, at det ikke er et parameter der har ligget til grund for udvælgelsen.

¹ Lokaliseret i kommuner med høj husdyrtæthed

² Udvalgt på baggrund af fosforkrav i konkrete miljøgodkendelser for bedrifterne

SKEMA 1: UDVALGTE BEDRIFTSKARAKTERISTIKA

	Driftsgren	Miljøgodkendelse	Fosforfølsomt område	Husdyrtæt område	Gylleaftaler?
1	Svin	Ja	-	-	Gylleaftaler
2	Svin	Ja	Nej	Nej	-
3	Svin	Nej	-	-	Gylleaftaler
4	Mælk	Ja + fosforkrav	Ja	-	Gylleaftaler
5	Mælk	Nej	-	-	Gylleaftaler
6	Mink	Ja	Ja	Ja	Gylleaftaler
7	Økologisk mælk	Ja	-	-	-
8	Planteavler	Ja	-	Ja	Gylleaftale (modtager)
9	Planteavler (pilot)	-	-	-	-

På baggrund af disse karakteristika har SEGES etableret kontakt til bedrifter, som har indvilliget i at stille op til interview.

De bedrifter, der indgik i interviewundersøgelsen, er af mellemstor til stor størrelse inden for deres driftsgren og kan karakteriseres som bedrifter, der forventes at følge strukturudviklingen.

2.2.2 Interview med landmænd

Et interview varede 1½-2 timer og blev gennemført med landmanden (ejer af bedriften) ude på bedrifterne, rundt om køkkenbordet eller i en frokoststue. Tre medarbejdere fra MST/NAER deltog i interviewene.

Interviewet var delvist struktureret, hvor vi først spurgte ind til forhold i dag og derefter præsenterede landmanden for en ny administrationsmodel, mulighed for forøget mængde husdyrgødningskvælstof/ha og fosforlofter.

Interviewstruktur

- Indledende snak om bedriften og landmanden
- Hvordan opleves miljøgodkendelsen i dag
 - Processen omkring ansøgning
 - Aftaler om afsætning af husdyrgødning
- Hvordan laver du mark- og gødningsplanlægning i dag
 - Planlægning
 - Praktisk gennemførelse i marken
- Mundtlig præsentation af forslag til ny administrationsmodel (se bilag 1)
 - Kommentarer til fordele og ulemper
- Mundtlig præsentation af eventuelle nye arealkrav på baggrund af fosforscenarier
 - Hvordan vil bedriften tilpasses
- Opsamling og afrunding

Den skitserede struktur blev ikke fulgt stringent, men gav de overordnede retningslinjer for interviewets fokus. For at støtte interviewet, havde vi medbragt markkort og gødningsregnskab fra den konkrete bedrift vi besøgte. De bedrifter, der har en eller flere miljøgodkendelser i dag, havde fremsendt den på forhånd, så vi havde mulighed for at orientere os i materialet inden interviewet.

2.3 Fokusgrupper med konsulenter og sektoreksperter

Fokusgruppeinterviews giver mulighed for få flere perspektiver på et emne, ved at flere deltagere reflekterer og diskuterer det berørte emne.

Vi sammensatte to matchende fokusgrupper af landbrugskonsulenter og sektoreksperter med repræsentanter for de samme driftsgrene som ved interviews med landmændene. Derudover var der repræsentanter med særlig indsigt i biogas, da det er et særligt område, projektgruppen har ønsket at få mere indsigt i. SEGES stod for at invitere konsulenter og eksperter.

Fokusgruppeinterviews overordnede struktur

1. Fælles introduktion til principper for ny administrationsmodel og præsentation af tre fosforscenarier
2. Session 1: Administration af husdyrgødning
 - Afsætning af husdyrgødning: De vigtigste faktorer for afsætning af husdyrgødning belyses
 - Miljøgodkendelse og gødningsplanlægning: Praksis i dag og kommentarer til forslag til ny administrationsmodel (se bilag 1)
3. Session 2: Fosforloft
 - a. Hvordan påvirker et fosforloft de forskellige driftsgrene – hvordan ser en bedrift ud, der rammes hårdest?
 - b. Hvordan vil et fosforloft påvirke de forskellige driftsgrene generelt. Muligheder for tilpasning.
 - c. Kommentarer til nyt set-up
4. Fælles afslutning og opsamling

Ved fokusgrupperne pointerede vi, at fokus skulle være på hverdagen for landmænd og konsulenter. Således skulle emner af mere politisk karakter så som andre niveauer af fosforlofter, ændring af de generelle kvælstofnormer, kortmateriale som reguleringen kan bygges op omkring, for så vidt muligt undgå at fylde i interviewene.

3. Analyse

3.1 Analysens opbygning

Analysen baserer vi på observationer fra interview og fokusgrupper, og har bygget den op om to væsentlige fokusområder:

1. Landmandens oplevelse af administration af husdyrgødning
2. Administration af husdyrgødning i en praktisk hverdag

Hvert afsnit afsluttes med en opsamling af indsigter.

3.2 Del 1: Landmandens oplevelse af administration af husdyrgødning

Et af formålene med denne undersøgelse er, at belyse hvordan landmanden oplever fordele og ulemper ved at skifte administrationen af husdyrgødningen fra de nuværende miljøgodkendelser til administration via gødningskvoteskema og gødningsregnskab.

Først beskrives kort, hvordan landmændene oplever den nuværende proces med miljøgodkendelser. Derefter belyser vi tre identificerede temaer, der relaterer sig til landmandens oplevede fordele og ulemper ved den nuværende og ved den foreslåede administrationsmodel (jf. bilag 1):

1. Mange involverede parter – mange komplekse relationer
2. Miljøgodkendelsen er statisk, markedet for afsætning er dynamisk
3. Gennemsigtighed i miljøkrav

3.2.1 Den nuværende proces med miljøgodkendelse

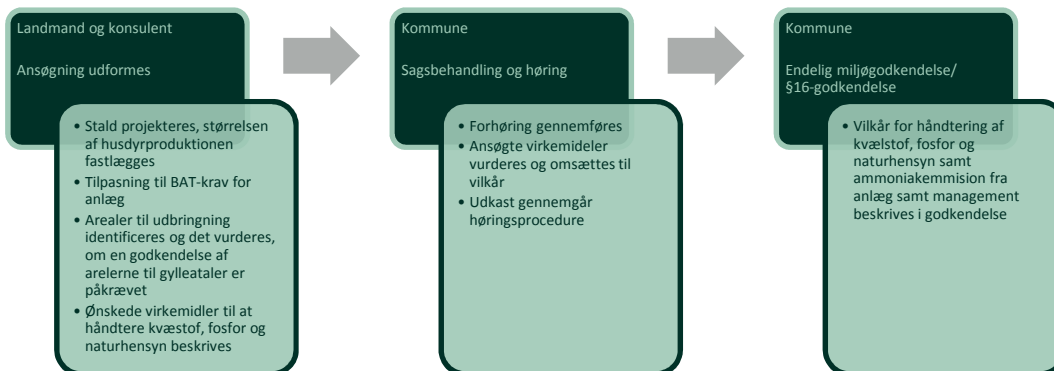
Siden 2007 har en bedrift skulle lave en ansøgning og opnå en miljøgodkendelse for at få tilladelse til at opføre et nyt staldbyggeri eller udvide husdyrproduktionen. Dette følger af Husdyrgodkendelsesloven.

