



J.nr. 22-6190-000009
Den 30. juni 2023

Afgørelse efter miljøvurderingslovens § 10 om, at midlertidig tilladelse til at tage slæt på braklagte arealer anvendt som alternativ til efterafgrøder i 2023 ikke er omfattet af kravet om miljøvurdering

Baggrund

Fødevareministeriet har d. 16. juni lanceret en tørkepakke for landbruget¹, som bl.a. har betydning for reguleringen af efterafgrøder og alternativer til efterafgrøder. Landbrugsstyrelsen (LBST) vil midlertidigt i 2023 tillade, at der tages slæt på braklagte arealer anvendt som alternativ til efterafgrøder. LBST forventer at indføre denne mulighed i bekendtgørelsen om næringsstofreducerende tiltag og dyrkningsrelaterede tiltag 2023/2024 (herefter plantedækkebekendtgørelsen), der træder i kraft 1. august 2023.

Plantedækkebekendtgørelsen udgør dermed plandokumentet til screeningsafgørelsen.

Plantedækkebekendtgørelsen gælder for én planperiode af et års varighed, og der udstedes derfor en bekendtgørelse hvert år. Øvrige ændringer til plantedækkebekendtgørelsen og den tilhørende miljørapport har været i offentlig høring² i perioden fra den 27. april til den 31. maj 2023.

Plantedækkebekendtgørelsen omfatter tre ordninger: Pligtige efterafgrøder, husdyrefterafgrøder og dyrkningsrelaterede tiltag. Bekendtgørelsen omfatter ikke ordningen om målrettet kvælstofregulering (obligatoriske og frivillige målrettede efterafgrøder). Den påtænkte ændring med tilladelse af slæt på brak vil dog også gælde for de målrettede efterafgrøder.

Bekendtgørelsens indhold og de væsentligste ændringer i forhold til gældende ret

Efterafgrøder og alternativer

Reglerne om plantedække er en del ud af en række foranstaltninger i det danske nitrathandlingsprogram, der er anmeldt til EU-Kommissionen som den samlede ramme for gennemførelsen af nitratdirektivet i Danmark. Det primære formål med reglerne er at mindske kvælstofudvaskningen fra landbruget til vandmiljøet.

Pligtige efterafgrøder blev indført i 1998 med Vandmiljøplan II, dyrkningsrelaterede tiltag i 2011 og husdyrefterafgrøderne i 2017.

¹ <https://lbst.dk/landbrug/toerke-2023>

² <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/67450>

Plantedækkebekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i § 17, 38-39, 44, 47-48 og 53 i lov nr. 338 af 2. april 2019 med senere ændringer om jordbrugets anvendelse af gødning og om næringsstofreducerende tiltag (gødskningsloven).

Der er med bekendtgørelsen ikke ændret på omfanget af det pligtige efterafgrødekrav eller principperne for fastsættelse af husdyrefterafgrødekravet.

En virksomhed vil også fortsat kunne vælge helt eller delvis at opfylde sit efterafgrødekrav ved at anvende et eller flere alternative virkemidler som f.eks. tidlig såning af vintersæd, mellemafgrøder, brak, reduceret kvælstofkvote m.v.

Med bekendtgørelsen videreføres en stor del af de regler, der også gjaldt for tidligere planperioder. På enkelte områder forventes den eksisterende regulering ændret.

Som en del af LBSTs tørkepakke, forventer LBST at indføre muligheden for at afgræsse og tage slæt på braklagte arealer anvendt som alternativ til efterafgrøder i plantedækkebekendtgørelsen med ikrafttrædelse fra planperioden 2023/2024. LBST har allerede fået godkendt miljøvurderingen for de resterende planlagte ændringer af plantedækkebekendtgørelsen 2023/2024.

Nærværende høring over udkast til screeningsafgørelse vedrører derfor alene følgende ændring:

- Midlertidig tilladelse til slæt af braklagte arealer som alternativ til efterafgrøder i 2023.

Miljøvurderingsloven og tidligere miljøvurderinger

Miljøvurderingsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023, finder anvendelse på planer og programmer, som disse er defineret i lovens § 2, stk. 1, nr. 1. Miljøvurderingslovens plan og programbegreb skal ses i sammenhæng og overensstemmelse med plan og programbegrebet, som dette er defineret i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmets indvirkning på miljøet, og på baggrund af EU-domstolens fortolkning heraf.

