

Oversendelse av forslag til revidert forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav

Innhold

1	Oppsummering.....	3
2	Oppdraget, prosjektarbeidet og oversendelsen	6
3	Bakgrunn, rammer og prinsipielle spørsmål	8
3.1	Politiske og juridiske føringer	8
3.2	Miljøtilstand og ressursutnyttelse.....	9
3.3	Foreslår to forskrifter	11
3.4	Lovgrunnlaget, myndighetsfordeling og administrative bestemmelser	12
3.5	Forskriftskrav versus andre virkemidler	12
4	Forslag til ny gjødselvarerforskrift	12
4.1	Forslag til endringer.....	13
4.2	Forenklinger i innhold og struktur.....	14
4.3	Virkemiddelbruk.....	14
4.4	Aktører som berøres av regelverket	14
4.5	Kort om nyttevirkninger av forslaget	15
5	Forslag til ny gjødselbrukforskrift.....	15
5.1	Krav om plassering, oppsamling og lagring.....	15
5.2	Krav til utforming av lager	17
5.3	Spredetidspunkt og lagerkapasitet.....	17
5.4	Krav til spreddeareal og spredemengde	19
5.5	Bedre nitrogenforvaltning gjennom krav til spredemengde og -metode.....	28
5.6	Bestemmelser om gjødslingsplanlegging og dokumentasjon	29
5.7	Krav til bruk bør også omfatte spredning av mineralgjødsel	30
5.8	Mulighet for lokal differensiering av bruksbestemmelser	30
5.9	Bruk av gjødselvarer som inneholder avløpsslam.....	31
5.10	Bruk av gjødselvarer ut fra tungmetallinnhold	32
6	Oppfølging, følger for annet regelverk, andre forutsetninger for en vellykket gjennomføring ...	32
6.1	Brukervennlighet.....	32
6.2	Oppfølging og kontroll.....	33
6.3	Annet regelverk og andre virkemidler bør også revideres.....	33
7	Samlede virkninger og konsekvenser i hovedtrekk.....	34

7.1	Byrder og besparelser for jordbruket.....	35
7.2	Byrder og besparelser for øvrig bransje og verdikjede	36
7.3	Måloppnåelse for miljøhensyn, ressursforvaltning, sirkulær økonomi	37
7.4	Forvaltningsmessige effekter	37
8	Videre løp	38

1 Oppsummering

Direktoratene har gjort en helhetlig gjennomgang av gjødselregelverket som overleveres departementene for videre avklaringer før høring. Mandat for arbeidet fremgår av kapittel 2.

I kapittel 3 går vi gjennom mål, utfordringer og muligheter som regelverket skal støtte opp under. Det dreier seg om at gjødsel skal utnyttes best mulig som ressurs i planteproduksjon og som kilde til bioenergi. Målet er også å redusere avrenning av næringsstoffer til vann og utslipp til luft, begrense spredning av miljøfarlige stoffer og ivareta plante-, dyre- og folkehelse. I tillegg skal regelverket bidra til økt utnyttelse av ressurser av avfall og fosforgjenvinning i Norge.

Direktoratene foreslår at gjeldende forskrift erstattes av to forskrifter, hhv «gjødselvereforskrift» og «gjødselbrukforskrift».

Vi har vurdert hvordan bestemmelsene kan bli lettere tilgjengelige for brukerne, klargjort plikter og hvordan forskriften kan tilrettelegges for bedre tilsyn og kontroll med at kravene blir fulgt opp. Flere av bestemmelsene i forslaget er derfor mer detaljerte enn tilsvarende bestemmelser i gjeldende forskrift. Samtidig skal ikke næringen pålegges uforholdsmessige byrder og regelverket skal ikke være til hinder for innovasjon.

Gjeldende forskrift er hjemlet i flere lover, hhv. matloven, jordloven, forurensningsloven og folkehelseloven. Forslaget bygger på en videreføring av dagens lovgrunnlag for gjødselbrukforskriften, men viser til at myndighetsfordelingen etter gjeldende forskrift ikke er tydelig nok og at det er behov for klarere forvaltningslinjer. Gitt at myndighetsfordeling må avklares i den videre behandling av forslaget, har vi lagt dagens administrative bestemmelser inn i forslag til gjødselbrukforskrift, men påpekt eller justert forhold som har blitt utdatert eller misvisende. Forslag til gjødselvereforskrift er derimot aktuelt å hjemle bare i matloven og vi har foreslått administrative bestemmelser som gjenspeiler dette.

Forslag til ny gjødselvereforskrift

Direktoratene har vurdert at tydelige og forutsigbare produktkrav vil kunne tilrettelegges for bedre ressursutnyttelse og økt bruk av organisk og avfallsbasert materiale som gjødsel, samtidig som helse- og miljøhensyn ivaretas. De mest sentrale forslagene til endringer i «gjødselvereforskriften» er oppsummert i kapittel 4.1.

Forslag til ny gjødselbrukforskrift

En sentral problemstilling i dag er at mange foretak har, og derfor også bruker, mer gjødsel enn plantene trenger. Problemstillingen gjelder fremfor alt husdyrgjødsel. Som følge av overforbruk etterlates et overskudd av fosfor i jord og vann, og det er tydelig sammenheng mellom fosfornivåer i jord og utfordringer med eutrofiering i vassdrag. Krav til spredeareal og -mengde er hovedvirkemiddelet på dette området i dag, men også krav til lagring og spredetidspunkt er sentralt for at ressursene blir nyttiggjort fremfor å havne på avveier. De sentrale forslagene til endringer i «gjødselbrukforskriften» er:

Virkeområde

Direktoratene foreslår at bruk av mineralgjødsel reguleres av gjødselbrukforskriften, på linje med andre gjødselvarer. Nærmere bestemt foreslås samme regel som for organisk gjødsel, at mineralgjødsel bare kan spres på godkjent spredeareal og at mengden må være innen gitte grenser, jf. krav til spredeareal og -mengde.

Oppsamling og lagring

- Regulering for oppsamling og lagring av flere typer organisk materiale og næring enn det som er spesifisert i gjeldende regelverk, herunder fôr og plantemateriale.
- Som hovedregel krav om oppsamling av gjødsel ved dyrehold innendørs.
- Krav til plassering og tidsbegrensning ved lagring av gjødsel direkte på bakken slik at man begrenser avrenning og at det utnyttes som gjødsel.
- Krav om at gjødsel fra fjørfe som lagres på bakken må skjermes for både overflatevann og nedbør.
- Krav om tak eller annet dekke på gjødselkummer for svinegjødsel og biorest.

Spredetidspunkt

- Tidligste tidspunkt for spredning om våren endres fra 15. februar til 1. mars. Dagens adgang til spredning om høsten endres, med krav om at det må høstes eller etableres plantevekst etter siste spredning. Spredning må være unnagjort innen 1. september, men med frist fram til 15. september i forbindelse med etablering av vekster.
- Krav om åtte måneder lagerkapasitet opprettholdes. Foretak med husdyr må kunne dokumentere tilstrekkelig lagerkapasitet eller annen lovlig disponering.

Spredeareal og –mengder

Krav til spredeareal bestemmer hvor det er tillatt å spre, og i hvilke mengder. For å sikre god forvaltning av areal og gjødsel, foreslår direktoratene en presisering om hvilke arealer som er godkjent for spredning av gjødsel. Vi foreslår også krav om ugjødsle vegetasjonssoner mot vann.

Spredearealkravet var opprinnelig innført for å skaffe balanse mellom dyrehold og arealgrunnlag hos den enkelte driftsenhet. Situasjonen for spredearealkravet i dag synes litt fastlåst ved at det enkelte steder, særlig på Jæren, er vanskelig å skaffe mer areal samtidig som det er krevende og kostbart å senke dyretallet tilstrekkelig til å få tilfredsstillende næringsstoffbalanse og bedret miljøtilstand.

Direktoratene ser behov for at krav til spredeareal og spredemengde justeres til å favne også øvrige fosforkilder i jordbruket utover husdyrgjødsel, fordi jordbruket vil være et ledd i flere nye verdikjeder i fremtiden, som for eksempel avløpsslam og biorest.

Faglig stiller vi oss bak at spredemengder bør begrenses til behovet, men forutsetninger om balansegjødsling er vanskelig å forene med dagens situasjon hos mange foretak, og er derfor vanskelig å etterleve og håndheve.

Landbruksdirektoratet og Miljødirektoratet er enige om en hovedbestemmelse om at spredemengder skal tilpasses arealets gjødslingsbehov. Det er også enighet om at foretak med gjødselmengder som ligger i grenseland for hva som er tillatt krever tettere oppfølging enn i dag, gjennom krav til dokumentasjon om faktisk fordeling av gjødsel.

Begge direktorater mener denne hovedbestemmelsen må kombineres med et tak på gjødselmengder som er tillatt, men har hvert sitt forslag til slikt tak. Gjeldende krav om 4 daa per gjødseldyrenhet (GDE) tilsvarer 3,5 kg fosfor per dekar.

Landbruksdirektoratets forslag tar i større grad utgangspunkt i gjeldende virkemiddelbruk og praksis. Av miljø- og ressurs hensyn må det være mer ambisiøse krav enn i dag.

Mange foretak har mer gjødsel enn de selv trenger. Landbruksdirektoratet mener regelverket må sørge for at slikt overskudd blir omfordelt til andre som har bedre bruk for disse ressursene. Landbruksdirektoratets forslag baserer seg likevel på at husdyrhold som hovedregel foregår i balanse med areal- og fôrgrunnlaget hos det enkelte jordbruksforetak. For foretak med slik drift er det mest

oversiktlig å videreføre løsningen med et spredearealkrav som fastsetter hvilket areal som er påkrevd for et gitt dyretall. Slik kan foretakene enkelt vite og dokumentere om de holder seg innenfor kravet.

- Med utgangspunkt i dagens situasjon foreslås et tak for husdyrgjødsel på 3 kg fosfor/daa, tilsvarende krav om minst 5 daa per gjødseldyrenhet (GDE), som kan tre i kraft innen et tidsperspektiv på 5-7 år. Ytterligere måloppnåelse kan skje ved at grensen trappes ned til 2,5 kg fosfor/daa, tilsvarende 6 daa per GDE, etter ytterligere 10 år.
- Husdyrgjødsel i slike mengder må kunne kombineres med andre gjødselslag, men det bør settes begrensninger. Landbruksdirektoratet foreslår at tillatt mengde av andre gjødselslag begrenses til halvparten av differansen mellom fosfor med husdyrgjødsel og en teoretisk maksverdi på 3,5 kg fosfor/daa.
- For å følge opp bestemmelser om spredemengde, foreslås det at foretak som har snaut med spredeareal møter dokumentasjonsplikt og tilsyn med faktiske spredemengder.

Det er nødvendig å videreføre en adgang til å leie spredeareal eller finne annen avsetning for gjødsla for å avlaste egne snaue spredearealer. I tråd med tanken om å kunne innrette drifta og ha oversikt i forkant, foreslås et krav om at foretak som leier spredeareal må føre oversikt over spredearealene som viser planlagt fordeling av gjødsla.

Miljødirektoratets forslag tar utgangspunkt i oppnåelse av miljø- og ressursmålene.

Fosforoverskuddet i jordbruket er til hinder for gjennomføringen av vannforskriften og målet om godt vannmiljø. Tap av fosfor utgjør en fare for forurensning uansett opphav og bør derfor reguleres mest mulig uavhengig av opphavet. Nivået for hvor mye fosfor det er lov å spre må reduseres for å stanse den negative utviklingen i områder der vannforekomster ikke når målene i vannforskriften og gi et bedre beskyttelsesnivå i øvrige områder. Regulering av fosfortilførsler vil bidra til en bedre utnyttelse og fordeling av fosforressurser og gi forutsigbarhet med tanke på avsetningsmuligheter for framtidige økninger av avløpsslam, fiskeslam, matavfall og andre organiske restprodukter. Strengere krav til spredemengder kan innfris ved å levere husdyrgjødsel ut av foretaket til annen lovlig disponering/utnyttelse.

- Miljødirektoratet foreslår en begrensning på tilførsel av fosfor på 2,1 kg fosfor/daa/år. Kravet skal beregnes som et gjennomsnitt på foretakets samlede spredeareal over en tidsperiode på 5 år.
- Miljødirektoratet foreslår at maksimal grense for tilført fosfor per arealenhet (kg/daa) omfatter fosformengdene i all tilført gjødsel
- For å redusere konsekvensene foreslås det at kravet trer i kraft frem i tid. Kravet er derfor formulert som en overgangsordning med en nedtrapping fra 2,4 kg fosfor/daa/år til 2,1 kg fosfor/daa/år på sikt.
- Miljødirektoratet foreslår unntak fra hovedbestemmelsen i de tilfeller kravet ikke treffer og vil gå ut over avlingsnivået.
- Miljødirektoratet foreslår at det også gis hjemmel til å stille strengere og/eller supplerende krav i nedbørsfelt som ikke når målene i vannforskriften eller står i fare for å få forverret økologisk tilstand.

Avløpsslam

Direktoratene ser grunn til å sette spesielle begrensninger for fosformengder tilført fra avløpsslam. Avløpsslam tilføres vanligvis med flere års mellomrom og fosforet er mindre tilgjengelig for planteopptak og mindre utsatt for avrenning.

- Direktoratene foreslår en begrensning på tilførsel av fosfor fra avløps slam på 30 kg/daa over en 10 års periode.
- Det vil ikke være tillatt å spre avløps slam på jordbruksarealer med et P-AL nivå på 14 eller høyere.
- Innholdet av lett løselig fosfor skal i tillegg regnes med innenfor begrensningen for spredemengde.

Nitrogenforvaltning

Samlet sett har forslaget ulike krav som vil bidra til bedre nitrogenforvaltning, som tørr lagring av fjørfegjødsel, tak/dekke på gjødselkummer, spredning på gunstigere tid av året, bedre arealmessig fordeling av husdyrgjødsel gjennom begrensninger på spredemengde. Indirekte vil begrensninger på tillatt fosformengde også begrense spredemengden av nitrogen ut fra forholdstallet mellom de to næringsstoffene i den enkelte gjødselvarer.

Gjødslingsplanlegging og dokumentasjonsplikter

Direktoratene foreslår at forskrift om gjødslingsplanlegging videreføres som eget regelverk, som gårdbrukernes eget verktøy. Som del av gjødselbrukforskriften foreslås derimot bestemmelser om at foretak må

- Dokumentere faktisk fordeling av gjødsel, for å følge opp krav til spredemengde.
- Føre journal ved bruk av avløps slam og andre gjødselvarer som møter bruksregler ut fra tungmetallinnhold.

Konsekvenser

Konsekvenser av endringene som direktoratene har foreslått, er vurdert overordnet i dette oversendelsesbrevet og mer utdypende i vedleggene til brevet. Generelt innebærer forslaget til gjødselbrukforskrift behov for såpass store tilpasninger for enkeltforetak at det taler for å gi drahjelp med tilskudd e.l.

2 Oppdraget, prosjektarbeidet og oversendelsen

Landbruks- og matdepartementet (LMD), i samråd med Klima- og miljødepartementet (KLD), ga 27. juni 2016 et oppdrag til Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet og Mattilsynet om å utarbeide forslag til revidert forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav. Frist for oppdraget er satt til 15. mars 2018.

I følge oppdraget skal regelverket sikre at organiske materiale og næringsstoffer «utnyttes best mulig som ressurs i planteproduksjon og som kilde til bioenergi». Samtidig skal regelverket vektlegge miljøhensyn, spesielt at «avrenning av fosfor og nitrogen til vassdrag og kystvann, konsentrasjon av miljøgifter i det organiske avfallet og utlipp av ammoniakk og klimagasser skal minimeres».

Oppdraget viser også til mål for sirkulær økonomi og strategien om biogass, og at man bør vurdere mulighetene for utviklingen av bioøkonomi generelt. Det vises her til målsetninger om «å øke bruken av organiske og avfallsbaserte gjødselprodukter samtidig som miljøhensyn må ivaretas». Hensyn til mattrygghet, produktkvalitet og plante-, dyre- og folkehelse er også sentralt for oppdraget, uten at det er spesielt nevnt i oppdragsbrevet. Oppdragsbrevet viser her til tidligere regelverksarbeid ledet av Mattilsynet i 2013.

Utover slike overordnede mål er oppdraget å:

- Vurdere om det er hensiktsmessig med en todeling av forskriften i hhv. en produkt del og en bruks del

- Se hen til struktur og bestemmelser i utkast til nytt regelverk fra EU-kommisjonen
- Vurdere om forskrift om gjødslingsplanlegging bør innlemmes
- Vurdere om bruksbestemmelsene også skal omfatte bruk av uorganisk gjødsel
- Vurdere krav til maksimalt innhold av organiske miljøgifter
- Vurdere om forskriften bør regulere gjødsling av skog med aske
- Vurdere behovet for lokale regelverk tilpasset ulike deler av landet

Oppdraget omfatter også en særskilt vurdering om krav til oppsamling og krav til spredeareal for gjødsel fra pelsdyr, jf. eget oppdragsbrev fra LMD datert 21.04.17.

Sluttproduktet for arbeidet skal være utkast til forskriftstekster. Disse følger vedlagt. Det skal gjøres konsekvensutredninger for de ulike aktører, vurdert opp mot de miljømessige og agronomiske fordeler og ulemper som tiltakene vil innebære. Konsekvenser i grove trekk er fremstilt i gjennomgang av forslaget nedenfor, og utdypet i eget vedlegg. Videre heter det at «Alternative virkemidler for å nå miljømål, bærekraftsmål og overholdelse av internasjonale forpliktelser på en styrings- og kostnadseffektiv måte skal også vurderes.» Det bes om at regelverksarbeidet «sees i sammenheng med annet regelverk på tilgrensende områder, og om det bør gjøres endringer i disse eller i andre virkemidler». Sistnevnte er ikke inngående dekket i oversendelsen her, men er noe direktoratene kommer tilbake til.

Særskilte avgrensninger av oppdraget

I oppdragsbrevet bes det spesifikt om å vurdere enkelte tema som ikke inngår i gjeldende forskrift, herunder om bruk av uorganisk gjødsel skal omfattes av forskriften, og om forskriften skal regulere gjødsling med aske i skog. Forslag til bruksbestemmelser er likevel avgrenset til bruk på jordbruksareal. Forslag til produktbestemmelser er derimot utformet med tanke på bruk også utenom jordbruket.