Godkendelsen kræver bl.a., at der på ansøgningstidspunktet kan dokumenteres, at der er tilstrækkeligt areal (harmoniareal) til rådighed til udbringning af husdyrgødningen fra stalden. Det er ikke muligt at oplyse i ansøgningen, at der senere vil blive skaffet tilstrækkeligt areal. Det er dog muligt at anmelde, at afsætningen skal ske til et biogasanlæg, der endnu ikke er klar til at modtage husdyrgødning. I så fald kan godkendelsen ikke udnyttes fuldt ud før biogasanlægget lovligt kan modtage husdyrgødningen.

Hvis arealerne, husdyrgødningen skal bringes ud på er egne og/eller forpagtede, indgår arealgodkendelsen som en del af den samlede miljøgodkendelse. I godkendelsen af arealerne kan kommunen pålægge bedriften vilkår for udbringning af husdyrgødning, hvis der er miljøforhold der kræver dette. Hvis udbringningen skal foregå på 3. mands arealer – og disse er miljøfølsomme - kan det udløse en selvstændig godkendelse, der gælder for de pågældende arealer, en såkaldt §16-godkendelse.

Ønsker man at bringe husdyrgødning ud på nye arealer, skal arealerne anmeldes til kommunen, som vurderer om der er særlige miljøforhold. Hvis der er det, udløser det en tillægsgodkendelse (til egen miljøgodkendelse) eller en ny §16-godkendelse, hvis det er på 3. mands arealer. Godkendelsesprocessen er vist i figur 1 på næste side.

FIGUR 1: OVERORDNET BESKRIVELSE AF PROCES VED ANSØGNING OM MILJØGODKENDELSE



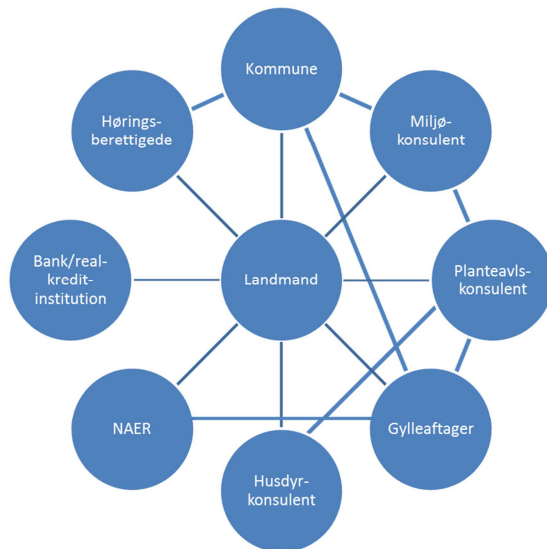
Landmanden betaler en specialiseret konsulent for de timer, der bruges på ansøgningen (såfremt han bruger konsulent til ansøgningen) og betaler ligeledes timepris for sagsbehandlingen i kommunen i overensstemmelse med brugerbetalingsbekendtgørelsen, herunder f.eks. mht. rådgivning om alternativer. Andres udgifter til at sikre, at miljøgodkendelsen kan realiseres inden for reglerne, beregnes ikke over for landmanden. Miljøgodkendelsen skal udnyttes inden 24 mdr. fra udstedelsen. Efter godkendelse kan der ske en anmeldelse af ændring af arealer.

3.2.2 Tema 1: Mange involverede parter – mange komplekse relationer

Ansøgning om og godkendelse af en produktionsudvidelse er en proces med mange involverede parter. Miljøansøgningen er ofte kompleks, og det kræver indgående kendskab for specialiserede miljøkonsulenter og lokal viden, som kan være afgørende for de mere langsigtede dispositioner for udbringning af husdyrgødningen. Når godkendelsen er opnået, skal landmanden løbende sikre sig, at miljøgodkendelsens vilkår overholdes. Det kræver ofte involvering af flere forskellige parter. Dette tema fokuserer på de involverede parter, deres relationer og hvilken betydning det har for administrationen af husdyrgødning.

Når godkendelsen er opnået skal vilkårene for husdyrproduktionen implementeres i både mark- og stalddriften. I figur 2 er skildret de mest involverede parter og deres indbyrdes relationer som følge af en miljøgodkendelse. Dette er ikke en udtømmende liste over parter der kan indgå, men dem vi har hørt nævnt hyppigt.

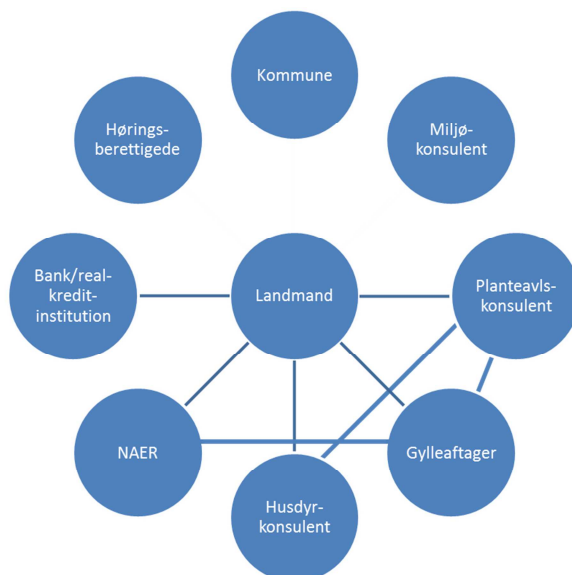
FIGUR 2: PARTER INVOLVERET VED MILJØGODKENDELSE AF AREALER



I den foreslåede nye reguleringsmodel håndteres administrationen af de arealer, husdyrgødningen bringes ud på, igennem gødningskvoteskema og gødningsregnskab. Derved erstattes ansøgning om miljøgodkendelse, vilkår og kommunal kontrol med generelle regler for alle (målrettet i forhold til de konkrete arealer), der administreres og kontrolleres gennem indberetning i gødningskvoteskema og gødningsregnskab.