Det er Landbrugsstyrelsens vurdering, at følgende ændring af reglerne om efterafgrødeordningerne, der følger af bekendtgørelsesudkastet, ligger inden for miljøvurderingslovens plan- og programbegreb.

- Midlertidig tilladelse til at tage slæt på braklagte arealer som alternativ til efterafgrøder i 2023.

Ændringen vedrører regulering af landbrugssektoren, men den fastlægger ikke rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter omfattet af miljøvurderingslovens bilag 1 og 2, herunder anlæg til intensiv husdyravl, hvorfor ændringerne ikke er omfattet af kravet om miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1. Endvidere vurderes det, at ændringen ikke medfører krav om en vurdering af virkningen på et internationalt naturbeskyttelsesområde under hensyntagen til områdets bevaringsmålsætninger, og at den derfor ikke er omfattet af et krav om miljøvurdering efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 2. Der henvises herved til vurderingen af at ændringen vil have en mulig mindre positiv konsekvens for miljøet i udkast til screening.

Det pligtige efterafgrødekrav og husdyrefterafgrødekravet er elementer, der indgår i det nitrathandlingsprogram, som Danmark skal udarbejde, jf. nitratudirektivets art. 5. Nitrathandlingsprogrammet er blevet miljøvurderet ved "Strategisk Miljøvurdering af Nitrathandlingsplanen 2008-2015", september 2012, og "Miljørapport over forslag til ændringer i nitrathandlingsprogrammet bestående af dele af ny husdyrregulering (generelt efterafgrødekrav og ændret harmonikrav) og målrettet efterafgrødeordning", december 2016.

Ved miljøvurderingen i december 2016 blev bl.a. den samlede model for etablering husdyrefterafgrøder miljøvurderet. Reglerne i ordningen for pligtige efterafgrøder, for husdyrefterafgrøder og ordningen for dyrkningsrelaterede tiltag blev miljøvurderet i december 2021. Modellen for etablering af husdyrefterafgrøder blev ændret for så vidt angår husdyrefterafgrødeoplandene samt fordeling af husdyrefterafgrøder mellem kystvandoplande, og ændringen blev også miljøvurderet i december 2021. Øvrige ændringer til reglerne i ordningen for pligtige efterafgrøder og husdyrefterafgrøder for planperioden 2023/2024 blev miljøvurderet i april 2023.

Ændringen i reglerne om etablering af pligtige- og husdyrefterafgrøder (midlertidig tilladelse til, at tage slæt på braklagte arealer i 2023) kan derfor også anses som en mindre ændring af et program, der er miljøvurderet efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1. Myndigheden skal gennemføre en vurdering af, om sådanne planer og programmer kan få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. lovens § 8, stk. 2, nr. 1.

Afgørelse

Landbrugsstyrelsen vurderer, at en midlertidig tilladelse til at tage slæt på braklagte arealer som alternativ til efterafgrøder ikke kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, og at en ændring til bekendtgørelsen derfor ikke skal miljøvurderes efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3.

Landbrugsstyrelsen har lagt vægt på en vurdering fra Aarhus Universitet om, at fjernelse af plantemateriale ved slæt generelt set vil mindske risikoen for udvaskning ift. at plantematerialet bliver efterladt på marken.

Landbrugsstyrelsen har også lagt vægt på, at udbredelsen af alternativet braklagte arealer i de tre efterafgrødeordninger (pligtige efterafgrøder, husdyrefterafgrøder og efterafgrøder i målrettet kvælstofregulering) forventes at være begrænset. Landbrugsstyrelsen antager, at der er større incitament for virksomhederne ved at anvende de braklagte arealer i andre ordninger f.eks. til opfyldelse af GLM kravet om 4 pct. ikke produktive elementer eller i bioordning for biodiversitet og bæredygtighed.

Høring af berørte myndigheder

I henhold til miljøvurderingslovens § 32 skal den myndighed, der er ansvarlig for tilvejebringelse af en plan, høre berørte myndigheder, før der træffes screeningsafgørelse om, hvorvidt der skal foretages en miljøvurdering.

De berørte myndigheder udgøres i denne sammenhæng af Miljøministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Klima- Energi- og Forsyningsministeriet, Miljøstyrelsen, Naturstyrelsen og kommunerne.

Landbrugsstyrelsen har gennemført en høring af disse myndigheder i perioden 28. juni til og med 30. juni 2023 og har modtaget to høringssvar fra Miljøministeriet og Aabenraa kommune. Aabenraa kommune har ingen bemærkninger til høringen. Der er ikke herudover modtaget bemærkninger.