Spørsmål i oppdragsbrevet om krav til innhold av organiske miljøgifter, er skilt ut som eget deloppdrag ledet av Miljødirektoratet og med foreløpig frist 30.04.18, jf. leveranseplan oversendt styringsgruppen 25.08.17. Tilsvarende frist er satt for bestemmelser om bruk av gjødselvarer utenom jordbruksareal, herunder på grøntarealer. Spørsmål i oppdragsbrevet om gjødselvarerforskriften også bør regulere gjødsling av skog med aske og hvilke krav som eventuelt bør stilles, utgår helt fra oversendelsen her. Vurderinger om det materielle innholdet i bestemmelser om gjødslingsplanlegging er heller ikke omfattet av dette oppdraget.

Som ledd i oppdraget har vi i 2017 oversendt forslag om visse endringer i gjeldende forskrift, og Mattilsynet har gjennomført høring av dette forslaget. Disse endringene er heretter omtalt som «delrevisjon».

Prosjektarbeidet

Arbeidet har vært organisert som et prosjektsamarbeid med Landbruksdirektoratet som koordinator. Direktoratene har rapportert og mottatt styringssignaler i møter med styringsgruppen hos departementene underveis. Som grunnlag for å foreslå endringer har direktoratene gjennomgått gjeldende regelverk og kunnskapsgrunnlag. I arbeidet har vi også hatt møter og mottatt skriftlige innspill fra representanter for jordbruket, produsenter og leverandører av råvarer og gjødselvarer, forvaltning og andre berørte parter.

Vi har lagt gjeldende forskrift til grunn for arbeidet. Vi har vurdert endringer som kan gi bedre resultater for de mål som er satt, og tatt for oss de konkrete avklaringer vi er bedt om. I en del tilfeller faller arbeidet ned på samme løsning som i dag (nullalternativet), fordi det fungerer tilfredsstillende eller fordi vi ikke har grunnlag for å foreslå noe annet.

Oppdraget vektlegger at vi skal synliggjøre konsekvenser for de enkelte aktører. Utover konsekvenser av materiell art, har vi også vektlagt hensyn til forståelighet og brukervennlighet for de som skal praktisere regelverket. I arbeidet har vi sett hen til regelverksmalen fra Justis- og beredskapsdepartementet og til utredningsinstruksen. Oversendelsesbrevet gir grovt svar på forhold som etter utredningsinstruksen må belyses i regelverksarbeid. En mer dekkende gjennomgang av virkninger og konsekvenser som trengs forut for høring og fastsettelse av forskrift, må likevel gjennomføres etter behandling av forslaget hos oppdragsgiver.

3 Bakgrunn, rammer og prinsipielle spørsmål

Regelverket for organisk gjødsel favner en rekke typer materiale med ulike opphav og bruksområder. Gjeldende forskrift er resultat av en sammenslåing av flere tidligere forskrifter, om hhv. husdyrgjødsel, silopressaft og avløps slam. I tillegg innlemmet man bestemmelser om jordforbedringsmidler og avfallsbaserte gjødselprodukter fra en forskrift som også omhandlet krav til mineralgjødsel.

Vi har vurdert at tydelige og forutsigbare produktkrav vil kunne tilrettelegge for bedre ressursutnyttelse og økt bruk av organisk og avfallsbasert materiale, samtidig som helse- og miljøhensyn ivaretas. Når det gjelder å utnytte gjødsel og begrense utslipp av næringsstoffer, er bestemmelsene om lagring og spredning av gjødsel avgjørende. Vi har også vurdert hvordan forskriften kan bli mer brukervennlig og hvordan forskriften kan tilrettelegge for bedre kontroll med at kravene blir fulgt opp.

3.1 Politiske og juridiske føringer

Oppdraget og løsningene må ses i lys av de overordnede mål og forpliktelser som foreligger for miljø, bærekraft og mattrygghet.

Internasjonale forpliktelser for vannmiljø fremgår blant annet av Nitratdirektivet, Nordsjøavtalene og EUs rammedirektiv for vann. Siste stortingsmelding om jordbrukspolitikken viser til arbeidet med vannforvaltningsplaner i henhold til EUs rammedirektiv for vann og vannforskriften. Her har det fremkommet behov for forsterket innsats mot jordbruksavrenning, især i utsatte vannområder med mye jordbruk, for å oppnå mål om bedret tilstand i vannområdene innen 2021. I Stortingets innstilling til meldingen (Innst. 251 S (2016–2017)) stiller Stortinget seg bak at arbeidet med å hindre avrenning til vannmiljø fortsatt skal være et prioritert satsingsområde i jordbrukspolitikken.

Mål for utslipp til luft fremgår blant annet av Parisavtalen og Gøteborgprotokollen. I Parisavtalen har Norge forpliktet seg til å redusere utslippene av klimagasser med 40 % i perioden 1990-2030. Gjennom Gøteborgprotokollen har Norge forpliktet seg til å redusere utslippene av ammoniakk med 8 % innen 2020 sammenlignet med utslippene i 2005. Videre har Norge implementert EUs rammedirektiv (2001/81/EF) om nasjonale utslippstak for visse luftforurensende stoffer og forpliktet seg til at de årlige utslippene av ammoniakk ikke skal overskride 23.000 tonn etter år 2010. Norge overskrider per i dag gjeldende forpliktelse i disse avtalene.

Gjødsel kan inneholde tungmetaller, organiske miljøgifter og smittestoffer som er uønsket på arealene av hensyn til helse, ressursgrunlaget på lang sikt, og for miljøet. Norge har mål for plante-, dyre- og folkehelse som det er viktig at regelverket støtter opp under. Vi har også nasjonalt mål om at bruk og utslipp av miljøgifter kontinuerlig skal reduseres, med intensjon om å få stanset utslippene.

Mål om bioøkonomi, sirkulær økonomi og utnyttelse av ressurser i avfall er nylig behandlet i strategi for bioøkonomi og i Stortingsmelding om avfallspolitikken og sirkulær økonomi (Meld. St. 45 (2016–

2017). Stortinget behandlet denne meldingen den 27.2.2018 og fremhever behovet for økt utnyttelse av ressurser i avfallet og fosforgjenvinning i Norge.

Utover folkerettslige forpliktelser særlig på miljøområdet, må regelverket gjennomføre øvrige EØS-rettslige forpliktelser. EØS-avtalen omfatter i hovedsak grenseoverskridende spørsmål slik som handel/vareflyt og miljøhensyn. Derimot er jordbruk i mindre grad omfattet av EØS-samarbeidet.

3.2 Miljøtilstand og ressursutnyttelse

Undersøkelser har avdekket at fosfor og nitrogen i husdyrgjødsel og annet organisk materiale ikke utnyttes godt nok i dag. Et grovt bilde av dette fremgår i Miljødirektoratets arbeid med «Bedre utnyttelse av fosfor» og rapporten «Nordic nitrogen and agriculture» utgitt av Nordisk Ministerråd.

Vi finner at problemet med fosfor bunner i at gjødselmengder fra ulike kilder, fremfor alt husdyrgjødsel, ofte er større enn det plantene trenger. Som følge av det etterlates et overskudd i jord og vann. Det er tydelig sammenheng mellom fosfornivåer i jord og utfordringer med eutrofiering i vassdrag. Krav til spredeareal og -mengder er hovedvirkemiddelet på dette området i dag, men også krav til lagringen er sentralt for å unngå lekkasjer fra lager og spredning.

For nitrogen er problemstillingen mer sammensatt og forvaltningen mer krevende. Nitrogen er mer flyktig og kan unnsnippe før spredning, hvilket vanskeliggjør spredning i riktig mengde. For å få bukt med svinn og dårlig nitrogenutnyttelse, er både lagring, spredetidspunkt, spredemetode og spredemengde av betydning.

Vannmiljø

Jordbruksarealer er åpne systemer og en del av plantenæringen vil alltid tapes fra jordbruksarealet. Et stort næringsoverskudd gir større tap og i mange vannforekomster er dårlig økologisk tilstand forårsaket av tilførsler av fosfor fra jord og gjødsling. Kartlegging og overvåkning viser at et stort antall vannforekomster er i dårlig til svært dårlig tilstand.

Pålitelige overvåkningsdata i Vann-Nett viser at det er minimum 140 innsjøer som ikke når miljømålene for fosfor i vannforskriften og i overkant av 100 innsjøer som ikke når målet for algevekst. Av disse er henholdsvis 62 (fosfor) og 45 (algevekst) innsjøer i dårlig til svært dårlig tilstand. Her er det et betydelig gap mellom dagens tilstand og miljømålene i vannforskriften.

I flere av innsjøene er det oppblomstringer av potensielt giftige blågrønnalger. Eutrofi er derfor ikke alvorlig bare for økosystemene, men også for human helse, og forringer dessuten bruken av vann til en lang rekke nyttige formål. Overvåkningsdata for elver og bekker viser at om lag 500 av dem ikke når miljømålet.

Disse vannforekomstene ligger i områder hvor det bor til dels mange mennesker og det er store brukerinteresser knyttet til disse. Flere kystvannforekomster er også påvirket av tilførsler fra jordbruket. Utslippene av nitrogen til kystområdene ligger fremdeles over målet som er satt i Nordsjøavtalene.

På Jæren er husdyrgjødsel en viktig forklaring til at en stor andel av vannforekomstene har dårlig økologisk tilstand. Av de 20 overvåkede innsjøer er det 18 som ikke når miljømålet. 11 av disse har, eller står i fare for å få, alvorlige oppblomstringer av potensielt giftige blågrønnalger. Av de 27 elvene som overvåkes er det 20 som ikke når miljømålet. 11 av disse er i dårlig eller svært dårlig tilstand.

Fosforoverskudd

Tabell 1 nedenfor viser størrelsen på fosforstrømmer som er relevante for regelverket her og for jordbruket. Mengden fosfor (P) tilført til jordbruksareal er anslått til ca. 23000 tonn P/år. Samtidig er

det anslått at ca. 11000 tonn P/år blir tatt opp og fjernet med avlingene. Fordelt på drøyt 10 mill. daa jordbruksareal tilsvarer det et overskudd i fosforbalansen på drøyt 1 kg P/daa. Overskuddet må hovedsakelig fordele seg mellom utvasking til vann og opphopning i jord. Fosforutslipp til vann fra norsk jordbruk er estimert til 1200 tonn P/år, hvilket innebærer at et overskudd på snaut 11000 tonn P/år akkumuleres i jord hvert år.

Tabell 1: Mengden fosfor som hhv. finnes og brukes.

Gjødselslag	Mengde sekundært fosfor (tonn P/år)	Mengde fosfor til jordbruk (tonn P/år)
Husdyrgjødsel (ekskl. utmark)	11400 ^b	11500 ^a
Mineralgjødning		8400 ^b
Avløpsvann (inkl. spredt avløp)	3100 ^c	
Matavfall (sortert og usortert)	1100 ^c	
Kjøttbeinmel	1000 ^c	2500 ^c
Annet slakteriavfall	1200 ^c	
Slam fra fiskeoppdrett	9000 ^c	
Hvorav fra settefiskanlegg på land	85 ^d	
Atmosfærisk deponering		200 ^b
Sum	28100	Ca 23000

Kilder til Tabell 1:

^a Landbruksdirektoratet: Beregning ut fra husdyrtall fra søknader om produksjonstilskudd 20.06.16 og 20.01.17.

^b Hamilton, H. A. mfl. (2016). "Recycling potential of secondary phosphorus resources as assessed by integrating substance flow analysis and plant-availability." *Science of the Total Environment* 575: 1546-1555

^c Miljødirektoratet (2015): Bedre utnyttelse av fosfor i Norge. Miljødirektoratet rapport M-351, 2015

^d COWI (2017): Bedre utnyttelse av fosfor. Oppdragsrapport til Miljødirektoratet, rapport M-846, 2017 (<http://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M846/M846.pdf>)

Utover de mengder som finnes i jordbruket i dag, finnes også store mengder fosfor fra fiskeoppdrett. Især settefiskproduksjon og annen landbasert oppdrett foregår i dag slik at det etterlater mye fosforholdig gjødning som kan være ønskelig å få nyttiggjort i jordbruket. Samtidig finnes og brukes allerede langt mer fosfor enn det avlingene nyttiggjør. Størrelsene i tabellen tilsier at vi i prinsippet kunne klart oss fint uten fosfor fra mineralgjødning. Problemet er imidlertid at mye av fosforet for øvrig befinner seg på et sted eller i en form der det er lite eller ikke raskt nok tilgjengelig.

Hvis en i tillegg tar hensyn til fosforbidraget fra jord, blir fosforoverskuddet større. Overskudd av fosfor er spesielt stort i fylkene på Sørvest-, Vest- og Nord-Vestlandet, med Rogaland i en særstilling. I Rogaland ble det tilført 1900 tonn fosfor mer enn behovet per år i perioden 2009-2011¹. I fylkene Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal ble det tilført ca. 500-600 tonn fosfor mer enn behovet per år. Oslo/Akershus og Østfold er de eneste fylkene som hadde et fosforunderskudd uten mineralgjødning når fosfornivået i jord ble tatt hensyn til. Matproduksjonsnivået og gjødselbruken har holdt seg ganske stabile siden 2011, og vi antar at tallene også representerer dagens situasjon.

Fosforunderskuddet i Oslo/Akershus og Østfold kompenseres i dag med mineralsk fosforgjødsel, men kan i framtiden helt eller delvis dekkes av organiske gjødselvarer importert fra andre fylker. Dette

¹ Hanserud, O. S. mfl. (2016) – A multi-regional soil phosphorus balance for exploring secondary fertilizer potential: the case of Norway – *Nutr. Cycl. Agroecosyst.* 104(3): 307-320.

krever imidlertid at produktene behandles slik at de kan transporteres over lengre avstander og er på en form som gir forutsigbar virkning og slik at de kan spres jevnt over arealene.

Klimagasser og luftforurensning

Gjødsel og gjødslet mark er kilde til utslipp av ammoniakk og klimagassene metan og lystgass. Ammoniakk er ikke en klimagass, men er kilde til skadelige partikler, lystgass og overgjødsling og forsuring i naturen. Gjødsel og gjødsling tilskrives samlede klimagassutslipp på omtrent 1,5 mill. tonn CO₂-ekvivalenter, fordelt med 80 prosent som lystgass fra gjødsel og gjødslet mark, og resten som metan fra gjødsellager.

Jordbruket står for over 90 prosent av de norske ammoniakktutslippene som er estimert til om lag 26000 tonn ammoniakk. Lagring og bruk av husdyrgjødsel er den viktigste utslippskilden. Bedre bruk av husdyrgjødsel er derfor sentralt for at vi fremover kan overholde norske forpliktelser etter Gøteborgprotokollen og EUs rammedirektiv.

Eurostat har samlet data om nitrogenbalanse for jordbruket i europeiske land². Tabell 2 viser tallene for Norge og de andre nordiske landene i perioden 1995 – 2014. Ifølge beregningene har Norge høyere nitrogenoverskudd enn våre naboland (9,4 kg N per dekar i 2014), noe som tyder på dårlig utnyttelse og høye utslipp av nitrogenforbindelser.

Tabell 2: Brutto nitrogenbalanse i jordbruket i nordiske land, kg N per hektar. Som brutto nitrogenbalanse regnes alle tilførsler fratrukket det som beregnes tatt opp og fjernet med avlinger. (Kilde: Eurostat)

	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Norge	104	90	98	84	99	91	104	94
Danmark	156	132	111	90	88	83	87	80
Finland	79	55	48	56	49	46	45	47
Sverige	57	50	41	38	37	27	30	32

3.3 Foreslår to forskrifter

Vi foreslår at gjeldende forskrift erstattes av to forskrifter. Gjeldende forskrift har allerede inndeling mellom produkt-/kvalitetskrav for organisk gjødselvarer som kan tilføres på arealene, og bruksbestemmelser som gjelder uavhengig av om gjødselvarer er skaffet utenfra eller oppstår i egen drift. Dette er en todeling som er kjent fra andre områder, blant annet er produktkrav til mineralgjødsel regulert i en egen forskrift, mens bruken av slik gjødsel er omfattet av forskrift om gjødslingsplanlegging.

Ulike behov og brukere taler også for en oppdeling i to forskrifter. Det er ikke samme behov for kvalitetssikring av gjødsel som brukes der den oppstår, typisk innenfor det enkelte jordbruksforetak. Gårdbrukeren er selv nærmest til å kjenne og ivareta kvaliteten på slik gjødsel. Alle gjødselvarer kan ha uønsket innhold av smitte, skadegjørere og fremmedstoffer, men ved lokal bruk vil spredningen av slikt innhold begrenses.

Mange brukere av gjødselvarer vil etter dette ikke ha behov for å forholde seg til produktbestemmelsene. Mange slike brukere forvalter samtidig gjødsel som møter krav til lagring og bruk. For disse vil regelverket bli mindre tilgjengelig dersom alle bestemmelsene samles i en felles forskrift.

² Eurostat, Agriculture, forestry and fishery statistics — 2016 edition, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-FK-16-001>

Både produkt- og bruksbestemmelser implementerer EU-regelverk. Særlig bruken av gjødselvarer må imidlertid følges opp gjennom nasjonal politikk ut fra nasjonale forhold. Deling i to forskrifter vil sannsynligvis også forenkle fremtidige revisjonsprosesser. Videre omtale i denne oversendelsen skiller derfor mellom to forskrifter, hhv «gjødselvarerforskrift» og «gjødselbrukforskrift».

3.4 Lovgrunnlaget, myndighetsfordeling og administrative bestemmelser

Gjeldende forskrift er hjemlet i flere lover, hhv. matloven, jordloven, forurensningsloven og folkehelseloven. Vårt forslag bygger på en videreføring av gjeldende lovgrunnlag. Vi påpeker samtidig at myndighetsfordelingen etter gjeldende forskrift ikke er tydelig nok og at det er behov for klarere forvaltningslinjer. Vi vurderer at det er mulig å hjemle ny gjødselvarerforskrift bare i matloven, slik utkastet nå foreligger. Hvorvidt det er ønskelig at den hjemles også i andre lover må avklares i det videre arbeidet.