De parter, landmanden fortsat vil være i berøring med når han skal administrere udbringning af husdyrgødning, er skildret i figur 3. Da staldanlæg stadig skal miljøgodkendes, vil relationen til miljøkonsulent, kommune og høringsberettigede stadig bestå i forbindelse med en anlægsgodkendelse.

FIGUR 3: PARTER INVOLVERET VED UDBRINGNING AF HUSDYRGØDNING I NY ADMINISTRATIONSMODEL



I det følgende vil vi uddybe relationerne mellem landmanden og de involverede parter for at belyse de væsentlige observationer fra interviews og fokusgrupper.

Miljøkonsulent og kommune: Ansøgning og høring

Ansøgningen til en miljøgodkendelse laves af en miljøkonsulent der er specialiseret i denne type opgaver og som har indgående lokal viden. Det er ofte miljøkonsulenten, der har kontakten til kommunen, som behandler ansøgningen og forestår en høringsproces blandt andet med henblik på at inddrage andre relevante parter, der har interesse i, hvor og på hvilken måde husdyrgødningen udbringes. Det er kommunen der sikrer, at parter, der kan påvirkes af udbringning af husdyrgødning, kan ytre sig i overensstemmelse med direktivkrav og konventioner herom. Alle parter er involveret når det gælder en samlet godkendelse af staldanlæg og egne arealer.

Under sagsbehandlingen skal ansøgningen ud i en høringsrunde, hvor bl.a. naboer og interesseorganisationer har høringsret og siden hen klageret. Ved en ny administrationsmodel bortfalder arealdelen fra godkendelsen, og dermed de processer for ansøgning og høring der udspringer heraf. I dette studie er det ikke undersøgt nærmere, hvordan forholdet til de personer og interesseorganisationer der i dag er hørings- og klageberettigede, vil ændres og eventuelle konflikter skal håndteres.

De interviewede landmænd gjorde generelt meget ud af, at have et godt forhold til deres naboer – både dem, de har et professionelt forhold til, og andre naboer. Bl.a. varslede man gerne om udbringning af husdyrgødning i god tid – enten via telefon, sms eller hjemmeside, og man tager højde for festlige højtidligheder. Landmændene anså det som godt naboskab.

Gylleaftager

Langt de fleste af de interviewede landmænd havde selv den primære kontakt til gylleaftageren. De personlige relationer mellem husdyrproducent og gyllemodtager var i de fleste tilfælde vigtig for husdyrproducenten. Afstand og personlige relationer var således ofte i kombination de primære faktorer, når der blev etableret en gylleaftale.

Gylleaftaler var i de fleste tilfælde mundtlige aftaler mens vi ikke fandt noget særligt mønster i løbetiden. Nogle havde aftaler, som de klart havde en forventning om ville fortsætte indtil andet blev aftalt, mens andre havde mere klart definerede etårige aftaler. I fokusgrupperne blev det nævnt som eksempel, at realkreditinstituttet stiller krav om tinglyste gylleaftaler for at få sikkerhed for bedriftens langtidspanlægning.

Hos de interviewede landmænd er det husdyrproducenten, der har betalt for §16-godkendelsen af arealer, hvor husdyrgødningen skal udbringes, hvis den var nødvendig. Vi observerede, at det havde betydning for aftalen, idet modtager så kunne føle sig forpligtiget til at leve op til aftalen. I et nyt system vil denne økonomiske investering i relationen ikke være til stede. Se del 2 af analysen for uddybning af betydning af relationer.

Konsulentrelationer: Fra vilkår til generelle regler

Det er ofte planteavls- og husdyrkonsulenter, der hjælper landmanden med at sikre, at vilkårene i miljøgodkendelsen vedrørende udbringning af husdyrgødning er overholdt. De interviewede landmænd anvender alle planteavls- og husdyrkonsulenter, som de ofte føler sig afhængige af i denne sammenhæng. En planteavls- og miljøkonsulent fortalte, at han ofte omsætter vilkår fra miljøgodkendelsen til noter i f.eks. mark-online. På denne måde er vilkårene tilgængelig for planteavlskonsulenten, der hvor det er aktuelt for ham – dvs. i de faser, hvor han hjælper landmanden med markplanlægning og indberetning til NAER. Det kræver god kommunikation mellem de forskellige konsulenter, som ikke altid er fra det samme konsulenthus.

Hos flere landmænd var det klart, at de forventede at de forskellige konsulenter talte sammen uden de selv var direkte involveret. Konsulenterne støttede dette billede af, at der ofte foregår udvekslinger af oplysninger af betydning for bedriften, som landmanden ikke involveres i. Dette vanskeliggøres, hvis konsulenterne, der er knyttet til en bedrift ikke arbejder i det samme konsulenthus eller blot ikke har det for vane.

Det er en udfordring for landmanden, at det er én konsulent, der laver ansøgning som ender i vilkår, som en anden konsulent skal sikre bliver overholdt, idet det skaber en risiko for, at nogle forhold bliver tabt i kommunikationen mellem miljøkonsulent, landmand og planteavlskonsulent. Det er i sidste ende landmanden, der har ansvaret for at vilkårene overholdes, men han køber sig ofte til konsulentens hjælp, og stoler på, at konsulenten sikrer at de nødvendige foranstaltninger er taget.

Ved en ny administrationsmodel vil vilkår, der tidligere kan være skrevet ind i en godkendelse, blive omsat til generelle krav. Det vil alt andet lige betyde, at det bliver lettere for landmænd og planteavlskonsulenter at sikre sig, at de er overholdt i mark- og gødningsplan idet kravene er ens for alle. Miljøkonsulenten vil dermed ikke længere skulle ind over udbringningen af husdyrgødningen. Konsulenterne peger på, at den risiko, der tidligere har været for at opstillede vilkår ikke overholdes, reduceres.

Administrationen af husdyrgødning rykkes nu alene over på planteavlskonsulenternes arbejdsområde. Planteavlskonsulenterne påpeger, at deres arbejdspress i forvejen er højt frem mod indsendelsen af EU-ansøgning og mark- og gødningsplan og at det er uhensigtsmæssigt, at arbejdspresset øges i denne periode.