Miljøministeriet anfører, at ”MIM’s vand og klimatilpasning opfatter det som at ændringen alene omfatter at der fjernes plantemateriale fra brakarealer, der anvendes som alternativ til efterafgrøder, vurdere vi at det vil give en vis mindre udvaskning fra disse arealer.”

Bemærkningen giver ikke anledning til at ændre Landbrugsstyrelsens vurdering om, at ændringen til bekendtgørelsen ikke kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, og at ændringen til bekendtgørelsen derfor ikke skal miljøvurderes efter miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 3.

Klagevejledning

4-ugers klagefrist

Der kan klages til Miljø- og Fødevareklagenævnet over Landbrugsstyrelsens afgørelse om, at der ikke skal foretages en miljøvurdering (screeningsafgørelsen), for så vidt angår retlige spørgsmål. Klage skal indgives inden 4 uger efter screeningsafgørelsens annoncering på Landbrugsstyrelsens hjemmeside, jf. miljøvurderingslovens § 51.

Klageportalen

Klage til Miljø- og Fødevareklagenævnet indgives skriftligt til Landbrugsstyrelsen ved anvendelse af digital selvbetjening (Klageportalen), jf. miljøvurderingslovens § 52, jf. dog § 21, stk. 2-4 i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet. Se mere om, hvordan man klager via Klageportalen på Miljø- og Fødevareklagenævnets hjemmeside: <https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>.

Klageberettiget

Klageberettiget er enhver med retlig interesse i sagens udfald. Klageberettiget er endvidere landsdækkende foreninger og organisationer, der som formål har beskyttelsen af natur og miljø eller varetagelsen af væsentlige brugerinteresser inden for arealanvendelsen og har vedtægter eller love, som dokumenterer dens formål, og som repræsenterer mindst 100 medlemmer.

Bilag 1

Screening

I det følgende er foretaget en vurdering af, om den ændring af bekendtgørelsen som er omfattet af miljøvurderingslovens plan- og programbegreb, kan antages at få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. kriterierne i miljøvurderingslovens bilag 3.

Det drejer sig om følgende ændring:

- Midlertidig tilladelse til at tage slæt på braklagte arealer i 2023.

(1) Planernes karakteristika, idet der navnlig tages hensyn til:

- i hvilket omfang planen eller programmet kan danne grundlag for projekter og andre aktiviteter med hensyn til beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser eller ved tildeling af midler:

- Midlertidig tilladelse til at tage slæt på braklagte arealer i 2023.

Reglen har betydning for, hvordan en virksomhed ved brug af et alternativt virkemiddel kan opfylde sit efterafgrødekrav, og har derfor også betydning for virksomhedens drift af sine arealer. Reglen giver virksomheden mulighed for midlertidigt i 2023 at tage slæt af braklagte arealer, som anmeldes som alternativ til efterafgrøder. Derved gives virksomheden øget fleksibilitet i forhold til brugen af de braklagte arealer, da virksomheden kan fjerne plantematerialet og bruge det som foder.

Reglen har betydning for virksomhedernes øvrige brug af braklagte arealer anvendt til opfyldelse af efterafgrødekravet. Reglen danner ikke i sig selv grundlag for projekter og andre aktiviteter f.eks. med hensyn til beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser eller ved tildeling af midler.

- i hvilket omfang planen har indflydelse på andre planer, herunder også planer, som indgår i et hierarki:

Bekendtgørelsen vil blive udstedt i medfør af § 17, stk. 3 og 4, § 38, § 39, stk. 1 og 3, § 44, § 47, stk. 3, § 48, stk. 1 og 2, og § 53, stk. 3, i lov nr. 338 af 2. april 2019 om jordbrugets anvendelse af gødning og om næringsstofreducerende tiltag, med senere ændringer, og skal derfor ligge inden for de rammer, der er i de pågældende bemyndigelser.

Det generelle krav om pligtige efterafgrøder og kravet om husdyrefterafgrøder udgør tiltag til implementering af blandt andet nitratdirektivets artikel 4, jf. bilag II, B, nr. 8, om opretholdelse i (nedbørs-)perioder af et mindstemål af plantedække, som vil optage det kvælstof fra jordbunden, der ellers kunne forårsage nitratforurening af vand.