Gitt at myndighetsfordeling må avklares i den videre behandling av forslaget, har vi latt de administrative bestemmelsene i gjødselbrukforskriften stå omtrent som de er i gjeldende forskrift, men med noen justeringer av forhold som har blitt utdatert eller misvisende. Forslag til gjødselvarerforskrift inneholder på sin side forslag til administrative bestemmelser tilpasset den todeling og myndighetsfordeling som er nevnt.

Helsemyndighetene har ikke vært direkte involvert i prosjektarbeidet. Helsedirektoratet har imidlertid i dialog med prosjektgruppen gitt uttrykk for at det er ønskelig at gjødselbrukforskriften hjemles også i folkehelseloven. Forslagene vi har utarbeidet må følges opp i videre dialog med helsemyndighetene.

3.5 Forskriftskrav versus andre virkemidler

Vi har arbeidet ut fra at virkemiddelbruk er berettiget når den enkeltes tilpasning ikke oppnår best totalresultat for samfunnet. Det er flere forhold som kan avgjøre om et juridisk virkemiddel gjennom en forskrift er hensiktsmessig:

- Juridiske virkemidler egner seg best til å regulere det som er uønsket, dvs. til å oppnå en felles standard. For å oppnå aktivitet og mål utover dette kan andre typer virkemidler være mer egnet.
- Direkte regulering i forskrift må bygge på allmenne kriterier. Om avklaringer krever individuell behandling blir dette typisk løst gjennom tillatelse, godkjenning eller annet enkeltvedtak.
- Juridiske virkemidler vil ofte begrense råderetten og påføre kostnader for den enkelte. Det kan oppfattes som et inngripende virkemiddel, som kan være lite smidig for næring og forvaltning.

Vi er bedt om å vurdere alternative virkemidler for å oppnå ønsket resultat. I jordbruket kan det blant annet være aktuelt med tilskuddsordninger der fellesskapet bidrar til å dekke kostnadene for nødvendige tiltak.

4 Forslag til ny gjødselvarerforskrift

Forslaget til ny gjødselvarerforskrift innebærer en videreføring av innholdet i gjeldende forskrift med en del betydelige endringer.

Vi har i forskriftsarbeidet lagt vekt på at bestemmelsene skal ivareta hensynet til helse og miljø, og tilrettelegge for god utnyttelse av avfallsressursene, samtidig som næringen ikke skal pålegges uforholdsmessige byrder. Vi har også lagt vekt på at regelverket ikke skal være til hinder for

innovasjon. Vi har videre lagt vekt på at bestemmelsene skal være lett tilgjengelige for brukerne og tilrettelegge for en effektiv tilsynsutøvelse, blant annet gjennom et klart og tydelig språk og en god oppbygning og struktur. Den nye forskriften tydeliggjør både hvem som er pliktsubjekter etter de ulike bestemmelsene og hvilke plikter disse har.

4.1 Forslag til endringer

Vi foreslår blant annet følgende endringer i forhold til gjeldende forskrift:

- Virkeområdet for forskriften er tydeliggjort.
- Registreringsplikten endres fra krav om produktregistrering til krav om virksomhetsregistrering.
- Mens tungmetallbestemmelsen i gjeldende forskrift bare gjelder for produkter basert på råvarene angitt i vedlegg 4, følger det av forslaget at alle produkter omfattet av forskriften vil omfattes av bestemmelsene om grenseverdier for tungmetallinnhold.
- Det gjøres endringer i tungmetallbestemmelsene slik at det i større grad tilrettelegges for omsetning av biorester basert på husdyrgjødsel. Dette gjøres ved at grenseverdien for fosforrike produkter baseres på forholdet mellom tungmetaller og fosfor.
- Det stilles krav til maksimalt innhold av fosfor i anleggsjord og i enkelte tilfeller også nitrogen, for å redusere risiko for vannforurensning. Det gjøres også endringer i tungmetallgrenseverdiene for anleggsjord blant annet for å oppnå bedre sammenheng mellom gjødselvereforskriften og forurensningsforskriften.
- Gjennom delrevisjonen og denne oversendelsen foreslås det bestemmelser for å legge til rette for omsetning og bruk av visse produkter basert på avløpsslam på en bedre måte enn etter gjeldende forskrift.
- Det foreslås en ny bestemmelse som skal sikre sporbarhet for råvarer og produkter omfattet av forskriften.
- Det foreslås en ny bestemmelse for å tydeliggjøre virksomhetenes plikt til å sikre at produktene ikke forringes under lagring.
- Kravene til hygienisering og stabilisering tydeliggjøres, noe som vil bidra til at flere råvarer blir behandlet før de omsettes til bruker.
- Husdyrgjødsel som går til biogassanlegg hvor biorest brukes innenfor samme fylke, unntas fra kravet om hygienisering. Dette gjør det enklere å ta husdyrgjødsel inn i biogassanlegg, samtidig som vi legger beskyttelsesnivået på samme nivå som i regelverket for animalske biprodukter.
- Indikatororganismen termotolerante koliforme bakterier (TKB) endres til *E. coli* etter anbefaling fra VKM³ (Vitenskapskomiteen for mat og miljø).
- Det foreslås en ny bestemmelse om tillatte råvarer som innebærer endringer sammenlignet med gjeldende regulering. Blant annet er listen over tillatte råvarer i nytt vedlegg I uttømmende og det gis regler om at virksomheter kan søke om tillatelse til å bruke råvarer som ikke står på listen.
- Det foreslås en ny bestemmelse om tilsetninger, som skal sikre at også disse er vurdert for mulig helse- og miljørisiko.
- Det er gjort flere grep for å tydeliggjøre at råvarer og produktet skal ha en dokumenterbar positiv effekt. Dette er gjort i kravene til tillatelse for råvarer som ikke er på positivlisten, i

³ VKM. (2011), Vurdering av mikrobielle indikatorer for hygieniserte gjødselvarer mv. av organisk opphav. Uttalelse fra Faggruppe for hygiene og smittestoffer, ISBN: 978-82-8259-017-4, Oslo, Norway.

krav til stabilitet, i merkekrav, i en egen kvalitetsbestemmelse og ved å endre enkelte definisjoner.

- Biostimulanter skilles tydeligere fra plantevernmidler blant annet gjennom en ny definisjon og nye merkekrav. Biostimulanter omfatter også vekststoffer som tidligere har vært omfattet av forskrift om gjødsel og kalkingsmidler.
- Både strukturen og innholdet i merkebestemmelsene er vesentlig endret. Blant annet er alle merkebestemmelsene tatt inn i forskriftsutkastet, mens bestemmelsene i gjeldende forskrift viser til en standard. Det stilles færre krav om merking med opplysninger om kvalitetsegenskaper og omfanget av merkekrav ligger i nærheten av nivået i kommisjonens forslag til nytt gjødselregelverk.

4.2 Forenklinger i innhold og struktur

Både innholdet i bestemmelsene og måten de er utformet og strukturert på, innebærer forenklinger for virksomhetene sammenlignet med gjeldende forskrift. Dette er også tiltak som vil tilrettelegge for effektiv tilsynsutøvelse. For eksempel innebærer forslaget om å gå fra krav om produktregistrering til krav om virksomhetsregistrering, en forenkling. Også merkebestemmelsene innebærer en betydelig forenkling. I dag viser forskriften til en standard som gir relativt detaljerte merkekrav. I forslaget til ny forskrift følger alle merkekravene direkte av forskriften. Selv om forskriftsutkastet inneholder flere bestemmelser om krav til merking enn gjeldende forskrift, innebærer det imidlertid en reduksjon i antallet merkekrav.

Hver paragraf i den nye forskriften regulerer færre problemstillinger enn paragrafene i gjeldende forskrift. Flere av bestemmelsene i forslaget er imidlertid mer detaljerte enn de som regulerer tilsvarende problemstillinger i gjeldende forskrift. Vi mener dette er nødvendig for å få tydeligere frem både hva som er virkeområdet for forskriften, hvem som har plikter etter forskriften og hva som er innholdet i disse pliktene.

4.3 Virkemiddelbruk

Ved spørsmålet om hvordan forvaltningen skal løse problemstillinger innen ulike samfunnsområder, skal blant annet virkemiddelbruken vurderes. Det er ikke gitt at regelverkskrav er den riktige måten å løse en problemstilling på. Når det gjelder de problemstillinger vi har identifisert i gjeldende regulering av produksjon, omsetning og import av gjødselvarer, mener vi imidlertid at disse er av en slik art at det ikke er aktuelt å bruke andre virkemidler enn regelverkskrav. Det dreier seg i hovedsak om krav som skal sikre samfunnsmessige hensyn som helse og miljø. Dette er ikke målsetninger som private aktører i ethvert tilfelle vil ha en egeninteresse i å forfølge. Det vil imidlertid på sikt kunne være ønskelig å utrede mulighetene for bruk av økonomiske virkemidler eller andre insentiver for eksempel for å stimulere til at råvarer i større grad går inn i biogassproduksjon. Videre vil det være ønskelig å utrede mulighetene for å stimulere til forsknings- og utviklingsarbeid blant annet for å legge til rette for bedre fosforutnyttelse og for bruk av erstatningsmaterialer til torv.

4.4 Aktører som berøres av regelverket

De aktørene som berøres direkte av regelverket er virksomheter som driver med produksjon, omsetning og import av gjødselvarer og av råvarer til disse. Dette gjelder blant annet virksomheter der det oppstår avfall eller biprodukter som man ønsker å omsette til bruk i gjødselvarer. Dette er for eksempel virksomheter i vann- og avløpsbransjen, avfalls- og gjenvinningsbransjen, landbruksnæringen, hage-, park- og grøntanleggsvirksomheter, næringsmiddelindustri, settefisknæringen, treforedlingsnæringen og biovarmenæringen. Videre omfatter bransjen virksomheter som bearbeider disse råvarene til gjødselvarer. I mange tilfeller vil de virksomhetene der avfallet eller biproduktet oppstår, også være de som bearbeider det og omsetter gjødselvaren.

Det finnes også store virksomheter som tar imot råvarer fra andre og bearbeider dem. Dette gjelder for eksempel biogassbransjen, som er en bransje som forventes å få en stor vekst.

Enkelte gjødselvarer omsettes direkte fra produsenten til brukeren, mens andre gjødselvarer omsettes via omsetningsledd. Mye av omsetningen skjer lokalt, fordi gjødselvarene har et stort volum som gjør at transporten blir kostbar. De gjødselvarene som importeres, omsettes i all hovedsak til bruk i hagemarkedet. De fleste biostimulantene som omsettes på det norske markedet er imidlertid importvarer. Det importeres også enkelte andre gjødselvarer av typer som har et begrenset fysisk volum. I avfalls- og avløpsbransjene er det mange kommunale selskaper, mens det i de andre bransjene i hovedsak er private aktører.

Bare noen få av endringsforslagene vil medføre konsekvenser av betydning for de berørte aktørene. Dette gjelder i hovedsak kravet om hygienisering av husdyrgjødsel fra slakterier som omsettes til bruk på leid spredeareal og kravene om hygienisering ved omsetning av fiskeslam. Etter dagens praksis har det i mange tilfeller ikke vært stilt krav til hygienisering av disse materialene.

4.5 Kort om nyttevirkninger av forslaget

Vi mener at forslagene vil ivareta hensynet til helse og miljø på en bedre måte enn gjeldende forskrift. Foreslått krav om at produktene skal ha en dokumenterbar nyttevirkning, vil bidra til at et avfall får en nyttig anvendelse og ikke bare brukes for å unngå kostnader ved deponering eller forbrenning. I tillegg vil det ivareta brukernes interesser. Den nye sporingsplikten vil bidra til at det blir enklere å avdekke kilden til utrygge produkter. Videre foreslår vi flere endringer med sikte på å ivareta plantehelse på en bedre måte enn i dag. Forslaget innebærer blant annet at det stilles krav om at produktene etter hygienisering kan inneholde maksimalt to spiredyktige frø og om at husdyrgjødsel fra slakterier må hygieniseres også før omsetning til bruk på leide spredearealer.

Forslagene vil bidra til å åpne for innovasjon i større grad enn i dag. Visse avløpslamprodukter som har gjennomgått mer omfattende bearbeiding, blir for eksempel enklere å omsette. Det tilrettelegges også bedre for omsetning og bruk av biorest og av aske fra rent plantemateriale ved å gjøre noen endringer i tungmetallbegrensningene. Endringene er gjort på en slik måte at de skal ha minimal betydning for totalbelastningen av tungmetaller på jordbruksareal.

Forslaget vil videre bidra til redusert vannforurensning både ved å stille tydeligere kvalitetskrav og ved innføring av grense for næringsinnhold i anleggsgjord. Videre vil forslaget være med på å oppfylle biogass-strategien ved at det stilles tydeligere krav til hygienisering for råvarer som oppstår utenfor jordbruket, noe som medfører at flere råvarer vil bli behandlet i biogassanlegg. Dette vil igjen kunne bidra til mindre klimagassutslipp. Det blir også lagt til rette for den sirkulære økonomien ved at ressursene i avfall og biprodukter i større grad brukes og utnyttes til å lage gjødselvarer. Dette sikrer at viktige næringsstoffer blir tatt vare på og utnyttes, og er også med å skape arbeidsplasser.

5 Forslag til ny gjødselbrukforskrift

Forslaget til ny gjødselbrukforskrift supplerer forslaget til ny gjødselvareforskrift med bestemmelser om lagring og spredning av ulike typer gjødselvare i jordbruksvirksomhet. Mye av gjeldende bestemmelser om bruk av gjødsel er ment for at næringsstoffene skal gå til plantevekst og ikke havne på avveie. Vi har gjennomgått disse kravene med sikte på økt måloppnåelse.

5.1 Krav om plassering, oppsamling og lagring

Vi foreslår å dele opp kravet til oppsamling og lagring i flere paragrafer som tydeliggjør forutsetningene for hvert enkelt tilfelle. Vi foreslår også tilsvarende regulering for flere typer organisk materiale enn det som er spesifisert i gjeldende regelverk, herunder fôr og plantemateriale.

Gjeldende regelverk har bestemmelser om lagring av husdyrgjødsel, silopressaft og avløpsslam. Disse kravene er aktuelle der slik gjødsel og næring allerede er oppsamlet og danner et lager. Det er derimot ikke noe eksplisitt krav om at gjødsel fra ulike produksjoner innomhus og utomhus skal samles opp og lagres. Et slikt eksplisitt krav om oppsamling foreligger bare for silopressaft. Det kan i ytterpunkt tolkes til at man står fritt til å etterlate annen type gjødsel uten oppsamling. At dette står uregulert kan være bevisst fordi det er vanskelig å samle opp gjødsel ved utendørs drift på beite, utegård mv.

Vi foreslår krav om oppsamling av gjødsel ved innendørs drift. Dette er også rådende praksis ved slik drift, og et slikt krav vil derfor ikke ha store omkostninger for næringsutøvere i jordbruket. Det er imidlertid enkelte driftsformer hvor regelverk og praksis har vært forskjellig, jf. eget oppdragsbrev om å vurdere krav til oppsamling av pelsdyrgjødsel. Især i revehold er det vanlig i dag at gjødsel slippes rett på bakken under burene, der urin vil infiltrere ned i grunnen. En annen problemstilling er kaldfjøs og tallefjøs der oppsamlingen skjer ved bruk av strø rett på underlaget. Heller ikke her er nødvendigvis oppsamlingen fullstendig.

Vi foreslår en hovedregel om oppsamling, med presisering av at oppsamling med strø direkte på underlaget er tilstrekkelig for å overholde regelverket. Vi foreslår samtidig å videreføre avstandskrav til vann for anlegg for husdyr og gjødsellagring, noe som vil begrense eventuell forurensning fra slik gjødselhåndtering.

Fullstendig oppsamling vil være krevende for alle pelsdyranlegg hvor dette mangler i dag, og i praksis kan det kreve at man river og bygger nytt. I regjeringsplattformen fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre ble disse partiene enige om å avvikle pelsdyrnæringen innen årsskiftet 2024/2025. Slik avvikling er foreløpig ikke implementert, men i en slik situasjon har det liten hensikt å stille nye krav på kort sikt. Prosjektgruppen vurderer at et alternativ er å bebude nye krav til oppsamling som trer i kraft hvis det likevel ikke blir avvikling.

Utover husdyrgjødsel og silopressaft, finnes mange andre typer næringsholdig materiale der praksis og regelverk for oppsamling og lagring kan være mangelfullt i dag. Det har kommet innspill fra forvaltningen om at regelverket bør tydeliggjøre krav til:

- Lagring av gjødsel på bakken, både tørrgjødsel, avløpsslam og kompost
- Gjødsel og avrenning fra dyrehold utomhus
- Rester og vaskevann fra fjøsvask, melkerom mv.
- Lagring og sig av rundballer og fôr som plasseres direkte på bakken
- Væskeoverskudd og avlingsrester i veksthus og friland

Slikt materiale har ikke samme utbredelse eller ulempe som øvrig husdyrgjødsel og silopressaft, men kan likevel utgjøre vesentlige problemer i enkelttilfeller. Dette taler for å stille krav til håndteringen av slikt materiale uten at regelverket bør bli for inngripende. Vi foreslår å videreføre adgangen til å lagre gitte typer gjødsel direkte på bakken. Det må plasseres på steder der grunnforholdene gir god infiltrasjon, i trygg avstand fra vannforekomst, og slik at materialet kan fjernes på en enkel måte. Slik gjødsel og rester som lagres på bakken, vil på et tidspunkt gå over til å bli avfall og kan rammes av deponiforbudet etter avfallsregelverket. Vi foreslår en tidsbegrensning på 3 år for slik lagring. En slik tidsbegrensning vil føre til en mer bevisst håndtering og økt bruk av ressursene i slikt materiale.