Kommune og NaturErhvervstyrelsen som kontrollører

En miljøgodkendelse af arealer udløser krav til markdriften (bl.a. efterafgrødekrav), som kan kontrolleres af kommunen. Både konsulenter og landmænd nævnte, at det kan være en barriere for nogle planteavlere at indgå gylleaftaler, der kræver en §16-godkendelse, da kommunen så også bliver kontrolinstans på bedriften. Det blev også oplevet, at kontrollen af arealerne fra kommunens side ikke er tænkt sammen med den kontrol, der bliver foretaget af NAER. Dermed sker der kontrol af de samme forhold fra to instanser, som opleves forstyrrende. Med en ny administrationsmodel vil NAER være kontrollører på arealerne.

Detaljerne i den fremtidige kontrol er ikke kendt, og landmandens opfattelse af den er dermed ikke undersøgt her.

Finansiering

Finansieringskilder til et nyt staldanlæg indgik i varierende grad omkring ansøgningsprocessen, og faldt på plads på mange forskellige tidspunkter i processen (eller måske slet ikke). Nogle kreditgivere stillede krav til, hvor mange arealer, der skulle være under bedriftens rådighed i længere tid (forpagtninger) – primært af hensyn til at sikre foderproduktionen på bedriften. Ud fra interviewene er det ikke til at sige, om bankens krav til arealer knyttet til bedriften vil blive ændret. Det er meget individuelt, hvordan banken forholder sig til arealer, og det havde landmænd og konsulenter ikke nogen forventning til ville ændre sig, da bankens krav ofte drejede sig om foderhensyn.

3.2.3 Tema 2: Miljøgodkendelsen er statisk, markedet for afsætning er dynamisk

Dette tema fokuserer på de uhensigtsmæssigheder, der kan opstå som konsekvens af, at der ofte er en lang tidsperiode imellem ansøgning af en husdyrgodkendelse, til der er gang i produktionen, og husdyrgødningen skal bringes ud på markerne.

Behov for udspretningsarealer på (ansøgnings)papiret

Der kan gå op til 2½ år fra miljøgodkendelsen er givet, til staldbyggeriet er opført og husdyrproduktionen startes op. Dette skyldes f.eks. at finansieringen af byggeriet ikke altid er på plads når ansøgningen til en miljøgodkendelse indsendes samt sagsbehandlingstiden i kommunen. Dermed kan der gå meget lang tid mellem man laver en aftale med en aftager af husdyrgødning, til der reelt er gødning der skal spredes på arealerne. I mellemtiden kan det lokale marked for afsætning af husdyrgødning have ændret sig og mere fordelagtige arealer være kommet til rådighed.

Flere landmænd pegede på, at de i forbindelse med en samlet miljøgodkendelse af anlæg og arealer havde ansøgt om godkendelser af arealer, som de vidste ikke ville være relevante for dem at anvende til udbringning af husdyrgødning, når stalden var blevet opført. Derfor indgik man proforma aftaler med en nabo, således at hans arealer indgik således i miljøgodkendelsen. En landmand udtalte: ”ved ansøgning om udvidelse har man ikke gyllen, men der skal være plads til den”. En landmand fortalte, at hans nabo havde stillet arealer til rådighed for at han kunne opfylde harmonikravet i en ny miljøgodkendelse til udbygning af staldkapaciteten - vel vidende, at det ikke var realistisk, at han ville anvende det areal til udbringning når produktionen kom i gang. Konsulenterne, der indgik i fokusgrupperne, understøttede dette, og pegede på at kommunerne også er bekendt med denne praksis.

For landmanden betyder det, at der er brugt tid, energi og penge på at etablere kontakt og lave en aftale med en aftager, samt søge om godkendelse af nogle arealer, som ikke bliver relevante at udnytte. Det medfører dobbeltarbejde, da der også skal bruges tid, energi og omkostninger til konsulenttydelser og sagsbehandling, når den reelle gylleaftale skal etableres og godkendes.

Tilgængelighed af arealer til udspretning

Husdyrproducenterne vil ofte forsøge at skaffe arealer til udbringning så tæt på deres produktionsanlæg som muligt, da længere transportafstand med husdyrgødning øger omkostningerne. Den lokale tilgængelighed af arealer til udbringning af husdyrgødning påvirkes af mange forskellige faktorer. Ændrede regler - fx randzoner kan give flere eller færre ha til rådighed. Forpagtningaftaler eller gylleaftaler kan ophøre på grund af fx ejerskifte eller ændrede personlige relationer, som kan påvirke ønsket om at modtage husdyrgødning og udfasning af husdyrproduktion i lokalområdet kan øge udbuddet af arealer. Nogle af ændringerne kan forudsiges med rimelighed, mens andre sker inden for en kortere tidshorisont. Det tegner et billede af et marked for udbud af arealer/efterspørgsel efter husdyrgødning, der er dynamisk.

På et dynamisk marked vil man derfor tit have et ønske om at tilpasse udbringningen til en ny opstået situation. For husdyrproducenterne betyder det, at en godkendelse opleves som en statisk hæmsko i en ellers dynamisk virkelighed. I dag sker der i mindre grad en omfordeling af husdyrgødning mellem bedrifter, primært, hvis afstanden mellem stald og mark gør det fordelagtigt for to bedrifter at ”bytte arealer” til udbringning. Landmændene skal huske, at ”godkendt gylle skal til godkendte arealer” for at leve op til kravene i miljøgodkendelserne. Dette gør sig også gældende for maskinstationer, der kan fungere som en ”omfordelingscentral”, når de bliver hyret til at bringe gylle ud.

Ny administrativ model

I det foreslåede udkast til ny husdyrrealregulering er det intentionen, at der skabes en øget fleksibilitet for landmanden, idet det ikke længere vil kræve en kommunal sagsbehandling til godkendelse eller anmeldelse af de specifikke arealer, husdyrgødningen bringes ud på. I stedet vil der på baggrund af anvendt husdyrgødning og udbringningsarealer blive beregnet et efterafgrødekrav i gødningskvoteskemaet som konsekvens af husdyrtryk i området og beliggenhed i forhold til nitratklasser og NFI-områder (samlet for bedriften samt et krav om nogle stedfaste efterafgrøder). Dette vil gælde for alle arealer, der bringes husdyrgødning ud på, og ikke kun for de bedrifter, der har en godkendelse i dag.

Som en del af den nye reguleringsmodel ophæves også det nuværende harmonikrav imod indførelse af normer for både fosfor og organiske kvælstof. Harmonireglerne erstattes således af et krav om maksimum 170/230 kg N i organisk gødning pr. hektar samt et fosforloft, der også skal erstatte de skærpede fosforkrav i miljøgodkendelserne. Der skal med udkastet til den nye reguleringsmodel således udarbejdes et gødningsregnskab for fosfor på linje med gødningsregnskabet for kvælstof.