Husdyrefterafgrøderne bidrager til overholdelse af Danmarks EU-retslige forpligtigelser efter bl.a. habitatdirektivet og VVM-direktivet. Husdyrefterafgrøderne skal således modvirke merudvaskning af nitrat i oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder, hvor der er sket en øget anvendelse af husdyrgødning og anden organisk gødning.

Derudover er fastsat krav om udlægning af husdyrefterafgrøder målrettet kystvandoplande med et indsatsbehov i medfør af vandområdeplanerne. Husdyrefterafgrøderne indgår overordnet på nationalt plan i statusbelastningen, som anvendes i det faglige grundlag for vandområdeplanerne.

Husdyrefterafgrødekravet udgør en tærskelværdi i forhold til nitratudvaskning til vandmiljøet og kravet indgår også som et af afskæringskriterierne for udbringning af husdyrgødning, der sammen med de øvrige kriterier for udbringning af husdyrgødning erstatter den konkrete vurdering af påvirkningerne på miljøet ved udbringning af husdyrgødningen i forhold til projekter om intensiv husdyravl omfattet af VVM-direktivets bilag 1 eller 2, der i øvrigt er gennemført i husdyrbrugloven.

- planens eller programmets relevans for integreringen af miljøhensyn, specielt med henblik på at fremme bæredygtig udvikling:

Det pligtige efterafgrødekrav, husdyrefterafgrødekravet og alternativer til disse medvirker til at reducere landbrugets udledning af kvælstof med henblik på at sikre, at især vandmiljøet ikke lider skade, og at Danmark lever op til sine internationale miljøforpligtelser. Regler om efterafgrøder og alternativer til efterafgrøder har betydning for virksomhedens efterafgrødekrav, og hvordan virksomheden kan opfylde sit efterafgrødekrav

- Midlertidig tilladelse til at tage slæt på braklagte arealer i 2023.

Dette er en midlertidig ændring i forhold til de gældende regler, hvorefter virksomhederne ikke må tage slæt af braklagte arealer dvs. ikke må fjerne plantematerialet. De gældende regler omfatter ikke et aktivitetskrav som f.eks. slåning af arealerne inden for bestemte tidsfrister, som der gælder for braklagte arealer anvendt i andre ordninger. Omvendt er reglerne ikke til hinder for, at virksomheden foretager slåning af braklagte arealer som alternativ til efterafgrøder, så længe plantematerialet forbliver på marken. De gældende regler med ensartede krav på tværs af brak i forskellige ordninger giver virksomheden fleksibilitet i forhold til at beslutte i hvilke ordninger de braklagte arealer ønskes anvendt.

Tørkesituationen i juni har en væsentlig påvirkning af afgrøderne, og kan have stor betydning for virksomhedernes foderproduktion. Ændringen sker derfor som et bidrag til at sikre tilstrækkeligt foder.

En midlertidig tilladelse til at tage slæt på braklagte arealer vil medføre en mindre kvælstofudvaskning end hvis plantematerialet efter slåning efterlades på marken. Det antages, at virksomhedernes incitament er større for at anvende braklagte arealer i andre ordninger f.eks. til opfyldelse af GLM kravet om 4 pct. ikke produktive elementer eller i bioordning for biodiversitet og bæredygtighed. Det antages derfor, at brugen af braklagte arealer som alternativ til efterafgrøder vil være forholdsvist begrænset, og dermed også at omfanget af slæt på disse arealer vil være begrænset.

Muligheden for at tage slæt og fjerne plantemateriale fra braklagte arealer betyder, at der vil være mindre græs, som kan udgøre fødegrundlag for andre dyr. Ligeledes vil fjernelse af plantemateriale påvirke omsætningen af græsafklip i forhold til en situation, hvor der udføres en slåningsaktivitet uden fjernelse af plantematerialet fra marken, og dermed kan der også ske en påvirkning af jordlevende smådyr og mikroorganismer. Der justeres ikke i kravene til dækningsgrad for de braklagte arealer, hvorfor der fortsat vil være et tilbageværende græsdække på markerne. Påvirkningen ved at fjerne plantematerialet vurderes af have mindre miljømæssig konsekvens for faunaen.

Ændringen vurderes ikke samlet set at have væsentlige miljømæssige konsekvenser.