Forslaget går også inn på krav til håndtering av planterester, vaskevann og næringsholdig væskeoverskudd fra innendørs drift som ikke er regulert i dag. Slike problemstillinger innebærer en utvidelse av virkeområdet og det er ikke opplagt at dette hører inn under forskriften. Næringsholdig materiale som etterlates uten oppsamling og nyttiggjøring kan imidlertid gå over til å bli avfall og

rammes av avfallsregelverket. Denne grensedragningen kan være uklar i dag og det er behov for en avklaring. Mål om avfallsminimering og punktet i oppdraget om å øke bruken av avfallsbasert gjødsel, taler for at slik avklaring kommer gjennom regelverket her, som nettopp er ment for å få nyttiggjort ressursene.

5.2 Krav til utforming av lager

Ved oppføring av lageranlegg mv. må avklaringer rundt tekniske standarder, plassering og saksbehandlingsregler følge plan- og bygningsloven som i andre byggesaker. Samtidig finnes problemstillinger i driftsfasen av slike anlegg som må løses av gjødselregelverket. For å redusere utslipp til luft, foreslår vi å innføre krav om tildekning av lager for visse typer bløtgjødsel, og krav om tørr lagring av fjørfegjødsel, noe som vil ta bedre vare på næringsstoffene i slik gjødsel.

Tekniske krav etter gjeldende regelverk skiller mellom flytende gjødsel, fastere gjødsel med flytende overskudd, og tørr gjødsel. Disse kravene er myntet på å begrense avrenning fra slike lager, og forslaget er å videreføre hovedinnholdet i disse kravene. Vi foreslår imidlertid at gjeldende bestemmelse i § 19 deles opp i egne bestemmelser for hhv. gjødsel med flytende innhold som må plasseres i lageranlegg, og for tørre gjødseltyper som kan lagres direkte på bakken.

Gjeldende krav er i begrenset grad utformet med tanke på utslipp til luft. Det er i dag krav om dekke på landkummer for å begrense luktulempet. Vi foreslår å innføre krav til dekke også for bioest og bløtgjødsel fra svin. Slikt dekke vil ha særlig gunstig effekt for ammoniakkutslipp som kan oppstå under lagring. Problemstillingen er også aktuell for annen bløtgjødsel. Bløtgjødsel fra blant annet storfe har imidlertid lettere for å danne skorpe, hvilket vil begrense utslippene fra gjødsla. I følge NIBIO-rapporten «Gjødselvereforskriften»⁴ vil samlet kostnad for å konstruere tak/dekke på utendørs gjødselkum med svinegjødsel beløpe seg til 50 og 100 millioner kroner, målt i 2015-priser og antall bruk med svin i 2015. Ordlyd med «dekke» tar imidlertid høyde for andre løsninger med mindre investeringsbehov.

Gjeldende regelverk tillater at gjødsel med > 25 % tørrstoff og som omdannes under lagringsperioden, kan lagres direkte på bakken. Bestemmelsen er ment for talle og annen strøblandet gjødsel som har godt av å bli omdannet før bruk. Kravet om minst 25 % tørrstoff må gjelde til enhver tid, men oppfølging av et slikt krav har lett for å bli litt omtrentlig, uten at vi har undersøkt det.

Gjødsel fra fjørfe og pelsdyr er særlig næringsrik, samtidig som særlig fjørfegjødsel ofte får tørke opp nok til å kunne lagres direkte på bakken. Slik gjødsel bør imidlertid ikke bli fuktig og omdannes slik som øvrig strøblandet gjødsel, for da har nitrogenet lett for å gå tapt. Vi foreslår krav om at når slik gjødsel lagres på bakken, må den skjermes for både overflatevann og nedbør, og videre, at lagringen ikke får foregå lenger enn til nærmeste vekstsesong.

Ved mottak av avløpsslam og kompost, blir dette ofte mellomlagret på bakken før spredning. Lengre tids lagring av avløpsslam bør unngås for å unngå luktplager og sjenanse. Slik gjødselverebør dessuten leveres klar til bruk. Vi foreslår derfor at mottak og lagring av slik gjødselverebør på bruksstedet bare kan foregå innenfor gjeldende vekstsesong.

5.3 Spredetidspunkt og lagerkapasitet

Undersøkelser (jf. omtale nedenfor) viser at det spres for mye gjødsel på tidspunkter hvor det ikke er plantevekst som tar opp gjødsla og hvor næringsstoffene havner på avveier. Problemet bunner ofte i

⁴ Bechmann M. mfl (2016): Gjødselvereforskriften – Evaluering av forslag til krav i gjødselvereforskriften for å redusere klimagassutslipp, ammoniakktap og nitrogenavrenning fra jordbruket. NIBIO-rapport vol. 2, nr. 133, 2016

manglende lagerkapasitet slik at spredningen blir styrt av lagernivå mer enn av behov for plantenæring. Det er derfor behov for bestemmelser og virkemidler som tilrettelegger for spredning til en riktigere tid på året.

Det er særlig i bløtgjødselsystemer at lagerkapasitet er en absolutt størrelse der lagerkapasiteten kan bli sprengt. Mange har fra før behov for lagerutvidelse. Det kommer dels av at lagrene er for små i forhold til hva som har vært dimensjoneringsnorm, men også at normene har blitt utdatert og undervurderer hva dagens husdyr skiller ut. Særlig blant melkeprodusenter har mange for sneue lager i forhold til gjeldende krav og realiteter.

Vårt forslag er å kombinere et krav til lagerkapasitet på samme nivå som i dag, med en mer ambisiøs spredefrist vår og høst. Forskyvning av første dato for spredning om våren fra 15. februar til 1. mars gjenspeiler tidspunkt for når planteveksten for alvor kan komme i gang i de tidligste områdene. Slik forskyvning byr ikke på særlige problemer for de som har påkrevd lagerkapasitet.

Frist for spredning om høsten er i dag satt til 1. november ved spredning med nedmolding, med en frist 1. september ved spredning uten nedmolding. Kommunene har adgang til å sette disse fristene hhv. tidligere og senere ut fra en vurdering av forholdene lokalt. Vi finner ingen faglige holdepunkter for spredning om høsten. Slik spredning er etter vår vurdering snarere noe man har akseptert for å frigjøre lagerkapasitet frem til neste vår. Samtidig har høstspredning vært en nødvendig utvei enkelte år der det har vært dårlige forhold for spredning utover sensommeren, slik som i 2017.

Spredning med nedmolding om høsten kan være en mindre ulempe der man uansett skal jordarbeide. Nedmoldingen vil skjerme gjødsla slik at den blir mindre utsatt for avrenning gjennom nedbørs- og tineperioder om høsten og vinteren. Det kan imidlertid også oppstå uheldige regelverkstilpasninger ved at man tyr til jordarbeiding for å skaffe adgang til å spre om høsten. Da får man en dobbel ulempe ved at både gjødsel og jordsmonn blir mer utsatt for avrenning. Det finnes heller ingen egnet frist for slik høstspredning. Det beste kan være å spre rett før frost og snødekke som kan skjerme gjødsla, men en slik tilnærming er stadig mindre holdbar med mindre stabile vintre.

For at gjødsla skal nyttes til plantevekst foreslår vi et krav om å høste eller etablere plantevekst etter siste spredning om høsten. Spredning må være unnagjort innen 1. september, men med frist fram til 15. september i forbindelse med etablering av vekster. I de fleste tilfeller holder det da med åtte måneder lagerkapasitet slik som kravet allerede lyder.

Praktiske utslag

Ut fra SSBs gjødselundersøkelse i 2013 er det lite omfang av spredning om høsten innenfor grovfôrbaserte driftssystem. Slik driftsform gir god anledning til å spre gjennom vekstsesongen, noe som letter gjennomføringen av det foreslåtte kravet. Andre undersøkelser viser imidlertid større omfang av høstspredning også i grovfôrbaserte driftssystem. Det kan tilskrives at mange har for sneue lager og behov for lagerutbygging fra før. Forslaget innebærer imidlertid at noen som driver slik produksjon i områder med kortere vekstsesong vil ha behov for lagerkapasitet utover åtte måneder.

Forslaget vil være mer krevende for de som driver med åkervekster. Åkervekster gir ikke samme anledning til spredning gjennom vekstsesongen. De som har muligheter for grovfôr eller høstkorn vil likevel stå friere ved å spre i vekstsesongen eller før etablering av høstkorn.

Det kan være spørsmål om behovet for å stille krav til lagerkapasitet når man uansett må overholde krav til spredetidspunkt. Forslaget er imidlertid å videreføre et kombinert krav. De to kravene utfyller hverandre, ettersom krav til lagerkapasitet bidrar til å komme problemet i forkjøpet, mens krav til

spredetidspunkt må følges opp løpende. Uten et krav til lagerkapasitet vil det være fristende å utsette nødvendig lagerutbygging, og heller sette lit til en tidlig vår. Da kan det oppstå tvangssituasjoner med breddfulle lager som må tømmes utenfor tillatt periode. Krav til lagerkapasitet vil ikke eliminere slike problem, men vil bidra til å oppklare om problemet kan lastes den enkelte eller er resultat av ytre omstendigheter. Krav om 8 måneders lagerkapasitet er bare et minstekrav og enkelte driftsformer eller lokale klimaforhold kan reise behov for mer enn 8 måneder for å overholde krav til spredetidspunkt.

For å redusere byrdene for den enkelte som følge av endrede krav til spredetidspunkt, er det aktuelt å leie lagerkapasitet eller finne annen avsetning for gjødsel. For å følge opp kravet, foreslår vi at innehaveren av gjødsla må kunne dokumentere tilstrekkelig lagerkapasitet eller annet lovlig mottak. Videre presiserer vi at innehaveren av gjødsla har ansvar for at krav til lagring følges i tilfeller der man leier lagerkapasitet.

Positive og negative virkninger

Nærmere utredning av hvem som blir berørt og hvilke utslag det vil gi, finnes i vedlegget. En grov oppsummering er at forslaget særlig vil berøre foretak med bløtgjødsellager. Slike lager finnes fortrinnsvis blant om lag 7800 foretak med hovedsakelig melkeproduksjon og 1300 foretak med hovedsakelig svinproduksjon. Dersom andelen med snau lager er 25 % i hver av disse gruppene utgjør det hhv. snaut 2000 og 300 foretak som må innrette seg annerledes. Løsningsalternativer for hver enkelt kan være i form av lagerutvidelse, å redusere dyreholdet, leie av lagerkapasitet eller leveranse til eksternt mottak. Foretak med svin vil samtidig møte krav om dekke på gjødsellageret nevnt ovenfor. Mange vil med det påføres en dobbelt kostnad. Noen vil imidlertid klare seg med å installere tak på gjødselkummen fordi det vil forhindre tilførsel av nedbør som ellers legger beslag på lagerkapasitet.

Med bedre lagerkapasitet og spredetidspunkt vil foretakene oppnå forbedret næringsstoffutnyttelse, fremfor alt av nitrogen. De vil således kunne spare inn på nitrogeninnkjøp. Gunstigere spredetidspunkt vil også dempe avrenningen av fosfor og nitrogen og dannelsen av lystgass. Det kommer av økt planteopptak, samt at mindre del av gjødsla blir etterlatt og eksponert for utslippsfaktorer gjennom høst og vinter. Disse effektene er best dersom man samtidig unngår forhøyede spredemengder, jf. neste kapittel. Utslipp av ammoniakk under spredning kan derimot øke noe dersom spredningen flyttes fra høst til sommer. Avgang av ammoniakk og metan fra gjødsellager kan også øke noe som følge av at man ikke får tømt lagrene om høsten. Disse uheldige effektene regnes imidlertid for å være av mindre betydning, og utslipp fra lager dempes gjennom krav til dekke. Samlet kan forslaget påføre nettokostnader for den enkelte, men nettobesparelser for samfunnet. Det taler for at det offentlige tar deler av regninga eksempelvis gjennom tilskudd til lagerutbygging.

5.4 Krav til spredeareal og spredemengde

Gjødselregelverket har krav om spredeareal for å sikre god utnyttelse av areal og gjødsel og samtidig unngå overforbruk med påfølgende fare for forurensning. Sammen med krav til spredeareal virker forskrift om gjødslingsplanlegging og andre bestemmelser om spredemengde. Kravene er ment å utfylle hverandre ved at krav til spredeareal er rettet mot foretaksnivå og skal være på plass i forkant, mens bestemmelser om riktig spredemengde må følges opp løpende på feltnivå. De sistnevnte bestemmelsene er veiledende og følges opp av næringsutøverne.

Godkjent spredeareal

Kravet til spredeareal angår hvor man kan spre, og i hvilke mengder. Vårt forslag gjelder spredning på jordbruksarealer, mens adgangen til bruk av gjødsel utenom jordbruksareal ikke er behandlet i denne oversendelsen.

Vi foreslår å presisere at både fulldyrka og overflatedyrka jord er godkjent spredeareal. Gjeldende regelverk om spredeareal omtaler bare fulldyrka jord, men det er forvaltningspraksis at også overflatedyrka jord er godkjent. Dessuten foreslås å videreføre løsningen der øvrige jordbruksarealer, typisk innmarksbeite, må godkjennes som spredeareal av kommunen i det enkelte tilfelle. Vi foreslår å innføre tydeligere kriterier for hva som må være tilfredsstilt ved slik godkjenning, blant annet om hensyn til natur- og kulturlandskapsverdier. Foreslått ordlyd gjenspeiler tilsvarende bestemmelser i nydyrkingsforskriften.

Ut fra gjeldende forskrift må innmarksbeiter være inngjerdet for å kvalifisere som spredeareal. Vi foreslår en omlegging ved at avgrensningen av godkjent spredeareal enten må dokumenteres på kart eller påvises i terrenget. Videre foreslår vi vilkår om at innmarksbeiter kun kan godkjennes så langt de mottar tilskudd til drift av jordbruksareal, jf. forskrift om produksjonstilskudd. Denne ordlyden rommer tre forhold; hvorvidt arealet kan godkjennes, hvor stort areal som kan regnes, og hvor lenge godkjennelsen er gyldig.

Vi foreslår egne bestemmelser om at vegetasjonsbelter mot vann ikke skal gjødsles. Videre foreslår vi en bestemmelse om at det etter søknad kan gis tidsbegrenset tillatelse for spredning utenom godkjent spredeareal. Slik spredning forekommer i dag, men adgangen til det er noe uklar og vi mener en tillatelsesløsning er hensiktsmessig for å avklare slike saker.

Gjeldende tilpasninger og krav

Spredemengder kan i praksis være bestemt av hvor mye gjødsel man har eller hvor mye som trengs. Førstnevnte er typisk for husdyrhold der gjødselproduksjon kan overstige plantenes behov. Derfor er kravet til spredeareal rettet spesielt mot husdyrgjødsel. Dette kravet er i dag fastsatt slik at man må ha minst 4 daa per gjødseldyrenhet (GDE), som tilsvarer en fosforbegrensning på 3,5 kg fosfor/daa.

Vi har nytt kunnskapsgrunnlag om utskilt mengde gjødsel per individ av ulike dyreslag. Gjennomgangen viser økt utskillelse per individ fra voksne storfe og avlsgris som følge av sterkere produksjon og føring i slike driftsformer. Fosformengden per melkeku har økt fra 14 kg til 15 kg fosfor eller høyere. Økningen er desto større for kalkun og pelsdyr. Normtall i regelverket er altså for snau sammenliknet med dagens realiteter og har åpnet for høyere gjødselmengder enn 3,5 kg fosfor/daa. Hos foretak med slike dyreslag og med bare minstekravet til spredeareal, kan reelle gjødselmengder ha havnet på 4 til 4,5 kg fosfor/daa eller høyere. For verpehøns, slaktegris og slaktekylling fremgår en nedgang i gjødselmengder som følge av mer effektiv førutnyttelse. Gjødsel-/spredemengder fra disse dyreslagene er dermed lavere enn man hittil har lagt til grunn.

Gjennomgang av data fra søknader om produksjonstilskudd avdekker mange foretak som har husdyrhold utover gjeldende krav til spredeareal. Det er noe usikkerhet om omfanget av slike overskridelser, blant annet fordi det ikke foreligger felles oversikt over innmarksbeiter som teller med for å innfri spredearealkravet. Landbruksdirektoratet har imidlertid gjort en beregning ut fra at spredeareal på innmarksbeite hos det enkelte foretak er avgrenset til samme arealstørrelse som også mottar tilskudd til drift av jordbruksareal. Med en slik avgrensning kan vi identifisere nær 3000 foretak som har snaut med areal for å overholde kravet. Nær 2600 har mindre enn påkrevd spredeareal og må innrette seg med leie av spredeareal eller annen avsetning av gjødsel. Av den siste gruppen er det 2200 foretak som har minst 10 GDE⁵. 1200 av disse foretakene har overveiende slaktegris, slaktekylling eller verpehøns. Ajourføring av normtall påvirker i liten grad antall foretak som har mindre enn påkrevd spredeareal, og situasjonen er derfor til stede både før og etter

⁵ En del foretak som fremkommer med overskridelser driver med utegangersau eller liknende der dyrene går på beite utenom spredeareal større deler av året. Da kan de likevel overholde kravet til spredeareal.

ajourføring. Ajourføring medfører imidlertid at noen foretak med overveiende slaktegris, slaktekylling og verpehøns havner innenfor kravet til spredeareal, mens andre foretak, fremfor alt med avlsggris eller melkeproduksjon, havner på kant med kravet.

Ut fra tilskuddsdata kan vi estimere at påkrevd spredeareal hos de førstnevnte 3000 foretak beløper seg til 1,2 mill daa. Hvis vi antar at disse foretakene kun holder seg med minstekravet til spredeareal betyr det at hele dette arealet mottar husdyrgjødsel i mengder på 3,5 kg fosfor/daa og år, totalt 4000 tonn fosfor. Tilførsel av andre gjødselvarer kommer da på toppen.

Det er mulig å oppnå avlinger som tar ut fosformengder tett opp mot 3,5 kg fosfor/daa. Dette er likevel et avlingsnivå som sjeldent oppnås. Gjennomsnittlige grasavlinger tilsvarer om lag 2,1 kg fosfor/daa i fylkene med høyest gjennomsnittsnivå⁶. Kornavlinger havner gjennomsnittlig på 1,6 kg fosfor/daa for de fylker og kornslag som ligger høyest. Samtidig som avlingsnivået kan være høyere, kan også spredemengden være høyere enn 3,5 kg fosfor per daa. Vi må derfor legge til grunn at minstekravet til spredeareal medfører et overskudd på fosforbalansen på 1,5 kg fosfor/daa.