Det betyder, at den procedure, der er skitseret i figur 1, ikke skal gennemføres for så vidt angår godkendelsen af arealer. Dermed spares omkostningen (penge og tid) til konsulent og kommunal sagsbehandler for så vidt angår arealdelen af miljøgodkendelsen.

3.2.4 Tema 3: Gennemsigtighed i miljøkrav

Dette tema fokuserer på de krav som er til miljøforanstaltninger i dag, og hvad den nye administrationsmodel kommer til at betyde i forhold hertil.

I de nuværende miljøgodkendelser etablerer man en gylleaftale i forbindelse med indgivelse af ansøgning om miljøgodkendelse. Landmanden kender dog først de miljøkrav en bedrift pålægges på et senere tidspunkt, når miljøgodkendelsen tildeles. Rent praktisk betyder det, at man ikke kender miljøkravene, der følger for bedriften på det tidspunkt en gylleaftale skal etableres.

I den foreslåede administrationsmodel er de vilkår (efterafgrødekrav) en bedrift pålægges gennemsigtige, og der er adgang til at beregne dem via gødningskvoteskemaet, inden man indgår en aftale. Landmænd og konsulenter peger på, at det kan gøre det mere gennemsigtigt, for begge parter, at indgå en gylleaftale og dermed øge incitamentet og reducere de konflikter, der kan opstå som følge af mere skrappe krav end forventet.

Der var landmænd, som havde arealer med pålagte efterafgrødekrav som følge af en miljøgodkendelse, mens naboerne, der ikke havde en miljøgodkendelse ikke havde samme krav, selv om arealerne lå klods op ad hinanden. Af landmændene blev det oplevet som et ugennemsigtigt og ikke altid retfærdigt system.

Når der indføres generelle regler, der betyder generelle regler for alle, der udbringer husdyrgødning udjævnes den "ulighed" nogle bedrifter med miljøgodkendelser kan opleve. De, der i dag har miljøgodkendelser vil alt andet lige få mindre belastende vilkår, mens de der ikke har miljøgodkendelser, kan få mere restriktive vilkår.

3.3 Indsigter fra del 1

En administrationsmodel med reducerede ansøgningsomkostninger og hvor færre parter er involveret, gav positiv genklang ved alle interviews.

Landmændene havde generelt en følelse af, at administrationen af husdyrgødning vil blive mere simpel at håndtere i praksis og i forhold til de konsulenter de i dag har behov for at involvere. I en kompleks og ofte uforudsigelig hverdag oplever landmanden med det nye system, at noget kan blive mere simpelt. Risikoen for at informationer om vilkår går tabt mellem parterne involveret reduceres. Dermed vil der være større sikkerhed for, at alle vilkår/generelle regler bliver overholdt hvilket opleves som en klar fordel – både for landmænd og konsulenter.

Arbejdspresset vil blive flyttet til færre konsulenter på et uhensigtsmæssigt tidspunkt mht. indberetning af gødningsplan, hvor planteavlskonsulenterne i forvejen føler sig presset pga. fællesskemaet. Det er ikke udforsket nærmere hvor stor denne belastning vil være.

Ens regler for alle betyder, at der vil være en større gennemsigtighed om de vilkår man pålægges, som følge af en indgået gylleaftale.

En administrationsmodel, hvor landmanden ikke skal have en godkendelse af de arealer husdyrgødningen skal spredes ud på, vil alt andet lige reducere de transaktionsomkostninger, der er forbundet med at udskifte de arealer husdyrgødningen fra en bedrift bringes ud på. Samtidig ophæves bindingen mellem areal og husdyrgødning, som betyder, at der kan laves gylleaftaler baseret på den aktuelle situation på lokalmarkedet. Derudover fjerner man udgiften til at søge en miljøgodkendelse – og særligt byrden og kilden til ærgrelsen ved at have brugt tid og penge på en miljøgodkendelse af arealer man aldrig har fået brug for, fjernes.

Et interessant spørgsmål er, om den øgede administrative fleksibilitet vil understøtte den dynamik der er på markedet, så landmanden kan optimere udbringningen af husdyrgødning – eller om der er andre – og mere begrænsende – faktorer som begrænser muligheden for at udnytte fleksibiliteten. Dette udforskes nærmere i del 2 af analysen.

3.4 Del 2: Administration af husdyrgødning i en praktisk hverdag

For at undersøge, om det i praksis også bliver mere fleksibelt – dvs. giver mulighed for at optimere udbringning af husdyrgødningen - har vi fokuseret på, om der er andre faktorer, der kan forhindre landmanden i at udnytte den fleksibilitet, det administrative system åbner op for.

I tre temaer belyser vi de identificerede faktorer:

4. Gylleaftaler er en relation i et nabonetværk
5. Planlægning for næste år
6. Fosfor

3.4.1 Tema 4: Gylleaftaler er en relation i et nabonetværk

Dette tema fokuserer på de relationer landmanden har i nabonetværket, og hvad det betyder for hans muligheder for at afsætte husdyrgødning.

Gylleaftaler

Afsætningen af husdyrgødning sker for så vidt muligt på egne arealer, og så tæt på staldanlægget som det kan lade sig gøre, da det giver den laveste omkostning ved udbringningen. Forpagtning er for mange en attraktiv mulighed, da det også giver mulighed for foderproduktion til bedriften. Ved udbringning på egne eller forpagtede arealer udnyttes den nærringsværdi der er i gyllen, internt på bedriften. Når det ikke er muligt, afsættes gyllen ofte til 3. mand via gylleaftaler. En undtagelse er mink- og fjerkræproducenter som ofte ikke selv har jord til bedriften, men afsætter al gylle via gylleaftaler. Flere af de interviewede bedrifter havde mere end en gylleaftale.

Der blev fortalt om gylleaftaler, der fungerede som ”buffer”. Modtagere, som stod til rådighed og kunne aftage husdyrgødning, hvis det af en eller anden årsag ikke kunne bringes ud på de planlagte arealer. Dette blev observeret som en ”vennetjeneste” som beror på gode relationer til naboerne og en kultur, hvor ”man jo hjælper hinanden”.

Værdisætning af gylleaftaler

Det var klart, at gylleaftalerne var en blandt mange transaktioner, der blev lavet mellem to bedrifter.

Husdyrgødning kan indgå som en byttehandel med andre ydelser, lån af maskiner, gylletank (buffertank), foderproduktion, halm mv. Enkelte interviewpersoner havde oplevet, at en modtager af husdyrgødning ønskede at få noget handelsgødning, af hensyn til gødningskvoten, med i handlen. Denne slags aftaler blev anset som relativt dyre, og dem undgik man helst.