- miljøproblemer af relevans for planen eller programmet:

En af de største udfordringer på vandmiljøområdet er tilførslen af kvælstof, som bl.a. har sit udspring i landbrugets anvendelse af gødningsstoffer. Der benyttes bl.a. organisk gødning i form af husdyrgødning, handelsgødning og restprodukter fra byerne og industrien som f.eks. spildevandsslam.

Tab af kvælstof til vandmiljøet er uundgåeligt ved landbrugsproduktion. Tabet sker først og fremmest ved udvaskning fra rodzonen. Dette sker primært i efteråret og vinteren som følge af, at jorden mættes med vand, som dermed sætter gang i afstrømningen fra rodzonen. Det er dog ikke alt kvælstof, som uden videre udvaskes, idet organisk kvælstof i gødning typisk skal omsættes, før det bliver tilgængeligt for planterne eller for udvaskning. Omdannelse af organisk kvælstof sker over tid og ikke nødvendigvis på tidspunkter, hvor planterne optager kvælstof. En del af nitraten omdannes i jorden til atmosfærisk kvælstof eller lattergas (denitrifikation), når det nitratholdige vand passerer iltfrie jordlag. Ligeledes vil en del af den nitrat, der udvaskes til vandløb og videre til søer, blive fjernet, da det omsættes i sedimentet ved bunden.

Overbelastning af særligt havområder med kvælstof – primært i form af nitrat – kan medføre øget algevækst (eutrofiering), der gør vandet uklart, så sollys ikke kan trænge ned til vandplanterne på de dybere steder. I visse tilfælde kan algevæksten være så kraftig, at det udløser iltsvind, fordi bakterier bruger ilten i vandet til at nedbryde de mange alger, når de dør.

Plantedækket om efteråret har derfor betydning for, hvor meget kvælstof der udvaskes. En efterafgrøde optager effektivt kvælstof om efteråret og holder dermed kvælstofudvaskningen på et lavt niveau. For at give landmanden fleksibilitet ift. at opfylde sine miljøforpligtelser, har han mulighed for at vælge blandt flere alternativer til efterafgrøder.

- planens eller programmets relevans for gennemførelsen af anden miljølovgivning (f.eks. planer i forbindelse med affaldshåndtering eller vandbeskyttelse):

Udkast til bekendtgørelse vedrører regulering, der indgår i den danske implementering af nitratdirektivet og er nævnt som en indsats i nitrathandlingsprogrammet, jf. ovenfor.

Som det fremgår ovenfor, vurderes det ikke, at ændring til bekendtgørelsen kan antages at få væsentlig indvirkning på miljøet i forhold til den gældende regulering.

(2) Kendetegn ved indvirkningen og det område, som kan blive berørt, idet der navnlig tages hensyn til:

- indvirkningens sandsynlighed, varighed, hyppighed og reversibilitet:

Som det fremgår ovenfor, vurderes det ikke, at ændringen vil have væsentlige miljømæssige konsekvenser. Ændringen, der følger af udkast til bekendtgørelse, påvirker ikke, at medvirker til at den forudsatte kvælstofreducerende indsats bliver opnået.

- indvirkningens kumulative karakter:

Der vurderes ikke at være kumulative konsekvenser knyttet til ændringen af de foranstaltninger, der indgår i nitrathandlingsplanen.

- indvirkningens grænseoverskridende karakter:

Det vurderes ikke, at ændringen vil medføre grænseoverskridende miljøpåvirkning.

- faren for menneskers sundhed og miljøet (f.eks. på grund af ulykker):

Ændringen vurderes ikke at være til fare for menneskers sundhed, og den vurderes ikke at have væsentlig miljømæssig indvirkning.

-indvirkningens størrelsesorden og rumlige udstrækning (det geografiske område og størrelsen af den befolkning, som kan blive berørt):

Ændringen vedrører landbrugsvirksomhedernes drift af landbrugsarealer, og den vurderes ikke at berøre befolkningen.

- værdien og sårbarheden af det område, som kan blive berørt, som følge af:

- Særlige karakteristiske naturtræk eller kulturarv*
- Overskridelse af miljøkvalitetsnormer eller -grænseværdier og*
- Intensiv arealudnyttelse*

Reglerne i udkast til bekendtgørelse skal forhindre udvaskning af kvælstof til vandmiljøet.

- indvirkningen på områder eller landskaber, som har en anerkendt beskyttelsesstatus på nationalt plan, fællesskabsplan eller internationalt plan:

Det vurderes ikke, at ændringen vil have betydning på områder eller landskaber af den nævnte karakter.