Krevende situasjon for virkemiddelbruk

Spredearealkravet var opprinnelig innført for å skaffe balanse mellom dyrehold og arealgrunnlag hos den enkelte driftsenhet. Som det fremgår har imidlertid praktiseringen av regelverket beveget seg bort fra en slik linje. Situasjonen for spredearealkravet i dag synes litt fastlåst ved at det enkelte steder, særlig på Jæren, er vanskelig å skaffe mer areal samtidig som det er krevende og kostbart å senke dyretallet tilstrekkelig til å få bukt med overforbruk og overskudd.

Spredearealkravet omfatter bare tilførsler fra husdyrgjødsel. Det vil si at tilførsler av fosfor fra andre kilder ikke medregnes. Jordbruket vil være et ledd i flere nye verdikjeder i fremtiden. Det kan bety flere fosforkilder sammenlignet med i dag og fare for at det tilføres betydelig mer fosfor enn det spredearealkravet tillater. Vi ser derfor behov for at kravet justeres til å favne også øvrige fosforkilder i jordbruket.

Det har kommet innspill om at spredemengder egentlig bør begrenses til behovet. Faglig sett er det vanskelig å være uenig i det, men allerede foreligger slikt krav blant annet gjennom forskrift om gjødslingsplanlegging. Som det fremgår er imidlertid forutsetninger om balansegjødsling vanskelig å forene med de store gjødselmengdene hos mange, og er vanskelig å etterleve og håndheve. Vi opplever situasjonen som krevende og har ikke funnet en felles løsning på situasjonen. Landbruksdirektoratet og Miljødirektoratet avgir derfor en delt innstilling, og direktoratene overlater derfor avklaringen til videre prosess.

Delt innstilling

Landbruksdirektoratet og Miljødirektoratet er enige om en hovedbestemmelse som anfører at spredemengder skal tilpasses arealets gjødslingsbehov. Direktoratene mener imidlertid at en slik hovedbestemmelse er vanskelig å etterleve i praksis, og at den må kombineres med et tak på gjødselmengder som er tillatt. Landbruksdirektoratet og Miljødirektoratet avgir en delt innstilling når det gjelder nivået på mengdebegrensningen, og utformingen av bestemmelsen.

Landbruksdirektoratets forslag tar i større grad utgangspunkt i gjeldende virkemiddelbruk og praksis. Landbruksdirektoratet baserer seg på at husdyrhold som hovedregel foregår i balanse med areal- og fôrgrunnlaget hos det enkelte jordbruksforetak. For foretak med slik drift er det mest oversiktlig å

⁶ Øgaard, A. F., Kristoffersen, A., Bechmann, M. (2016): Utredning av forskriftskrav om tillatt spredemengde av fosfor i jordbruket. NIBIO Rapport Vol. 2, Nr.131, 2016

videreføre løsningen med et spredearealkrav som fastsetter hvilket areal som er påkrevd for et gitt dyretall.

Miljødirektoratets innstilling tar utgangspunkt i måloppnåelse for miljø- og ressurs hensyn. Miljødirektoratet legger til grunn at miljø- og ressursmålene forutsetter mulighet for annen behandling og større omfordeling av gjødsel, og foreslår at spredemengdene reguleres gjennom krav til fosformengde per daa. En slikt tilnærming vil gi en direkte regulering av bruk av gjødsel uten å legge føringer på dyretallet. Miljødirektoratet mener at et krav til fosformengder vil være et mer nøytralt og mer fleksibelt virkemiddel for å tilrettelegge for bedre fordeling av fosforressurser.

Direktoratene står samlet om hva som bør være godkjent spredeareal. Vi står samlet om at bestemmelsene om spredeareal og spredemengde i hovedsak bør favne all gjødsel, og ikke vie seg særlig til husdyrgjødsel. Vi står også samlet om at foretak med gjødselmengder som ligger i grenseland av hva som er tillatt krever tettere oppfølging enn i dag, gjennom krav til dokumentasjon om faktisk fordeling av gjødsel.

Landbruksdirektoratets forslag

Landbruksdirektoratet mener man av miljø- og ressurs hensyn må ha mer ambisiøse krav enn i dag, men at man innen husdyrhold må akseptere andre spredemengder enn det som tillates for øvrig. Landbruksdirektoratet mener videre at ytterligere måloppnåelse kan skje ved en gradvis opptrapping i virkemidlene. Med utgangspunkt i dagens situasjon foreslås et tak for husdyrgjødsel på 3 kg fosfor/daa som kan tre i kraft innen et tidsperspektiv på 5-7 år. Det vil kunne trappes ned til 2,5 kg fosfor/daa etter ytterligere 10 år. Nedtrapping til et slikt nivå bør kombineres med en adgang til høyere fosformengder der avlingsnivåene tilsier det, hvilket er aktuelt i en god del tilfeller. En slik løsning kan være at foretak som kan dokumentere lave(re) fosfornivåer i jord etter å ha fulgt begrensningen på 3 kg fosfor/daa får lov til å fortsette på samme nivå.

Landbruksdirektoratet mener videre husdyrgjødsel i slike mengder må kunne kombineres med andre gjødselslag, men at det ikke bør være fritt frem, hvilket tilsier et tak for spredemengden også her. Landbruksdirektoratet foreslår derfor at tillatt mengde av andre gjødselslag avhenger av mengden med husdyrgjødsel. Nærmere bestemt foreslås at tillatt mengde begrenses til halvparten av differansen mellom fosfor fra husdyrgjødsel og en teoretisk maksverdi på 3,5 kg fosfor/daa.

Videreføre krav til forholdet dyr:areal

Landbruksdirektoratet mener et krav med tak for husdyrgjødsel som retter seg mot feltnivå også må følges opp på foretaksnivå gjennom å videreføre krav til forholdet dyr:areal. Grensen på 3 kg fosfor/daa tilsvarer et krav om 5 daa per GDE. Landbruksdirektoratet mener en slik bestemmelse er mest oversiktlig fordi foretakene da forskuddsvis kan vite og enkelt dokumentere at man overholder kravet. Uten slikt krav må nødvendigvis krav til spredemengde uansett utformes slik at foretakene på forhånd kan innrette seg regelrett. Landbruksdirektoratet mener imidlertid tilsyn med hvordan foretakene etterlever krav til spredemengde i større grad må foregå løpende og etterskuddsvis.

Det er nødvendig å videreføre en adgang til å leie spredeareal eller finne annen avsetning for gjødsel for å avlaste egne snau spredearealer. I tråd med tanken om å holde oversikt i forkant, foreslås et krav om at foretak som leier spredeareal må føre oversikt over spredearealene som viser planlagt fordeling av gjødsel. Ved slik praksis må den som har og sprer husdyrgjødsel, ha ansvar for å overholde begrensningen på tillatt mengde husdyrgjødsel. Den som driver arealet må ha ansvar for begrensningen på den samlede næringstilførselen.

Landbruksdirektoratet mener kombinasjonen av krav til spredeareal og spredemengde gir en viss fleksibilitet for foretakene. Foretak med minstekravet til spredeareal må nødvendigvis fordele

husdyrgjødsel likt over arealet for ikke å bryte grensen på 3 kg fosfor/daa. Foretak som har 6 daa per GDE kan derimot velge å spre 3 kg fosfor/daa med husdyrgjødsel på 5/6-deler av arealet. På denne delen kan de maksimalt spre 0,25 kg fosfor/daa av andre gjødselslag. Alternativt kan de fordele husdyrgjødsel likt med 2,5 kg fosfor/daa på hele arealet, og kan da spre 0,5 kg fosfor/daa av andre gjødselslag. Tillatt totalmengde av andre gjødselslag kan havne ut på ett, det virker dermed som en fosforkvote for foretaket.

Oppfølging

Landbruksdirektoratet ser behov for å følge opp bestemmelser om spredemengde gjennom krav til dokumentasjon om den faktiske fordelingen av gjødsel. Dette er omtalt i kap 5.6.

Avklaring og kontroll med om kravet er overholdt vil etter dette foregå på to nivåer. Foretak som har snaut med spredeareal møter dokumentasjonsplikt og tilsyn med faktiske spredemengder. Foretak som har rikelig med areal i forhold til egen gjødselproduksjon slipper nærmere dokumentasjon av faktiske spredemengder. Ved tilsyn kan man likevel se på gjødslingsplan mv. for å vurdere faktiske spredemengder, men kontrollen blir ikke like nøye. De vil derfor møte samme virkemiddel som i dag, og kontrollen baserer seg på større grad av forhåndsavklaring og tillit. Det er i tråd med en risikobasert tilnærming.

Konsekvenser av tak

Med en grense på 3 kg fosfor/daa vil de som overveiende driver med verpehøns, slaktekylling eller slaktegris kunne fordele gjødsel omtrent som før. Innstramningen vil omtrent tilsvare nedgangen i forventet gjødselmengde per dyr, slik at de hovedsakelig vil trenge samme areal som hittil. Det vil lette gjennomføringen av et slikt krav. Ut fra tilskuddsdata kan vi identifisere omtrent 1200 foretak som hovedsakelig driver innen slik produksjon og som har mindre enn påkrevd spredeareal etter normtall hittil. Samme antall kommer ut med for lite spredeareal hvis man ajourfører normtall og samtidig senker grensen til 3 kg fosfor/daa. Uten en endring i krav til spredeareal/-mengde vil ajourføring av normtall kunne lede til en svekket utnyttelse av gjødsel blant slike foretak. Påkrevd spredeareal vil gå ned, og gjødslingsnivåene tilsvarende opp, med høyere miljøbelastninger som resultat. Gjennomførbarhet og måloppnåelse blant slike foretak er viktige argumenter bak Landbruksdirektoratets forslag.

Foretak med melkeku, avlsgris, kalkun og fjørfe vil derimot få en dobbel effekt av høyere normtall og mer ambisiøst krav. Det er snaut 700 foretak med slik produksjon som har mindre enn påkrevd spredeareal etter normtall hittil. Denne gruppen øker til snaut 1000 foretak hvis man ajourfører normtall og samtidig senker grensen til 3 kg fosfor/daa. Samlet medfører innskjerpingen at antall foretak som får mindre enn påkrevd spredeareal stiger fra 2600 til 3300 foretak, hvorav hhv 2200 og 2800 har mer enn 10 GDE.

Foretak som får for lite spredeareal kan tilpasse seg ved å utvide arealene, leie spredeareal, redusere dyretallet, levere gjødsel til annet mottak, eller øke beitetiden utenom spredeareal (som gir fratrukk i spredearealkravet). Byrdene for det enkelte foretak vil variere ut fra hvilke løsninger man har tilgang til.

Foretak med verpehøns, slaktekylling og slaktegris vil ikke nødvendigvis få det vanskeligere enn før. I kommunene Hå, Klepp og Time er det imidlertid knapphet på spredeareal også på kommunenivå allerede etter gjeldende krav. Foretak i disse kommunene står hovedsakelig igjen med å redusere dyretallet eller levere til eksternt mottak. En del foretak på Jæren har allerede leveringsavtaler som avlaster rundt 20.000 daa spredeareal, tilsvarende 70 tonn fosfor. Ifølge oppslag i Nationen 10. juli 2017 kreves en betaling som tilsvarer 100 kr per kg P. Dette er primært fjørfegjødsel som har lett transport og avsetning. For øvrige foretak regner vi at prisen kan være det dobbelte.

Foretak ellers i landet som vipper over grensen for spredearealkravet, vil også befinne seg i en ny situasjon og må skaffe mer areal, redusere dyretall eller finne annen avsetning. Disse vil likevel ha større spillerom for å fordele gjødsel lokalt. Kostnaden ved strammere krav til spredeareal er således mest økte transport- og lagelighetskostnader i gjødselhåndteringen, og vil arte seg mer som en gradsforskjell.

Foretak nevnt over som ikke har mer enn minstekravet til spredeareal kan tilskrives 1,2 mill daa spredeareal. Nedgang til 3 kg P/daa innebærer en nedgang fra 4000 til 3600 tonn fosfor samlet for disse arealene. Differansen må fortinnnsvis forventes å bli omfordelt til annet areal, med forbedret ressursutnyttelse som resultat. Å beregne miljønytteten er ikke helt liketil, men i vedlegget med hovedtrekk i konsekvensvurderingen kommer vi frem til at avrenningen kan gå ned med 65 tonn P. Om vi regner at denne forbedringen skjer i belastede eller moderat belastede nedbørsfelt kan vi regne en pris på fosforavrenning på 500 kr/kg P, og besparelsen utgjør 30 mill kr/år. Selv om bestemmelsen retter seg mot fosfor og ikke nitrogen, vil bedre arealmessig fordeling av gjødsel kunne utløse en høyere utnyttelsesgrad for nitrogenet. Det kan gi redusert behov for nitrogeninnkjøp og redusert nitrogen tap både som lystgass og avrenning.

Alternativet vil også medføre økte administrasjonskostnader for etterlevelse av regelverket. Landbruksdirektoratet ser imidlertid uansett behov for tettere oppfølging av regelverket enn i dag. Samlet mener Landbruksdirektoratet alternativet her er samfunnsøkonomisk lønnsomt sammenliknet med en videreføring av gjeldende regelverk. Det skyldes ikke minst at man avverger forhøyede spredemengder som ellers kunne kommet gjennom lettelser i normtall. En problemstilling er at besparelsen for fosfor neppe er tilstrekkelig til å forbedre tilstanden i allerede belastede vannområder, det man oppnår er å bremse forverringen. For å lette byrdene for den enkelte, kan det være behov for at myndighetene støtter opp om annen avsetning for gjødsel.

Miljødirektoratets forslag

Det er et fosforoverskudd i Norge i forhold til jordbruksarealer. Jordbrukssektoren har i dag regionsvis store utfordringer ved å håndtere eget overskudd av husdyrgjødsel. Fosforoverskuddet i jordbruket er til hinder for gjennomføringen av vannforskriften og målet om godt vannmiljø. Virkemidlene i jordbruket må sees i sammenheng med virkemidlene og tiltakskostnader i andre sektorer. Det er uheldig hvis manglende virkemidler og gjennomføring i jordbruket fører til svekkelse av tiltaksinvesteringer i andre sektorer, for eksempel i avløpssektoren.

Husdyrgjødsel kan alene dekke fosforbehovet i norsk jordbruk dersom en får til en bedre fordeling nasjonalt. Dette betyr at det vil være begrensede avsetningsmuligheter for framtidige økninger av avløpsslam, fiseslam, matavfall og andre organiske restprodukter, særlig i husdyrtette områder.

Hensikten med spredearealkravet har som nevnt vært å unngå overetablering av husdyrhold med tanke på arealgrunnlaget og slik sett sørge for god ressursutnyttelse av næringsstoffer og mindre tap til vann og luft. Miljødirektoratet mener imidlertid at gjeldende krav til spredeareal på 4 daa/GDE tillater en for stor tilførsel av fosfor enn hva som er avlingenes behov.

Selv om det er mulig å oppnå avlinger med fosformengder tett opp mot spredearealkravet (3,5 kg fosfor/daa), er dette et avlingsnivå som sjeldent oppnås. Nivået ligger godt over høyeste fylkesvise gjennomsnittet for grasavlinger (2,1 kg fosfor/daa). Høye fosfortall i jord og utfordringer for vannmiljø i husdyrtette områder, tilsier at spredearealkravet i utgangspunkt har vært for romslig.

I tillegg er normtallene som legges til grunn for å estimere mengden fosfor per GDE mer enn 20 år gamle og som nevnt innledningsvis har manglende oppdatering medført høyere gjødselmengder enn 3,5 kg fosfor/daa i mange tilfeller.

Miljødirektoratet mener derfor at nivået for hvor mye fosfor det er lov å spre må reduseres og at det må stilles krav til tilførsler av fosfor per daa. Reguleringen skal gjelde all tilførsel av fosfor fra gjødselvarer. Tap av fosfor utgjør en fare for forurensning uansett opphav og bør derfor reguleres mest mulig likt.

Den sirkulære økonomien bygger på prinsipper om å få utnyttet mest mulig materiale fra restprodukter og begrense utvinningen av begrensede ressurser. Mange avfallsprodukter inneholder organisk materiale og næringsstoffer som kan brukes som gjødsel. Forbudet mot å deponere organisk materiale fører til et økt trykk om å få omsatt avfallet som gjødsel til jordbruket siden det er en lav-teknologisk og billig løsning. Det finnes tilfeller der bonden tilbys å ta imot organisk avfall gratis eller mot betaling. En annen viktig grunn til å regulere tilførsler av fosfor er derfor å forhindre situasjoner der det tas imot gjødsel utenfra som det ikke er behov for.

Overgang til å regulere fosfor per areal

Miljødirektoratet foreslår å regulere gjødselmengdene direkte. Dette vil gi gårdbruker økt fleksibilitet ved at et strengere krav til spredemengder kan innfris ved å levere gjødsel ut av foretaket til annen lovlig disponering. Gjeldende spredearealkrav gir ikke denne fleksibiliteten til en bedre fordeling husdyrgjødsel, siden et økt krav til spredeareal i teorien betyr at dyretallet må reduseres. Mange foretak har i praksis innrettet seg på andre måter med omsetning av gjødsel utenfor den egne driften. Regelverket bør tilpasses dette behovet.

Hvorvidt vi bruker daa/GDE eller kg fosfor/daa vil i seg selv ikke ha noe med redusert forurensning å gjøre. Dette er en teoretisk forskjell og det er fortsatt et behovet for å anslå fosformengder per dyr. Miljødirektoratet foreslår at denne omregningen ikke er del av forskriften men isteden gis i veiledning som kan oppdateres løpende. Erfaringer har vist at regelverksendringer tar tid mens oppdatering av kunnskapsgrunnlag skjer fortløpende.

Forslaget åpner opp for at foretak som ikke har nok spredeareal til å overholde fosforbegrensingen, kan omsette gjødsel på annen lovlig måte, f.eks. levering til nabogård, biogassanlegg eller annen type behandling.

Valg av virkemiddel - tilførsel etter avlingens behov eller fosfortak

Miljødirektoratet har vurdert en hovedregel om at det ikke er lov å gjødsle med mer fosfor enn avlingene trenger.