Det var i de fleste tilfælde husdyrproducenten, der betaler for fragt til arealerne (ofte med lastbil) og udbringningen af husdyrgødningen (som ofte klares af en lokal maskinstation) - særligt i de husdyrtætte områder. Generelt var værdien af gylleaftalerne meget uklar og konsulenterne pegede

også på, at husdyrproducenter kunne føle sig presset til at indgået "ublu" aftaler i områder, hvor det er svært at finde afsætningskanaler.

Som beskrevet tidligere, er en gylleaftale ofte en mundtlig aftale. Det faktum, at der ved en §16-godkendelse indgås en aftale inden kravene hos modtageren er kendt, er med til at vanskeliggøre en klar værdisætning af aftalen. Forventningen om store efterafgrødekrav var et af de parametre, der blev oplevet som en barriere for at indgå gylleaftaler.

En arealgodkendelse i forbindelse med en gylleaftale tilhører de arealer, hvor husdyrgødningen udbringes, og modtageren kan derfor frit skifte til en ny leverandør af husdyrgødning inden for rammen af godkendelsen.

Ændrede lokale markedsforhold kan "stresse" aftaler mellem afsætter og modtager, f.eks. hvis prisleje på forpagtningsaftaler ændres og man mener, at man kan få en bedre aftale med en anden person. Flere interviewbedrifter berettede om naboer, som havde haft negative oplevelser af den karakter.

Nabonetværk

Som beskrevet ovenfor, er afsætningen af husdyrgødning i høj grad netværksbaseret. Et af de centrale opmærksomhedspunkter er, at landmanden indgår i et netværk med sine naboer, som har stor betydning for, hvordan han selv agerer. Netværket har stor betydning for, at den løbende drift fungerer, men plejes også af hensyn til fremtidige muligheder for f.eks., at købe jord af naboen. Landmændene holder sig også orienterede og informerede om naboens planer og afsøger derigennem også muligheder for at optimere og afdække det mulighedsrum, de har i fremtiden.

Når der er gode relationer i nabolaget har landmændene en oplevelse af, at det kan lade sig gøre at lave aftaler om gylleaftaling. Det tager dog tid at opbygge relationerne og netværk. Vi så et eksempel på, at det var blevet lettere over tid at skabe gylleaftaler, og et eksempel på en bedrift, hvor man havde anlagt en stald i "nabosognet", hvor det var sværere at komme af med husdyrgødningen fordi man ikke kender naboerne (endnu).

Landmanden påvirkes også af relationerne til naboer, der ikke modtager husdyrgødning, men som kan blive påvirket af udspreddingen. Som tidligere beskrevet oplevede vi, at landmændene derfor gjorde en indsats for f.eks. at advisere om udbringningstidspunkter og tage højde for festlige begivenheder.

3.4.2 Tema 5: Planlægningen for næste år

Dette tema fokuserer på planlægningen for en bedrift, og hvordan landmanden tilpasser planlægningen til praksis.

Planlægning

Administrationen af husdyrgødningen bliver i den foreslåede administrationsmodel en del af indberetningerne til NAER igennem et planår. Efterafgrødekrav for en bedrift skal beregnes på baggrund af gødningsplanlægningen, som skal indberettes i april.

Som det er i dag planlægger landmanden i efteråret/vinter 2014/15 hvordan sædskiftet og gødningsplanen skal se ud for planperioden 2015/16. Det betyder, at den plan, der lægges en vinter først eksekveres det efterfølgende 1-1½ år. Planlægningen sker ofte i samarbejde med en planteavlskonsulent.

Vi observerede en forskel i, hvordan tilgangen var til markdriften. Det var klart, at nogle af landmændene havde deres ekspertise (og interesse) inden for det husdyrfaglige, og ikke markdriften. Disse landmænd støttede sig i meget høj grad til planteavlskonsulenten i mark- og

gødningsplanlægningen. I alle tilfælde var det planteavlskonsulenten, der indberetter gødningsregnskab og holder også styr på det formelle omkring overførelse af husdyrgødning mellem bedrifter.

Flere landmænd pegede på, at krav om ekstra efterafgrøder kan påvirke sædskiftet. Hvis der bliver områder, hvor der kræves stedfaste efterafgrøder hvert år, vil det besværliggøre den daglige drift.

Vind og vejr

I den foreslåede administrationsmodel skal det angives, hvilke arealer der indgår i bedriftens udbringningsarealer. Ud fra denne planlægning opgøres et efterafgrødekrav på bedriften, herunder et krav om stedfaste efterafgrøder. Vind og vejr påvirker hvordan det er muligt at gennemføre planlægningen i praksis. Det kan betyde, at det ikke er muligt f.eks. at etablere efterafgrøderne der, hvor det er planlagt, rettidigt. Derfor må sædskiftet tilpasses til den aktuelle situation i marken. Det samme kan ske hen over vinteren og foråret, hvor der må laves tilpasninger. Våde arealer kan f.eks. betyde, at det ikke er muligt at udbringe husdyrgødningen der, hvor det er planlagt. I det nuværende system skal landmanden udfylde en ny mark- og gødningsplan, som skal opbevares på bedriften. I det foreslåede system bliver det obligatorisk at indberette skemaet af kontrollensyn.

Tilpasninger

Den hverdag, landmanden skal administrere sin bedrift i, er dynamisk, og det er umuligt at kunne forudsige ydre faktorer, som kan påvirke praksis på kort og mellemlangt sigt. Som tidligere beskrevet, kan markedet for arealer til rådighed hurtigt ændres og mere (eller mindre) optimale muligheder kan opstå så landmanden kan ønske at ændre i sin gødningsplan, så der bringes husdyrgødning ud på andre arealer end de planlagte.

Nye muligheder eller praktiske udfordringer betyder, at man inden for en kort tidshorisont bliver tvunget til eller ønsker at afvige fra det planlagte.

Mange af de interviewede landmænd opererede i dag med "buffer" af forskellig art. De sår flere efterafgrøder end nødvendigt, fordi der kan være risiko for dårlig vækst, de har aftaler om buffertank til gylle hos naboerne, mulighed for at levere husdyrgødning til biogasanlæg eller f.eks., maskinstationen, som har plads til at aftage gylle inden for sine arealer. Hvis muligheden opstod for at erhverve arealer, der lå fordelagtigt i forhold til bedriften var der flere, der investerede i arealerne, fordi de muligvis kunne få behov for arealet til udbringning på et senere tidspunkt (flere år ud i fremtiden).

3.4.3 Tema 6: Fosfor

I dette fokusområde vil vi kortlægge, hvordan bedrifterne forholder sig til fosfor i dag, og hvilke tilpasningsmuligheder bedrifterne har i forhold til et nyt fosforloft.

Administration af fosfor

Fosfor indgår i dag som en vejledende norm i gødningskvoteskemaet. I en ny husdyrrealregulering vil denne norm blive erstattet af et bindende fosforloft, som vil fremgå af gødningskvoteskemaet og vil medføre at gødningsregnskabet fremadrettet også vil indbefatte et fosforregnskab. De interviewede landmænd indberetter ikke selv disse skemaer og kunne derfor ikke vurdere, om det ville betyde en øget belastning af arbejdsbyrden for konsulenterne. Konsulenterne vurderede, at ændringen i skemaet ikke ville have den store betydning for dem, men påpegede, at en øget belastning af deres arbejdsbyrde når fællesskemaet skal indberettes er u hensigtsmæssigt. Der er ikke spurgt ind til, om eller hvordan et fosforloft – og dermed to bundlinjer i gødningsplanlægningen – vil påvirke kompleksiteten i mark- og gødningsplanlægningen.

Fosfor

Fosfor er et af de næringsstoffer, som landmændene forholder sig til for at optimere deres udbytte. Fosfor findes i husdyrgødning og kan alternativt tildeles gennem handelsgødning. Der blev observeret stor forskel på, hvor meget de forskellige bedrifter forholder sig til fosfor i deres planteproduktion.

Alle bedrifterne, der indgik i interviewene, får lavet jordanalyser hvert 3.- 5. år, hvor fosfor er et af de næringsstoffer der analyseres for. Fælles for bedrifterne er, at man er bevidst om, at det er en omkostning at købe fosfor, og derfor køber man kun fosfor i handelsgødning når der er identificeret et behov (ofte tilrådet af planteavlskonsulenten). Mængden af fosfor i husdyrgødning var ikke noget man forholder sig særligt til på bedrifterne, og derfor bliver der heller ikke taget hensyn til indholdet af fosfor i husdyrgødningen når den spredes på markerne.

Konkret for de bedrifter vi lavede interview med, vil et fosforloft på 22 kg fosfor pr. hektar betyde, at der vil opstå et øget arealkrav på 0-50 %. For minkavlere var det 90 %. For mere konkrete analyser af ændret arealbehov som følge af ændrede kvælstofnormer for husdyrgødning og fosforlofter henvises til analysens anden del gennemført af SEGES.

De bedrifter vi lavede interview med, var bedrifter, der alle havde mulighed for at afsætte deres husdyrgødning – enten på egne arealer eller gennem gylleaftaler. Hvis et fosforloft betød, at de vil få et øget arealkrav var reaktionen, at det ikke ville være umuligt at skaffe nye arealer gennem gylleaftaler. Her kan der være en bias i de bedrifter vi har interviewet, i og med, at de i forvejen har en positiv historik omkring at indgå gylleaftaler. Vi har ikke talt med nogen landmænd, som ikke havde haft mulighed for at komme af med sin husdyrgødning.

”Bytte gylle”

Med de foreslåede fosforlofter vil der være driftsgrene, som har et højere P/N forhold end andre. Disse bedrifter kan få en begrænsning i udbringning af husdyrgødning pr. ha på grund af fosforloftet og ikke kvælstofindholdet i husdyrgødningen. I projektgruppen har man fremsat en hypotese om, at dette skulle tilskynde til at man ”bytter gylle” mellem forskellige driftsgrene. Med den foreslåede nye administrationsmodel øges fleksibiliteten i, hvor husdyrgødningen må udbringes, og burde understøtte muligheden for at ”bytte gylle”. Det er ikke undersøgt nærmere, hvor meget arealbehovet kan reduceres, hvis man bytter gylle.

Konsulenterne i fokusgrupperne påpegede, at gyllebytte ikke var en oplagt tilpasningsmulighed, da driftsgrenene ligger i ”klynger”, hvor man typisk har den samme type dyr inden for nærområdet. Det var heller ikke en mulighed, som blev nævnt af nogle af de interviewede landmænd. Sammenholdt med indsigterne i de afgørende faktorer for udbringning af husdyrgødning, hvor afstand til arealerne og relationen til ejeren af arealerne er afgørende parametre, taler det ikke umiddelbart for, at man vil bytte i et større omfang. Første prioritet vil stadig være adgang til udbringning tæt på husdyrproduktionen for at minimere omkostningerne.

Biogas

Biogas er en anden mulighed for at få ændret P/N-forholdet i husdyrgødningen. Flere af landmændene havde overvejet at levere deres husdyrgødning til et biogasanlæg og nogle anvendte biogasanlæg i dag. For en kvægbedrift var motivationen, at få en mere ensartet gylle til græsmarkerne der skulle slås slæt på, for at sikre en høj kvalitet i ensilagen. Flere af bedrifterne havde biogasanlæg som backup mulighed som alternativ til en anden buffertank.

I fokusgrupperne pegede man på, at den slags gylle som man ønsker at fortynde, ikke er den mest attraktive del i et biogasanlæg. Desuden kommer der mange andre produkter i biogasanlæggene, f.eks. slagteriaffald, som indeholder meget fosfor. Hvis biogasanlæggene skal sige nej til visse input, kan det øge produktionsomkostningerne.

3.5 Indsigter fra del 2

Fleksibilitet i anvendelsen af arealer til husdyrgødning er et mål, hvis det kan afhjælpe problemer med afsætning af husdyrgødning eller optimere den afsætning, der allerede sker. Afsætning af husdyrgødning sker gerne så lokalt som muligt for at minimere omkostningerne til transport.

Ved det forslag, der er lavet til en ny administrationsmodel er de fleste arealer i princippet til rådighed til udbringning, under nogle givne krav fastlagt i generelle regler. Det, at man administrativt har åbnet op for en øget fleksibilitet, betyder ikke at markedet automatisk vil opføre sig mere dynamisk, hvor der sker hyppigere udveksling af husdyrgødning mellem flere bedrifter.