Et krav om å gjødsle etter avlingenes behov, vil kunne fungere godt sammen med virkemiddel som støtter opp under informasjon og rådgivning for å oppnå best mulig balansegjødsling.

Økt tilgang på rimelige avfallsbaserte gjødselprodukter til jordbruket, og i noen tilfeller tilbud om betaling for mottak i jordbruket, kan imidlertid medvirke til et overskudd av fosfor også hos foretak som ikke har et overskudd i egen produksjon.

Et generelt tak for fosforgjødsling i tillegg til hovedregelen om å gjødsle etter arealenes behov, vil fremstå som et tydeligere krav og være mer forutsigbart både for jordbruket og for de som produserer avfallsbasert gjødsel. I tillegg vil forvaltningen få administrative besparelser fordi det vil være mindre informasjonskrevende å føre tilsyn med et konkret tak for fosfortilførsler sammenlignet med balansegjødsling.

Miljødirektoratet foreslår derfor at det settes en maksimal grense for tilført fosfor per areal (kg/daa), som omfatter fosforinnholdet fra alt tilført gjødsel. Et generelt tak er mer forutsigbart både for næringen og forvaltningen og kan lettere kontrolleres.

Vurdering av forskriftskrav for å begrense fosfortilførsel

NIBIO har på oppdrag av Miljødirektoratet utredet flere alternativ for redusert fosforgjødsling (Øgaard m.fl. 2016)⁷. Ett alternativ som ble utredet er fosforgjødsling justert etter middelavling og jordas innhold av plantetilgjengelig fosfor (P-AL tall). Det betyr blant annet at man avstår fra fosforgjødsling der jorda har høyt P-AL-tall. Dette alternativet vil ikke ha negativ konsekvens på avling av korn og gras siden gjødslingen blir tilpasset avlingens behov.

Dette er det eneste alternativet som gir underskudd på fosforbalansen og som dermed forventes å ha positiv effekt på vannmiljø i områder der vannforekomstene er sterkt påvirket av næringssalter fra jordbruk. På kort sikt vil effekten være relativt liten, men i et lengre perspektiv vil effekten være stor ved at de store fosforlagrene i jorda tappes. Dette er det eneste alternativet som vil bidra til at flere av de svært eutrofe vannforekomstene som er påvirket av jordbruk, vil nå miljømålene. Dette vil imidlertid ta tid, særlig på Jæren hvor det er stort gap mellom dagens tilstand og miljømålet.

Forslaget vil ha stor effekt for å ta vare på fosfor som begrenset ressurs, siden bonden ikke bruker mer fosfor enn det plantene trenger. Forslaget forutsetter at fosforet brukes andre steder og kommer til erstatning for bruk av fosfor i mineralgjødsel.

Forslaget vil imidlertid få store konsekvenser da det vil gi et meget stort overskudd av husdyrgjødsel i noen av husdyrregionene. Størst blir konsekvensen for Rogaland som vil få et overskudd på 1340-1560 tonn fosfor per år.

NIBIO har også utredet et alternativ tilsvarende det svenske kravet til spredemengder for organisk gjødsel på 2,2 kg fosfor/daa. Dette alternativet vil ikke ha negative konsekvenser for avlinger til gras eller korn. I følge dette forslaget vil det si at det i mange tilfeller fortsatt tilføres mer enn det som fjernes med avlingen. I en del tilfeller vil jordas fosforinnhold derfor kunne fortsette å øke gitt at spredemengden øker i områder der det i dag spres mindre enn 2,2 kg/daa/år. Forslaget vil derfor fortsatt kunne gi negativ effekt på vannmiljø, men den negative utviklingen vil bremses ved at fosforoverskuddet i jorda reduseres. Med dette alternativet vil imidlertid færre av de eutrofe vannforekomstene nå miljømålene. Dette vil være særlig utfordrende på Jæren og det forutsetter utstrakt bruk av avbøtende vannmiljøtiltak.

Alternativet har middels effekt på å ta vare på fosfor som begrenset ressurs. Forslaget vil gi et fosforoverskudd i Rogaland på omlag 500 tonn fosfor per år.

Forslag til forskriftskrav

Som et kompromiss mellom konsekvenser for vannmiljø, konsekvenser for næringen og bærekraftig bruk av fosforressursene foreslår Miljødirektoratet en begrensning på tilførsel av fosfor på 2,1 kg fosfor/daa/år som er et fosfornivå tilsvarende fosforinnholdet i høyeste gjennomsnittlig avling for gras som oppnås i Oppland, Rogaland og Nord-Trøndelag. Dette tilsvarer et spredearealkrav på ca 7 daa per GDE med nye normtall.

For å redusere konsekvensene foreslås det at kravet trer i kraft frem i tid slik at næringen får tid til å omstille seg, at teknologien for å behandle husdyrgjødsel er videreutviklet og at det kommer på plass andre ordninger for å sikre at næringsstoffene fordeles dit det trengs. Forskriftskravet er derfor formulert som en overgangsordning med et tilførselskrav på 2,4 kg fosfor/daa/år på kortere sikt og en videre innskjerping til 2,1 kg fosfor/daa/år på lengre sikt.

⁷ Øgaard, A. F., Kristoffersen, A., Bechmann, M. (2016) – Utredning av forskriftskrav om tillatt spredemengde av fosfor i jordbruket. NIBIO Rapport, Vol. 2, Nr. 131, 2016

Vi foreslår i tillegg unntak fra hovedbestemmelsen i de tilfeller kravet ikke treffer og vil gå ut over avlingsnivået. Foretaket kan søke om å få tilføre en større dose fosfor per daa dersom foretaket kan dokumentere et underskudd av fosfor på foretakets spredeareal. Man må i så fall korrigere for jordas P-AL status (følge NIBIOs gjødslingsnorm eller tilsvarende). Siden nivået som foreslås ikke vil føre til måloppnåelse for svært eutrofe vannforekomster, foreslår Miljødirektoratet at det også gis hjemmel til å stille strengere og/eller supplerende krav i nedbørsfelt som ikke når målene i vannforskriften eller står i fare for å få forverret tilstand. En slik hjemmel gir adgang til å sette inn strengere krav der det er oppnåelig, og avbøtende tiltak der det ikke er mulig å presse nivået ytterligere ned.

Periodisering av kravet

Kravet om maksimal dosering av fosfor på 2,1 kg/daa/år skal beregnes som et gjennomsnitt for foretakets samlede spredeareal over en tidsperiode på 5 år. Det betyr at det kan tilføres mer fosfor på et skifte og mindre på et annet skifte i løpet av de 5 årene. Periodiseringen er ment for å ta hensyn til bruk av gjødselvarer med jordforbedrende effekt, der næringsstoffene kan foreligge på en mindre plantetilgjengelig form som har en langtidsvirkende effekt. Dette er særlig aktuelt for driftsformer der en bruker fastgjødsel og avløpslam, der det er vanskelig å unngå store fosfordoser ved spredningstilfellet. Dersom det har blitt tilført en større fosfordose ett år bør fosfordosen reduseres tilsvarende det påfølgende år.

Utslag og konsekvenser

Miljødirektoratet mener at forslaget vil bremse den negative utviklingen for vannforekomster som er påvirket av jordbruk og gi et bedre beskyttelsesnivå for vannmiljø i øvrige områder. Forslaget vil også sørge for bedre utnyttelse av fosfor som ressurs. Det vil imidlertid føre til konsekvenser særlig for foretak i husdyrtette områder.

Forslaget medfører at antall foretak med for snaue spredearealer og mer enn 10 GDE stiger fra 2200 til 5500 foretak. Disse foretakene fordeler seg slik, sortert etter den produksjonsgren som dominerer hos den enkelte⁸:

- Økning fra 390 til 450 foretak med overveiende verpehøns
- Økning fra 280 til 340 foretak med slaktekylling
- Økning fra 500 til 770 foretak med slaktegris
- Økning fra 150 til 190 foretak med avlsgris
- Økning fra 150 til 550 foretak med sau
- Økning fra 340 til 2300 foretak med melk (her er samdrifter ikke medregnet)
- Økning fra 130 til 550 foretak med kjøttfe
- Økning fra 250 til 400 foretak med øvrige dyreslag

For regioner med stor husdyrtetthet og lite spredeareal, slik som Rogaland og særlig på Jæren, kreves det løsninger for å håndtere overskuddet dersom husdyrtettheten skal opprettholdes. Levering til biogassanlegg for utråtning og energiutnyttelse med etterfølgende bearbeiding av råtneresten er en teknologi som kan bli aktuell å ta i bruk mer storskala for å håndtere et større overskudd. Med en slik løsning kan det oppnås både energiutvinning fra husdyrgjødsel og en bedre fordeling av fosfor. Forutsetningen for dette er at bioesten avvannes og at den faste fasen som er fosforrik blir transportert til områder med underskudd på fosforressurser.

⁸ Kilde: Søknader om produksjonstilskudd, søknadsomgangene 20.08.16 og 20.01.17 (Landbruksdirektoratet).

Slik omfordeling av fosforressurser kan på sikt helt eller delvis erstatte bruk av mineralgjødsel. I hvor stor grad dette lar seg gjøre avhenger av at det lages produkter som har en forutsigbar og rask virkning og har en form som egner seg til jevn spredning.

Med teknologiske løsninger for å oppnå bedre fordeling av fosforressurser, vil det på sikt være mulig å redusere fosforgjødslingen ytterligere i nedbørsfelt der vannforekomstene ikke når målene i vannforskriften.

5.5 Bedre nitrogenforvaltning gjennom krav til spredemengde og -metode

Innledningsvis har vi nevnt at vi ikke utnytter nitrogenet godt nok. Krav til lagring og spredetidspunkt bøter noe på det, men spredemengden og spredemetoden har oftest enda større betydning. Som gjennomføring av nitratdirektivet har gjeldende forskrift satt en maksimumsgrense for nitrogentilførsel på 17 kg N/daa/år som gjelder i nedbørsfeltene til Glomma og Haldenvassdraget, samt områder som drenerer til kyststrekningene Hvaler – Svenskegrensa og Indre Oslofjord. Slik maksimumsgrense er også gjennomført i økologiregelverket. For øvrige foretak er nitrogenmengder bare regulert gjennom kravet til gjødslingsplan.

Indirekte vil begrensninger på tillatt fosformengde, slik vi foreslår, også begrense spredemengden av nitrogen ut fra forholdstallet mellom de to næringsstoffene i den enkelte gjødselvare. Miljødirektoratets mer ambisiøse alternativ vil i større grad begrense tilførsel også av nitrogen. Med Landbruksdirektoratets alternativ vil ikke måloppnåelsen være den samme, derfor har Landbruksdirektoratet foreslått en begrensning også for nitrogentilførsel etter samme modell som for fosfor, dvs at det vil fungere som en nitrogenkvote. En slik begrensning bør gjelde for nitrogenmengden som beregnes å havne i lager. Det vil gi insentiv til tett håndtering av gjødsel i lager og under spredning slik at mest mulig av tillatt mengde/kvote kan komme plantene til gode. Det er derimot vanskelig å knytte slik begrensning til nitrogenmengden som gjenstår under/etter spredning siden dette er en størrelse som er vanskelig å vite nøyaktig. Riktig nivå for slik nitrogenbegrensning/-kvote er ikke nøye vurdert med konsekvenser for agromi og miljø, og dette er derfor noe som må vurderes nærmere. Teoretisk maksimumsverdi på 35 kg nitrogen per dekar betyr at husdyrgjødsel i mengde på 15 kg får kombineres med 10 kg av andre gjødselslag, noe som skulle holde for de fleste.

Spredemetode og tidsfrist for nedmolding

Spredemetoder uten avdrift, der gjødsel føres direkte ned på eller i bakken, er i en Nibio-utredning om gjødselregelverket⁹ fremhevet som det mest effektive tiltaket for å begrense utslipp av nitrogenforbindelser. Måloppnåelsen avhenger imidlertid av at man samtidig nedjusterer spredemengdene i takt med den økte nitrogenutnyttelsen. Slike metoder krever investeringer i nytt utstyr, mens man kan oppnå noe av det samme med tradisjonelt utstyr så lenge man sprer under gunstige forhold der fordampingsfaktorer begrenses. Metodene er dessuten ikke egnet overalt, gitt norsk terreng og topografi. Vi kan derfor ikke gå inn for å kravfeste bestemte spredemetoder. Det taler for at måloppnåelsen overlates til andre virkemidler, jf. dagens ordning med tilskudd til miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel innenfor Regionale Miljøprogram (RMP). En aktuell løsning kan være å forby spredemetoder med avdrift under gitte værforhold med høy fordampning. Det er imidlertid rådende praksis allerede så det er uklart hva man vinner på å sette et slikt krav. Begrensning på nitrogenmengde nevnt over kan på sin side gi insentiv til slike «tette» metoder for å husholdere med nitrogenet.

⁹ Bechmann M. mfl (2016): Gjødselvereforskriften – Evaluering av forslag til krav i gjødselvereforskriften for å redusere klimagassutslipp, ammoniakktap og nitrogenavrenning fra jordbruket. NIBIO-rapport vol. 2, nr. 133, 2016

For å dempe avrenning og fordamping innfører gjeldende forskrift en tidsfrist for nedmolding ved spredning på åpen åker. Det kan være aktuelt med mer ambisiøs tidsfrist for å ta bedre vare på nitrogenet. For å oppnå store besparelser av ammoniakk må nedmolding skje nokså umiddelbart. Det kan vanskelig gjøres til universelt krav. Det er derfor lite grunnlag for annen frist enn i dag.

Samlet har forslaget følgende krav som vil bidra til bedre nitrogenforvaltning:

- Tørr lagring av fjørfegjødsel
- Tak/dekke på gjødselkummer for visse gjødselslag
- Spredning på gunstigere tid av året
- Bedre arealmessig fordeling av husdyrgjødsel gjennom begrensninger på spredemengde

5.6 Bestemmelser om gjødslingsplanlegging og dokumentasjon

Oppdragsbrevet ber om en vurdering av om forskrift om gjødslingsplanlegging bør innlemmes i forskriften om organisk gjødsel. Vi foreslår at denne forskriften videreføres som en selvstendig forskrift. Det er gårdbrukerne som er nærmest til å kjenne sitt behov og sin gjødselbeholdning, og derav planlegge fordelingen av gjødsel. Dette er derfor noe som bør delegeres til gårdbrukeren i tråd med internkontroll.

Derimot foreslår vi å ta inn krav til dokumentasjon om den faktiske fordelingen av gjødsel. Hensikten med et slikt krav er først og fremst å følge opp bestemmelser om spredeareal og spredemengde og sørge for at også myndighetene kan følge opp disse. Delt innstilling om disse bestemmelsene får følger for utforming av krav til dokumentasjon.

Landbruksdirektoratet ser behov for å følge opp bestemmelser om spredemengde gjennom krav til dokumentasjon om den faktiske fordelingen av gjødsel. Landbruksdirektoratet legger samtidig til grunn at man skal begrense dokumentasjonsbyrden og foreslår derfor unntak for foretak med mindre gjødselmengder (i forhold til arealgrunnlaget). Et unntak fra krav om dokumentasjon vil omfatte flertallet av foretak.

Landbruksdirektoratet anfører at dokumentasjon om spredemengder det enkelte år i beste fall vil være omtrentlig, og at det alene gir dårlig grunnlag for å føre kontroll og bli omforent om etterlevelsen. Forslaget innebærer derfor en plikt for foretak som overstiger visse grenseverdier om å ha (forhånds-)oversikt over spredearealene som gjødsel skal fordeles på, eid eller leid. Det må kombineres med en plikt til å dokumentere faktiske spredemengder for å holde øye med at spredearealene blir brukt slik som forutsatt. Plikten omfatter således en forhåndsoversikt sammen med løpende dokumentasjon.

Ved leie av spredeareal er dokumentasjon av spredemengde også nødvendig å fremskaffe til den som driver arealene slik at denne kan overholde grensene som er satt for den samlede tillatte spredemengden. Ved annen omsetning utover spredning på eget eller leid spredeareal, der mottakeren overtar, lagrer eller bearbeider gjødsel før bruk, må dokumentasjonsplikten utformes annerledes. Her må vi legge opp til at leveransen må følges av dokumentasjon om mengde og innhold som blir omforent mellom leverandør og mottaker. Krav til dokumentasjon skiller derfor ut fra hvordan gjødsel fordeles. De som har rikelig spredeareal på egen grunn unnslipper ytterligere dokumentasjonsplikter.

Miljødirektoratets forslag til regulering av spredemengder for fosfor medfører et behov for mer dokumentasjon sammenlignet med gjeldende krav. Hvor mye informasjon foretaket trenger å ha for å vite om de driver innenfor lovverket vil variere ut fra størrelse på driften og driftsform m.m. Husdyrdrift med nok spredeareal til å fordele husdyrgjødsel ut fra kravene som stilles om

begrensinger for fosfortilførsler og som ikke mottar gjødsel utenfra, vil trenge mindre informasjon enn mer komplekse driftsformer.

Desto mer kompleks driften er, med leveranser inn til foretaket i form av biorest eller avløps slam eller overskudd av egen gjødsel som leveres ut fra foretaket, jo mer omfattende blir informasjonsbehovet.

Miljødirektoratet mener imidlertid at dette ikke er en urimelig byrde sammenlignet med kravene til andre virksomheter med tilsvarende utslipp.

Journal om bruk av visse gjødselvarer

Utover dokumentasjonplikter for å gjennomføre begrensninger for fosfortilførsel, foreslås krav om journal for bruk av produkter omfattet av gjødselvereforskriften. Bakgrunnen for kravet er at det gis bestemmelser om hvor mye tungmetall som kan tilføres et dekar i løpet av ti år. Det er derfor også foreslått krav om at journalen skal oppbevares i ti år. For å begrense papirarbeidet er det ønskelig å utvikle et felles dokumentasjonssystem for slike plikter.

5.7 Krav til bruk bør også omfatte spredning av mineralgjødsel

Gjeldende forskrift om organisk gjødsel omhandler ikke mineralgjødsel. Oppdragsbrevet ber imidlertid om å vurdere om den delen av forskriften som omhandler bruk og lagring av organisk gjødsel også skal omfatte mineralgjødsel.