I dag er en landmand en del af et lokalt netværk, hvor man laver mange transaktioner mellem hinanden i løbet af et år. Man går op i at knytte tætte relationer inden for det lokale netværk, da man på den måde måske kan sikre en fleksibilitet i sine handlemuligheder på bedriften – både på kortere og længere sigt. En arealgodkendelse i forbindelse med en gylleaftale tilhører de arealer, hvor husdyrgødningen udbringes, og modtageren kan derfor frit skifte til en ny leverandør af husdyrgødning inden for rammen af godkendelsen. Det er dog oftest husdyrproducenten, der har betalt for godkendelsen. De mange transaktioner – som oftest ikke er formaliserede – understreger at relationerne er vigtige for driften på en bedrift.

Det, at der allerede er etableret et fleksibelt netværk, hvor man konstant søger at optimere sin produktion kan understøttes af den fleksibilitet, der nu åbnes op for i systemet, som beskrives i undersøgelsens del 1.

Landmændene planlægger både på kort og på længere sigt. På kort sigt betyder det, at de har en mark- og gødningsplan de planlægger at følge, men først og fremmest vind og vejr kan betyde, at de må afvige fra planen. Det betyder, at det vil være meget uhensigtsmæssigt for landmanden at låse udbringningen af husdyrgødning – og de krav der følger af gødningsplanen – i et system, der ikke tillader tilpasninger hen over planåret.

Afstand til udbringningsarealer er stadig et af de mest afgørende parametre for, hvor husdyrgødningen køres hen. Et mere fleksibelt administrativt system vil understøtte muligheden for at optimere, men det vurderes, at det er muligheden for at udnytte nye udbringningsmuligheder, der vil give den største gevinst for bedrifterne.

Hvis systemet ikke tillader tilpasninger, vil resultatet sandsynligvis være, at man bliver nødt til at dække sig ekstra ind (f.eks. ekstra efterafgrøder) for at minimere risikoen for underkender ved kontrol. Et hensigtsmæssigt system kunne give landmanden mulighed for, at opfylde sin forpligtelse over en årrække og flegse mellem forskellige virkemidler (som i dag, hvor man kan veksle mellem kvælstofkvote og ekstra efterafgrøder).

Det samme ønskes af landmanden for stedfaste efterafgrøder. Hvis der inden for et givet område konstant skal være efterafgrøder vil nogle bedrifter opleve, at det sædskifte de normalt har, skal tilpasses. Derfor er en efterafgrødebank til stedfaste efterafgrøder nævnt som en mulighed, der vil sikre landmandens fleksibilitet.

Flere bedrifter har i dag mulighed for at levere til biogasanlæg som en backup mulighed som alternativ til en anden buffertank. Den slags gylle, som man ønsker at fortynde P/N-forholdet via et biogasanlæg for, er ikke den mest attraktive del i et biogasanlæg.

Bilag 1: Foreløbigt udkast til ny regulering som præsenteret for landmanden under interview

Miljøgodkendelsen af arealerne bortfalder (§16-godkendelse og arealdelen af §§ 11 og 12 godkendelserne)

Generelle regler, som er gældende for alle, der anvender husdyrgødning træder i stedet for.

ADMINISTRATION

- Gødningsplanlægning bliver obligatorisk at indberette inden vækstsæson starter (skemaet "Gødningskvote og efterafgrøder") for at man kan beregne det efterafgrødekrav der skal kontrolleres.
- Der stilles et simuleringsværktøj i form af en "efterafgrødeberegner" til rådighed til mark og gødningsplanlægningen.
- Der kommer et fosforregnskab som både vil indbefatte N og P. Det indberettes i gødningsregnskabet (parallelt med kvælstofregnskabet i dag).

I forhold til i dag, betyder det, at du ikke længere skal lave en §16-godkendelse af arealer eller arealgodkendelse til udspreddning af husdyrgødning sammen med din miljøgodkendelse af stalden (som stadig skal laves). I stedet skal du indberette anvendelsen af husdyrgødning i gødningsplanlægningen og gødningsregnskabet, hvor kravene vedr. kvælstof og fosfor vil fremgå.

KVÆLSTOF OG FOSFORNORMER

Ændringer (der skal nævnes her):

- Harmonikravene bortfalder og erstattes af en kvælstofnorm fra husdyrgødning på 170 kg N pr. ha (230 for undtagelsesbrug) som andel af samlet kvælstofnorm.
- Fosfornorm fastsættes for bedriften. Den fastlægges på baggrund af, om der dyrkes grovfoder (højere normer) eller øvrige afgrøder. Hvis der afvandes til fosforfølsomme recipienter fra arealer, der modtager husdyrgødning, skærpes fosfornormen.
 - Du vil kunne bruge "Type 2-korrektion" til at korrigere fosforindholdet i husdyrgødningen.
 - Hvis der for arealerne kan forevises P-tal under 4 (dokumentation på bedriften), kan fosfornorm hæves til det generelle niveau.
- Krav med sigte på at kompensere for merudvaskningen fra husdyrgødning findes i dag i miljøgodkendelserne f.eks. i form af efterafgrøder. I den nye regulering foreslås det, at mængden af anvendt husdyrgødning og udnyttelseskravet skal bidrage til at beregnet et efterafgrødekrav i gødningsregnskabet. Krav er i dag differentieret og det vil det også være i det nye system ud fra, om der er stigende dyretryk i oplandet, NFI- områder (drikkevandsområder) eller et indsatsbehov i vandoplandet jf., vandplanerne.
 - Efterafgrøder kan valgfrit konverteres til de gældende alternativer efter reglerne om anvendelse af gødning og om plantedække.
 - Krav om stedfaste NFI-efterafgrøder, hvis der anvendes husdyrgødning på et NFI-område, men de kan tælle med i det almindelige efterafgrødekrav (kan ikke konverteres til tidlig såning eller kvotesænkning).

For de bedrifter, hvor det var muligt – ud fra data tilgængelig – blev det beregnet, hvad ændrede kvælstof- og fosfornormer vil betyde i ændret arealbehov til udbringning af husdyrgødning fra den nuværende produktion. Det ændrede arealbehov blev præsenteret for landmanden. Konkrete beregninger på efterafgrøder blev ikke foretaget.

Bilag 2: Fosforscenarier defineret i case-projekt

	Scenarie 1	Scenarie 2	Scenarie 3
Basisnorm	Mink og slagtekyllinger: 45 kg P/ha Øvrige: 40 kg P/ha	30 kg P/ha for alm. afgrøder 35 kg P/ha grovfoder	30 kg P/ha for alm. afgrøder 35 kg P/ha grovfoder
Skærpet norm	25 kg P/ha for alm. afgrøder 30 kg P/ha grovfoder	25 kg P/ha for alm. afgrøder 30 kg P/ha grovfoder	22 kg P/ha for alle afgrøder. Skærpet norm skal evt. gælde for flere arealer