Prosjektgruppen foreslår at krav om hvor det er tillatt å spre og i hvilke mengder, gjelder uavhengig av gjødselslag, og derfor må også omfatte mineralgjødsel. Tilsvarende må gjelde for oppfølgingen av disse bestemmelsene gjennom krav til dokumentasjon. I motsatt fall ville bruken av mineralgjødsel vært mer fritt frem, hvilket ville favorisert slik gjødsel på bekostning av organiske og avfallsbaserte gjødselvarer, noe som ikke er i tråd med oppdraget. Reguleringer omkring produksjon og lagring av mineralgjødsel bør derimot overlates til annet regelverk. Foreslått bestemmelse om virkeområde gjenspeiler slike avgrensninger.

5.8 Mulighet for lokal differensiering av bruksbestemmelser

I oppdragsbrevet bes det om å vurdere behovet for lokale regelverk tilpasset ulike deler av landet. I innspill til prosjektarbeidet er det pekt på forskjeller i vekstsesong og avlingsnivåer som taler for differensierte bestemmelser. Slike innspill kan handle om mer lempelige bestemmelser i enkelte områder. På annet hold kan det være grunn til strengere bestemmelser der problemene er størst, og unngå kostnadskrevende regulering der spredning av gjødsel ikke utgjør noe problem. Til sist kan det være argumenter for å fire på kravene der situasjonen er særlig fastlåst, men ellers styrke dem for å unngå samme fastlåste situasjon flere steder.

Vi mener foreslåtte krav er såpass romslig utformet at det ikke grunnlag for mer lempelige bestemmelser. Derimot vil det være grunn til kortere periode for spredning i visse områder med kort vekstsesong, men videreføring av forbudet mot spredning på frossen/snødekt mark gir tilstrekkelig differensiering. Når det gjelder kravet til spredmengde varierer avlingsnivåer sannsynligvis mer innen hvert område enn mellom ulike områder, hvilket svekker argumentet om å differensiere ut fra geografi. Nødvendig differensiering etter avlingsnivå foreligger allerede, gjennom krav om at spredmengder tilpasses arealets gjødslingsbehov.

Miljødirektoratet foreslår en bestemmelse om å kunne fastsette strengere krav i nedbørsfelt til vassdrag som ikke når målene i vannforskriften eller står i fare for å få forverret tilstand.

5.9 Bruk av gjødselvarer som inneholder avløpsslam

Vi foreslår at bestemmelsen i gjeldende forskrift § 25 om særskilte krav til bruk av produkter med avløpsslam videreføres med enkelte endringer. I tillegg til forslagene i delrevisjonen foreslår vi endringer slik at det gis nye regler om avløpsslamprodukter med varebetegnelsen sterilisert avløpsslam. Dette medfører at der det er brukt produkter med varebetegnelsene avløpsslambasert gjødsel med særskilte bruksvilkår eller sterilisert avløpsslam kan det dyrkes grønnsaker, poteter og bær og høstes frukt tidligst ti måneder etter siste sprededato. Siden sterilisert avløpsslam ellers brukes i de samme mengdene som annet avløpsslam, foreslår vi imidlertid ikke at det gis fritak fra meldeplikten eller nedmoldingskravet for slike produkter. Det er tre virksomheter i Norge som vi vet oppfyller kravene til bruk av denne varebetegnelsen per i dag.

Bortsett fra de endringene som er gjort for produktene med særskilte varebetegnelser, innebærer forslaget bare språklige og strukturelle endringer når det gjelder bruksområder for slam.

Meldeplikten er gitt blant annet for å gjennomføre sporingskravet i slamdirektivet, og vi foreslår derfor at bestemmelsen videreføres, med enkelte mindre endringer.

Spesielle krav til fosfortilførsler fra avløpsslam

Tilførsel av organisk materiale til jordbruksarealer fører til bedre jordstruktur og mindre erosjon. Kornområder har begrenset tilgang på husdyrgjødsel og her blir avløpsslam i større grad brukt som en kilde til organisk materiale.

Avløpsslam er en sentral sekundærkilde til fosfor som er en begrenset ressurs på global basis. Bærekraftig utnyttelse av fosfor fra slam er viktig for å få til optimalisert ressursbruk. Dagens bruk av fellingskjemikalier ved rensing av avløpsvann fører til at fosforet i avløpsslam er hardt bundet til disse kjemikalierne slik at bruk av avløpsslam i mange tilfeller fører til en lagring av fosfor i jorda og lite resirkulering av fosfor til plantevekst.

Spredemengder for avløpsslam på jordbruksarealer er regulert etter innhold av tungmetaller. I dag er det lov å spre inntil 4 tonn slamtørrstoff per dekar over en tiårsperiode i tungmetallklasse I og inntil 2 tonn slamtørrstoff per dekar over en tiårsperiode i tungmetallklasse II. Tilførsel av fosfor med avløpsslam er ikke regulert, og bruk av avløpsslam gir derfor ofte en meget stor fosfortilførsel sammenlignet med anbefalt fosforgjødsling.

Ved en tilførsel på 2 tonn slamtørrstoff per dekar hvert 10. år, tilføres totalt 15-60 kg fosfor. Ved tilførsel av fire tonn per dekar over ti år blir det 30-120 tonn fosfor.

Vi foreslår en begrensning på fosfor fra avløpsslam tilsvarende en mengde på 30 kg per dekar. I tillegg foreslår vi et forbud mot å spre fosfor på jorder med P-AL tall over 14. Den plantetilgjengelige fosforen i avløpsslam skal medregnes i begrensningen om 2,1 kg fosfor/daa/år etter Miljødirektoratets forslag eller tilpasses arealenes gjødslingsbehov og inngå i gjødslingsplan etter Landbruksdirektoratets forslag.

Miljødirektoratet foreslår en tilleggsbestemmelse om at myndighetene skal kunne skjerpe kravene eller stille supplerende krav for å begrense avrenningen, i nedbørsfelt til vannforekomster som ikke når målene i vannforskriften eller står i fare for å få forverret tilstand. Forslaget vil få konsekvenser for bruken av avløpsslam. Slam med høyt fosforinnhold må spres i mindre mengde enn i dag eller over et større spredeareal. Dette betyr at slamprodusenter må finne nye kunder for å få avsetning for slammet. Avløpsslam brukes i dag hovedsakelig som jordforbedring. Ved tynnere spredning tilføres mindre organisk materiale og jordforbedringseffekten reduseres. Samtidig vil et økt fokus på

å få ned innholdet av uønskede stoffer, samt økt fosfortilgjengelighet, kunne bidra til økt interesse for å bruke avløps slam dersom det kan vises både til en jordforbedrende effekt og gjødslingseffekt.

5.10 Bruk av gjødselvarer ut fra tungmetallinnhold

Vi foreslår at bestemmelsen i gjeldende forskrift § 27 som regulerer bruksbegrensninger ut fra hvilke tungmetallklasse produktene klassifiseres, videreføres med enkelte endringer. Dette gjelder blant annet endringer som følge av at forslaget til ny gjødselvarerforskrift gir bestemmelser om fosforbaserte grenseverdier for tungmetaller og særskilte grenseverdier for tungmetaller i anleggsgjord. Det har tidligere ikke vært tillatt å bruke produkter i tungmetallklasse III på jordbruksarealer. Aske fra rent plantemateriale i klasse III kan etter forslaget brukes på jordbruksarealer, men i begrensede mengder. Dette er for å stimulere til utnyttelse av viktige næringsstoffer. Per i dag er det også vanskelig å redusere mengdene tungmetall i aske, men i fremtiden kan kanskje slik teknologi bli tilgjengelig.

Mattilsynet foreslår et krav om oppbevaring av journalen i minst ti år siden den tillatte bruksmengden reguleres ut fra en ti årsperiode.

Bestemmelsen i gjeldende forskrift § 26 om at det bare kan brukes gjødselvarer med lavt tungmetallinnhold på jord som har høyt tungmetallinnhold, videreføres med enkelte endringer. Vi foreslår at det presiseres i bestemmelsen at den driftsansvarlige for jordbrukseiendommen plikter å utføre tungmetallanalyser av jorda med nødvendig hyppighet.

6 Oppfølging, følger for annet regelverk, andre forutsetninger for en vellykket gjennomføring

Oppdraget har avdekket flere problemer med gjødselregelverket i dag. Måloppnåelsen er ikke god nok, og etterlevelsen er mangelfull. Både forskriften og veiledninger er i hovedsak uforandret siden 2003, og har blitt fraløpt av utviklingen på enkelte områder.

Vi foreslår både mer dekkende og mer ambisiøse bestemmelser på mange områder. Mer ambisiøse bestemmelser kan være til lite nytte dersom ikke oppfølgingen og håndhevingen blir bedre enn i dag. Da risikerer man at regelverket tøyes, og tillit og omdømme hos omverden kan bli svekket.

6.1 Brukervennlighet

Det foreslåtte regelverket er mer omfattende i form av mer detaljerte krav enn det som gjelder i dag, hvilket ikke nødvendigvis er i tråd med regjeringens mål om forenkling. Vi mener imidlertid at forslaget er mer dekkende og avklarer en del forhold som det har vært tvil om. Både gjødselvarer- og gjødselbrukforskriften er mer oversiktlig ved at hver paragraf regulerer færre forhold. Kravene til gjødselvarer kommer tydeligere frem i forskriften, blant annet er merkekrav angitt i forskriften i stedet for at det vises til ekstern standard. Gjødselbrukforskriften avklarer ansvarsforhold som skal gjelde eksempelvis ved leie av lagerkapasitet og spredeareal, som kan avverge uoverensstemmelser mellom partene i slike avtaler.

For at gjennomføringen av nytt regelverk skal lykkes, er det behov for å utvikle veiledningsmateriell mv. rettet mot ulike regelverksbrukere. Vi vil særlig fremheve behovet for følgende:

- Generell veiledning som utdyper kravene (som dels har manglet i dag).
- Tallgrunnlag/metodikk for å beregne gjødselmengder slik at man på forhånd kan dimensjonere lager og spredeareal og slik at næringsutøver og forvaltning kan være omforente om kravene er overholdt.

- Tabellverdier for fosforinnhold i ulike avlinger og produkter (korn, grønnsaker, kjøtt, melk egg etc.) for å kunne sette opp regnskap for fosforbalanse.
- Maler for å gjennomføre dokumentasjonsplikter, blant annet om faktisk fordeling av gjødsla. Det er nærliggende at dette gjennomføres gjennom KSL-systemet.
- Veiledning om tungmetallkrav, både for hvordan en skal journalføre bruk, og når det er behov for å analysere tungmetallinnholdet i dyrka jord.
- Ressursinnsats innen rådgivningstjeneste, herunder agronomisk rådgivning, byggt teknisk rådgivning for å planlegge lagerutbygging, og bistand til å etablere alternativ omsetning og mottakskapasitet.

6.2 Oppfølging og kontroll

Av bruksbestemmelsene i gjeldende regelverk er kravene til spredetidspunkt og spredeareal blant de som har hatt tette oppfølging både blant foretak og forvaltning. Krav til lagerkapasitet og spredemengde har hatt mindre tett oppfølging, og praksis kan i større grad ha havnet på kant med regelverket. Selv om spredearealkravet har tett oppfølging vet vi lite om påkrevd spredeareal faktisk blir benyttet. Det er også muligheter for problemforskyving der enkelte gårdbrukere tar imot andres overskudd selv om de ikke selv trenger det.

Mer ambisiøst krav til spredeareal/-mengde vil gi press på enkelte til å finne alternativer med leie av spredeareal, spredning på innmarksbeite eller annen disponering av gjødseloverskudd. For å få dette inn i ordnede former må myndighetene følge tettere opp enn i dag. Dokumentasjonskrav om spredeareal/-mengde, og saksbehandlingsregler for godkjenning av beite som spredeareal, er avgjørende forutsetninger for å lykkes.

Av problemstillinger innen produktregelverket kan vi vise til tilfeller i dag der jordbruksforetak tar imot og sprer materiale fra annen virksomhet som ikke imøtekommer produktkrav etter gjeldende forskrift. Eksempler på det er at man mottar returnmelk i gjødselkjelleren og at man mottar husdyrgjødsel fra slakteri, slam fra settefiskanlegg og vegetabiliske rester fra næringsmiddelindustrien som spres ubearbeidet ut på arealene. Etter gjeldende forskrift er det bare produksjon for bruk på eget eller leid areal som ikke er omfattet av produktkravene. Mottak av andres overskudd som ikke innfrir produktkrav kan regnes som skjult avfallshåndtering og i brudd med avfallsregelverket. Likevel har både næringen og dels også forvaltningen sett litt romslig på dette, og det har også vært gitt enkelte dispensasjoner.

Samlet mener vi myndighetsoppfølgingen av gjeldende regelverk ikke har vært god nok, noe som gjør at regelverket har blitt tøyd. Innstramming av regelverket slik vi foreslår vil være til liten nytte dersom ikke myndighetsoppfølgingen styrkes. Skal en oppnå intensjonen med regelverksrevisjonen vil dette kreve sterkere oppfølging og økt ressursinnsats i forvaltningen.

Vi har ikke gått mye inn på administrative bestemmelser for håndheving av de materielle kravene. Myndighetsfordeling og administrative bestemmelser må avklares i videre løp.

6.3 Annet regelverk og andre virkemidler bør også revideres

Som del av oppdraget er vi bedt om å vurdere behovet for endringer i andre forskrifter, samt vurdere bruk av andre virkemidler. Vi foreslår enkelte mindre justeringer i andre regelverk og virkemidler som retter seg mot jordbruksvirksomhet.

Forskrift om produksjonstilskudd

§ 17 i forslag til gjødselbrukforskrift foreslår krav om ugjødsla vegetasjonssoner. Kravet retter seg mot vegetasjonsbelter som skal opprettholdes etter vannressursloven. Vi foreslår en tilsvarende bestemmelse for vegetasjonssoner etter § 4 i forskrift om produksjonstilskudd, dvs at ordlyden i § 4

3. ledd siste punktum blir: «Sonen må være på minst 2 meter målt fra vassdragets normalvannstand, og kan ikke jordarbeides *eller gjødsles.*»

Forskrift om gjødslingsplanlegging

Vi har ikke vurdert det materielle innholdet i forskrift om gjødslingsplanlegging. Arbeidet har imidlertid avdekket behov for noen mindre justeringer.

Forskrift om gjødslingsplanlegging – og tilhørende retningslinjer – har blitt stående uendret, til tross for uoverensstemmelser som oppstod etter endringene i PT-forskriften og avvikling av miljøplanforskriften. §§ 2, 3 og 4 i forskrift om gjødslingsplanlegging viser til forskrift av 22. mars 2002 nr. 283 om produksjonstilskudd i jordbruket. Denne er erstattet av forskrift av 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. Henvisningene i forskrift om gjødslingsplanlegging må derfor ajourføres.

Vi legger til grunn at § 2 i forskrift om gjødslingsplanlegging forteller hvilke foretak bestemmelsen gjelder for, dvs de som har areal og samtidig er tilskuddsberettiget. § 3 pkt. 2 utfyller ved å fortelle hvilke arealer som er omfattet av bestemmelsen. Med disse forutsetningene er vårt innspill at § 2 Virkeområde i forskrift om gjødslingsplanlegging skal vise til § 2 i forskrift av 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, og at § 3 pkt. 2 i forskrift om gjødslingsplanlegging skal vise til § 4, 1. ledd i forskrift av 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket.

Henvisning til PT-forskriften § 4. 1. ledd vil innebære at kravet gjelder jordbruksareal som er berettiget areal- og kulturlandskapstilskudd, og «som foretaket disponerer og driver aktivt». Dvs at om et PT-berettiget foretak har jordbruksareal som ikke er grunnlag for tilskudd etter § 4 1. ledd, er heller ikke disse arealene underlagt krav til gjødslingsplanlegging.

Vi foreslår at man ikke avkreves gjødslingsplan for AK-berettiget innmarksbeiteareal som ikke er spredeareal. Siden slike areal ikke skal gjødsles, bør de heller ikke møte forutsetninger om gjødslingsplan. For en fullgod henvisning i § 3 pkt 2 burde det sies slik: «Gjødslingsplanen skal omfatte alt jordbruksareal som gir rett til tilskudd jf. § 4, 1. ledd i forskrift av 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, med unntak for innmarksbeite som ikke er godkjent som spredeareal etter § 16 [i gjødselbrukforskriften], og som ikke krever gjødslingsplan.»

Tilskuddsordninger

Det er vanskelig å stille krav om bestemte spredemetoder for å skaffe økt nitrogenutnyttelse. Det taler for å videreføre og evt forsterke tilskuddsordninger for miljøvennlig spredning av husdyrgjødsel gjennom regionale miljøprogram.

For å avlaste byrdene med nye krav til spredetidspunkt og spredemengde, er det aktuelt med tilskudd eller annen type drahjelp for å oppfylle disse kravene. For kravet til spredetidspunkt vil det være aktuelt med investeringstilskudd til lagerutbygging. For kravet til spredemengde vil det være aktuelt å støtte opp om løsninger der gjødsel omfordes dit den trengs.

7 Samlede virkninger og konsekvenser i hovedtrekk

Oppdragsbrevet ber om konsekvensutredning for berørte aktører, og at konsekvensene tallfestes så langt som mulig, og vurderes opp mot de miljømessige og agronomiske fordeler og ulemper som tiltakene vil innebære. Her kan vi også vise til utredningsinstruksen pkt 2.1, om å få belyst de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige de er og hvem som blir berørt. Konsekvenser av de enkelte forslagene er grovt omtalt i gjennomgangen ovenfor, og mer inngående behandlet i

vedlegget. Her oppsummerer vi de samlede virkninger for de viktigste mål og målgrupper. Vi tar også opp byrdefordelingen. Utredningen imøtekommer ikke fullt ut kravene etter utredningsinstruksen, noe som dermed må gjennomgås i videre løp.

7.1 Byrder og besparelser for jordbruket

Bestemmelser om lagerkapasitet og spredetidspunkt vil kreve investeringer i gjødsellager hos en del foretak. Særlig innen melkeproduksjon er det mange som har snaue lager fra før, og trenger å bygge lager selv om kravene videreføres som i dag. Man kan anføre at foretakene selv har satt seg i denne situasjonen, men problemet bunner også i utdaterte normtall og veiledning der myndighetene har delansvar. Foretak med svineproduksjon kombinert med dyrking av åkervekster blir derimot ekstra berørt. De møter krav om dekke på gjødsellager samtidig som de må utvide lagerkapasiteten når de ikke lenger har lov til å spre om høsten.

Lagerutvidelse vil samtidig gi økt fleksibilitet i gjødselhåndteringa, noe som kan senke arbeids- og lagelighetskostnader. Gunstigere spredetidspunkt vil gi bedre utnyttelse av næringsstoffene slik at man ikke trenger å kjøpe inn så mye mineralgjødsel. Lagerutvidelse kan medføre relativt større byrder for foretak som driver i mindre skala, fordi mindre utbygginger koster mer per m³.

Lagerutvidelse er en engangskostnad mens besparelsene kommer over tid. Foretak med god tro på fremtiden vil finne bedre grunn til slike investeringer, mens for andre foretak vil avvikling eller mer midlertidige løsninger være mer nærliggende.

Nye krav til spredeareal/-mengde har de mest omfattende konsekvensene. Krav til lager kan man i prinsippet bygge seg ut av, mens spredearealet i større grad er gitt. Det er mange foretak som har nok spredeareal og uten videre vil kunne innfri kravene. For en del av de øvrige foretakene merkes endringen mest som en gradforskjell ved at de må fordele gjødsla tynnere ut, hvilket innebærer noe økte arbeids- og lagelighetskostnader. Bedre arealmessig fordeling kan samtidig gi bedre utnyttelse av næringsstoffene og redusert behov for mineralgjødsel.

Foretak uten egen husdyrgjødsel, og med ledige spredearealer, kan dra fordel av at det blir økende tilbud av husdyrgjødsel, og erstatte innkjøp av andre gjødselvarer. Foretak som må leie mer spredeareal eller finne annen avsetning, opplever mest byrder ved de foreslåtte endringene. Enkelte vil havne i klemma ved å ikke finne avsetning for gjødsla til en rimelig pris. Det kan imidlertid være delte meninger om dette er et ankepunkt ved forslaget her eller ved gjeldende tilpasninger. På en side kan man anføre at foretakene selv har satt seg i en situasjon der de avhenger av annen avsetning av gjødsla. Slike foretak må ta høyde for at slike avtaler kan falle bort. Motsatt kan man anføre at regelverket har akseptert slik praksis (om enn det ikke var ment slik) og at nivået for kravet har ligget fast ganske lenge som kunne borge for en grad av forutsigbarhet i tilbud og etterspørsel etter spredeareal. Sistnevnte taler for at mer ambisiøse krav trer i kraft etter en viss tid for å gi nødvendig rom for tilpasninger.

Foretak med gjødselmengder som er nær eller over kravet til spredeareal/-mengde vil også møte dokumentasjonsplikter som innebærer tidsbruk og kostnader. I Landbruksdirektoratets alternativ gjelder det drøyt 4000 foretak som har mindre enn 6 daa/GDE og samtidig mer enn 10 GDE. I Miljødirektoratets alternativ må alle foretak kunne svare for at samlede spredemengder er innenfor hva som er tillatt over en 5-årsperiode. For foretak med enkle driftsformer vil byrden med det være liten. 5500 foretak med mer husdyrgjødsel enn det som er tillatt på egne arealer må skaffe avtaler og dokumentasjon for annen lovlig disponering av gjødsla. Vellykket omfordeling av gjødsla forutsetter tilsvarende oppfølging hos de som tar imot gjødsla. Krav til journalføring ved bruk av gjødselvarer etter gjødselvarerforskriften, vil også medføre tidsbruk for aktuelle foretak.

For å unngå at krav til spredemengde går ut over avlingene foreslår både Landbruksdirektoratet og Miljødirektoratet en ordning der man kan søke om høyere fosfortilførsel enn det som ordinært er tillatt. Avlingsnivåer utover Landbruksdirektoratets teoretiske maksverdi som tilsvarer 3,25 kg fosfor per daa er sannsynligvis nokså sjelden. Avlingsnivåer utover Miljødirektoratets maksverdi er derimot nokså vanlig. I denne vurderingen må man imidlertid justere for fosforreserver i jord som i mange tilfeller ligger nokså høyt. Vi har ikke grunnlag for å anslå hvor mange foretak som vil ha behov for mer enn 2,1 kg fosfor per daa og derfor må innhente tillatelse til det.

Kravet om at jord med høyt tungmetallinnhold bare kan tilføres omsatte gjødselvarer med lavt tungmetallinnhold videreføres som i dag. En tydeligere plikt til å undersøke dyrka jord, dersom det er risiko for overskridelse av verdiene, medfører imidlertid at flere må ta tungmetallanalyser. Dette vil medføre noe økte analysekostnader i forbindelse jordprøvetakingen de aller fleste allerede utfører jevnlig.

Endringene i produktregelverket vil ha betydning også for jordbruket, men det vil ikke være økonomiske konsekvenser av betydning for de fleste gårdbrukere. På sikt vil brukerne få større utvalg og lettere tilgang til flere ulike typer organiske gjødselvarer. Det kan også bli lettere å omsette husdyrgjødsel til biogassanlegg.

7.2 Byrder og besparelser for øvrig bransje og verdikjede

Endringene i produktreglene vil ikke medføre vesentlige konsekvenser for de fleste virksomheter som leverer råvarer eller som produserer eller omsetter gjødselvarer.

Endringen fra krav om produktregistrering til krav om virksomhetsregistrering medfører en forenkling for de fleste virksomheter. Registreringskravet blir imidlertid nytt for noen virksomheter. Dette gjelder virksomheter som har produkter som har vært unntatt registreringskrav og virksomheter som selv ikke omsetter gjødselvarer, men som hygieniserer og stabiliserer råvarer. Springplikten vil medføre bare mindre endringer for virksomheter som har hatt en god internkontroll.

Det er innført en positivliste over alle de vanlige avfallsråvarene og andre råvarene som benyttes i gjødselvarer. Andre råvarer må søkes om tillatelse til. For virksomhetene som har råvarer som ikke er på positivlisten så vil de få økte kostnader, da de må fremskaffe mer dokumentasjon enn det som har vært praksis tidligere. I tillegg må de betale et gebyr for søknadsbehandling. På bakgrunn av produktregistreringen hos Mattilsynet antar vi at det er få virksomheter som må søke om tillatelse til å bruke råvarer som allerede er i bruk i dag.

Tydeliggjøring av hygieniseringskrav får konsekvenser for virksomheter som ikke hygieniserer og stabiliserer råvarene i dag. Dette gjelder spesielt slakteriene, siden de fleste av disse leverer husdyrgjødsel og innhold i fordøyelseskanalen direkte til nærliggende jordbruksareal uten hygienisering. Virksomheter som omsetter uhygienisert fiskeslam vil også få økte kostnader. Det er omlag ti settefiskanlegg og annet landbasert oppdrett som leverer fiskeslam uhygienisert til jordbruket i dag. Samtidig er vi kjent med at det er flere slakterier og akvakulturanlegg som leverer henholdsvis husdyrgjødsel og fiskeslam til behandlingsanlegg i dag. Det er også noen anlegg som selv produserer gjødselvarer. Så selv om denne endringen vil medføre økte kostnader for virksomhetene som i dag har levert ubehandlede råvarer til jordbruket, regner vi behandlingskravet som gjennomførbart også for disse. En skisse av kostnadene følger i vedlegget, og vi vurderer disse til å ikke være av stort omfang sett opp om omsetningen.

De som omsetter avløpslam kan få noe større utfordringer med å omsette slammet. Dette skyldes at det kan brukes mindre mengder avløpslam ved produksjon av anleggsjord, og at mindre mengde kan spres per dekar jordbruksareal.

Endringer i tungmetallbestemmelser vil fjerne noen av hindringene som har vært for biogassanlegg både når det gjelder inntak av råvarer og omsetning til jordbruket. Også de som omsetter aske til jordbruket får noe mindre hindringer.

7.3 Måloppnåelse for miljøhensyn, ressursforvaltning, sirkulær økonomi

Forslagene til nye bruksbestemmelser gjennomgått ovenfor, handler mest om å utnytte gjødsel i planteproduksjon, samtidig som man begrenser utslippene fra gjødselhåndteringen. Løsninger for biogassbehandling, bioøkonomi og sirkulær økonomi som også er vektlagt i oppdraget, er ikke behandlet gjennom enkeltbestemmelser, og vi må derfor gjennomgå dette mer overordnet.

Forslaget her innebærer at regelverket for organisk gjødsel blir tilpasset tilfeller der gjødsel leveres mellom jordbruk og eksterne verdikjeder, herunder biogassanlegg. Noen foreslåtte endringer i krav til produkter og kvalitet er ment for å fjerne hindringer som har hemmet behandling av blant annet husdyrgjødsel i biogassanlegg, mens andre endringer gjør at biogassbehandling blir et sannsynlig alternativ for flere typer materiale enn i dag.

Foreslått forskrift er tydeligere både på hygieniserings- og stabiliseringskravet. Vi forventer som en følge av det, at mer substrat går inn i ulike typer behandlingsanlegg, som for eksempel biogassanlegg. Slakterigjødsel og fiskeslam er eksempler på materiale som i dag dels blir levert ubehandlet til jordbruket, men hvor foreslått endring vil medføre behandlingskrav i de fleste tilfeller. Fiskeslam må alltid behandles, og det aller meste av slakterigjødsel får behandlingskrav.

Vi foreslår endringer i tungmetallreguleringen for å fjerne noen av hindringene som har vært for inntak av råvarer til biogassanlegg og for bruk av bioresten på jordbruksareal. Det foreslås å åpne for å bruke husdyrgjødsel som råvare, selv om denne er i klasse III. Det foreslås videre en alternativ grenseverdi for tungmetallinnhold målt opp mot fosforinnhold istedenfor mot tørrstoffinnholdet. Dette vil åpne opp for mer bruk av blant annet settefiskslam, svinegjødsel og fjørfegjødsel i biogassanlegg. Biorest med mye av disse råvarene kommer gjerne i tungmetallklasse III, og kan derfor ikke brukes på jordbruksareal etter gjeldende forskrift. Brukes bioresten i tråd med fosforbegrensninger vil det imidlertid ikke gi økt tilførsel av tungmetaller til jordbruksjord.

Forslag til endringer i bruksbestemmelser er ment å være teknologinøytrale og nevner ikke leveranse og mottak til biogassanlegg spesielt. Bestemmelser om lagerkapasitet og spredeareal blir imidlertid justert slik at det blir tydeligere at leveranse til eksternt mottak kan avlaste egen manglende lagerkapasitet og spredeareal. Forslaget om at begrensningen for fosfortilførsel skal gjelde uavhengig av gjødselslag vil fjerne tvil som er i dag om tillatt spredemengde av biorest.

Omfordelingen av gjødsel til blant annet biogassanlegg vil øke mest i Miljødirektoratets alternativ for bestemmelser om spredemengde. En problemstilling er imidlertid at fosformengden er den samme etter slik behandling, og dette overskuddet kan ikke returneres dit det kom fra. Det kan være nødvendig med annen virkemiddelbruk for å sikre bedre avsetning for gjenvunnet fosfor. En aktuell løsning er å innføre et omsetningskrav til de som omsetter mineralgjødsel om at en viss andel av fosforet skal være gjenvunnet, i tråd med tilsvarende krav for biodrivstoff. Vi kan her vise til Stortingets innstilling (Innst. 127 S (2017–2018)) til Meld. St. 45 (2016–2017) der «Stortinget ber regjeringen utrede virkemidler og tiltak for å legge til rette for fosforgjenvinning i Norge.»

7.4 Forvaltningsmessige effekter

Gjennomføringen av ny gjødselbrukforskrift, med mer ambisiøse bestemmelser, vil kreve mer ressurser til oppfølging og håndheving enn i dag. Det er nærliggende at kommunene har hovedoppgavene med dette. Samtidig kan det være behov for å utvikle felles verktøy for oppfølging

av bestemmelsene. Vi ser god grunn til å utvikle digitale kartverktøy for å skaffe felles oversikt over spredearealene hos den enkelte.

Mer ambisiøse bestemmelser om spredeareal/-mengde krever sannsynligvis særlig tett oppfølging i en overgangsperiode. Det antall foretak som er i grenseland i forhold til kravet må følges opp med tilsyn om fordelingen av gjødsel er i tråd med kravene. Etter Landbruksdirektoratets forslag omfatter det især drøyt 4000 foretak med mindre enn 6 daa/GDE. Hvis vi regner at alle disse bør følges opp med tilsyn innenfor en femårsperiode blir det drøyt 800 tilsyn hvert år. Hvis vi regner tidsbruk på en halv dag i hvert tilfelle betyr det 400 dagsverk eller 2 årsverk. I tillegg kommer oppfølging av foretak som mottar husdyrgjødsel fra andre, og hvor man må føre kontroll med at samlede spredemengder er innenfor det som er tillatt.

Behovet for tilsyn vil særlig merkes i kommuner der mange foretak har snau spredearealer. Ut fra tilskuddsdata kan vi identifisere sju kommuner med mer enn 100 foretak som har mer enn 10 GDE og mindre enn 6 daa/GDE. Seks av disse ligger i Rogaland hvorav Hå kommune ligger høyest med snaut 270 foretak.

Utover tilsyn kan kommunene også få større pågang av foretak som vil innhente nødvendige godkjenninger og tillatelser. En løsning i tråd med Miljødirektoratets forslag vil sannsynligvis medføre en del søknader om høyere spredemengder enn det som ordinært er tillatt. For å vurdere slike saker trenger kommunene ressurser og kompetanse. Vi forventer også at flere foretak vil søke å få godkjent innmarksbeiter som spredeareal, og at avklaringer om det kan kreve tettere oppfølging enn hva som har vært vanlig.

Mattilsynet anslår at forvaltningen av den nye tillatelsesordningen for råvarer vil medføre merarbeid med opptil et årsverk for Mattilsynet. Tillatelsesordningen vil også medføre noe ekstra oppdrag til kunnskapsstøtteinstitusjoner og VKM. Forøvrig vil ikke endringsforslagene medføre økonomiske og administrative konsekvenser av vesentlig betydning for Mattilsynet.

Kommunene vil fortsatt få delegert de samme tilsynsoppgavene fra Mattilsynet. Det er ikke forventet at oppgavene delegert fra Mattilsynet vil medføre økt ressursbruk i kommunene.

8 Videre løp

Vi oversender forslag til ny gjødselvereforskrift og gjødselbrukforskrift til departementene for videre behandling og avklaringer. Vi har samtidig noen innspill til det videre arbeidet. Forslaget til bestemmelser i gjødselbrukforskriften retter seg mot jordbruksvirksomhet og bruk på jordbruksareal. Forslaget bygger på en videreføring av gjeldende lovgrunnlag, og vi har latt de administrative bestemmelsene stå omtrent som de er i gjeldende, felles forskrift. Vi påpeker samtidig at myndighetsfordelingen etter gjeldende forskrift ikke alltid er tydelig. Det er derfor behov for nærmere gjennomgang av myndighetsfordeling og administrative bestemmelser.

Avklaringer med helsemyndighetene

Mattilsynet har vært i dialog med Helsedirektoratet om meldeplikt for bruk av avløpslam. Helsedirektoratet har gitt uttrykk for at de fortsatt ser et behov for å hjemle bruksdelen av regelverket i folkehelseloven. Dessverre har vi ikke fått tid til å innhente innspill til forslagene hos Helsedirektoratet før oversendelse. Vi anbefaler derfor at helsemyndighetene inkluderes i det videre arbeidet.

Delrevisjon

Endringen i bruksbegrensningene til avløpslambasert gjødsel har vært på høring. Mattilsynet vil

sende forslaget over til departementet for fastsettelse innen kort tid. Vi anbefaler å prioritere denne saken, da vi vet det betyr mye for aktuelle aktører å rekke årets vekstsesong.

Oppdrag med frist 30. april 2018

Forslag om hvordan krav til organiske miljøgifter kan innarbeides i regelverket, har frist 30. april 2018. Vi vil i den forbindelse også se på tydeliggjøring av aktsomhetsplikten. Det arbeides også videre med bestemmelser om bruk av gjødselvarer utenfor jordbruket. Utkast til bruksregler for produkter med avløpsslam og for produkter klassifisert ut fra tungmetallinnhold følger med forslaget til gjødselbrukforskrift. Disse må imidlertid sees på som skisser, og det kan komme forslag om endringer i oversendelsen 30. april.

Konsekvenser og alternative virkemidler

Vi var i oppdraget bedt om å gjøre konsekvensutredninger, vurdere alternative virkemidler og om det bør gjøres endringer i annet regelverk eller virkemidler. Konsekvensvurderinger i hovedtrekk følger vedlagt. Nærmere gjennomgang av forslaget og alternative virkemidler, der vi ser nærmere på måloppnåelse, fordeler og ulemper, kostnadseffektivitet og styringseffektivitet, leverer vi etter avtale med styringsgruppen i form av et arbeidsnotat innen 6. april.

Slutføring av oppdraget, eventuelle tilleggsoppdrag

Med denne oversendelsen, supplert med deloppgaver nevnt over, anser direktoratene at oppdraget er slutført. Deloppgaver med frist 30. april blir besvart i egne løp.

Det vil sannsynligvis være behov for ytterligere bistand fra direktoratene i den videre behandlingen. Vi ber om at det kommer som egne tilleggsoppdrag.

Avslutningsvis vil vi takke for et godt prosjektsamarbeid og vi ser frem til videre prosess.

Hilsen

Landbruksdirektoratet, Mattilsynet og Miljødirektoratet.

Vedlegg

1. Konsekvensvurdering i hovedtrekk
2. Utkast til forskrift om lagring og bruk av gjødsel og plantenæring (gjødselbrukforskriften)
3. Utkast til forskrift om produksjon, omsetning og import av gjødselvarer av organisk opphav og visse uorganiske gjødselvarer (gjødselvareforskriften).