

30. marts 2004
BJ/
Jour. nr. 22/1- 05

Analysen af omkostninger ved oppositionens udspil til Vandmiljøplan III

Fødevareministeriet, samt Skov- og Naturstyrelsen har udbedt sig en vurdering af omkostningerne ved det udspil til Vandmiljøplan III som partierne S, SF, B, EL og KD har fremsat. De økonomiske vurderinger er foretaget med udgangspunkt i de analyser der er foretaget i de tekniske arbejdsgrupper forud for Vandmiljøplan III. Grundet den korte tidsfrist har det ikke været muligt at gennemføre omfattende analyser, hvorfor de angivne omkostninger er baseret på den frembragte viden i forarbejdet til VMPIII.

Grundet de mange omfattende virkemidler vil der være betydeligt overlap mellem virkemidlerne, ligesom virkemidlerne kan kombineres på mange måder for at opnå den ønskede effekt for kvælstof, fosfor og natur. Det har ikke indenfor den korte tidsfrist været muligt fuldt ud at inddrage disse overlap, hvorfor omkostninger og effekter på udvaskningen, skal tages med stort forbehold. Generelt kan det betyde at nogle virkemidler kan være billigere end angivet, men også at reduktionen i N-udvaskningen bliver lavere end angivet.

De elementer der analyseres i dette notat omfatter:

1. Halvering af fosforudledningen inden 2010
2. Reduktion af kvælstofudvaskningen med 20 pct. inden 2010
3. Udvidelse af arealet med naturområder 600.000 ha fra 2005 til 2025
4. Et stop for udvidelse af husdyrproduktionen i egne med mere end 1,0 DE/ha.
5. De samlede omkostninger ved det opstillede forslag

1. Halvering af fosforudledningen fra landbruget inden 2010

Den samlede fosforudledning var på 2.755 tons P i 2002, hvoraf 1.160 tons P kommer fra landbruget. En halvering af bidraget fra landbruget udgør her ca. 500 tons P pr. år.

DMU har anslået at 80 pct. af udledningen er knyttet til risikoarealer, der skønsmæssigt udgør 20 pct. af arealet (ca. 500.000 ha). Samlet vurderes det, at en indsats omfattende ca. 540.000 ha vil reducere fosfortabet med 40-60 pct. Af de 540.000 ha udtages 215.000 ha og der sker om-

lægning af driften på 325.000 ha. Omlægningen omfatter skift fra vinter- til vårafgrøder. Ændret dyrkningspraksis med ophør af vinterafgrøder vil reducere dækningsbidraget med ca. 500-1.000 kr. pr. ha. Jordrentetabet for erhvervet udgør derfor ca. 160-320 mio. kr.

De resterende 215.000 ha udtages. Disse arealer omfatter bl.a. randzoner (90.000 ha). Udtagningen sker over 5 år (2005-2009) og foretages ved ekspropriation til et engangsbeløb på 100.000 kr. pr. ha. De direkte offentlige udgifter udgør herefter 21,5 mia. kr. svarende til 4,3 mia. kr. pr. år over 5 år.

Derudover antages det manglende harmoniareal at betyde en reduktion i husdyrproduktionen på ca. 100.000 DE. De direkte omkostninger anslås her til 2.600 kr. pr. DE svarende til 260 mio. kr. pr. år. Dette skal ses i lyset af, at nogle bedrifter vil have afskrevet en stor del af deres aktiver, mens andre er nyetablerede. Her er indregnet, at en del af kapitalapparatet (stalde, maskiner og bygninger) skal afskrives hurtigere grundet den korte tidshorisont.

Markant reduktion af fosforoverskuddet inden 2010

Ved en markant reduktion af fosforoverskuddet inden 2010 antages en reduktion på 80-100 pct. svarende til 25-30.000 tons fosfor. En del af dette vil kunne opnås ved ændret fodring, men der vil være et stort behov for en bedre omfordeling af husdyrgødningen. Målet svarer indirekte til en stramning af harmonikravet.

For at sikre at fosforoverskuddet falder markant på nationalt plan, er det nødvendigt, at der opnås den fornødne balance mellem husdyrproduktion og landbrugsareal. Det antages at husdyrgødningen ikke kan eksporteres til udlandet. Såfremt der er fosforbalance på den enkelte bedrift incl. gylleaftaler vurderes det, at husdyrintensiteten på nationalt plan vil skulle ligge omkring ca. 0,9 – 1,0 DE pr. ha.

Det vurderes, at kravet om markant reduktion af fosforoverskuddet vil betyde en reduktion i husdyrproduktionen på 100.000 DE. Igen skal dette ses i lyset af den korte implementeringshastighed. Med en omkostning på 2.600 kr. pr. DE giver dette en omkostning på 260 mio. kr. årligt i direkte omkostning. En mere langsigtet indsats vil reducere omkostningerne for erhvervet. I denne sammenhæng er omkostningerne opgjort i relation til jordrentetabet ved at reducere husdyrproduktionen. Dertil kommer øgede omkostninger til transport af den nuværende gylleproduktion som anslås til 100 - 300 mio. kr. årligt, idet en del vil skulle fragtes over lange afstande. Der er betydelig usikkerhed på disse analyser, da fosfor ikke tidligere er analyseret grundigt.

2. Reduktion af kvælstofudvaskningen med 20 pct. inden 2010

En reduktion i N-udvaskningen på 20 pct. svarer til ca. 32.400 tons N baseret på en udvaskning på 162.000 tons N ved fuld implementering af VMPII. Dertil kommer en reduktion i udvaskningen på ca. 4 pct. som følge af faldende landbrugsareal og EU-reformen, men som ikke her indregnes. I forslaget angives udledningen, mens der er i denne sammenhæng regnet på kvælstofudvaskningen.

I forhold til fosfor virkemidler (punkt 1) indregnes kun virkemidler implementeret inden 2007 i denne opgørelse. Dette betyder at kun 40 pct. af den kvælstofeffekt fra arealrelaterede virkemidler i punkt 1 må indregnes i denne sammenhæng.

Det vurderes at kvælstofeffekten af den udtagning der foretages i punkt 1 (dræned lavbundsjord) vil være ca. 100 kg N pr. ha, mens effekten på de resterende arealer vil udgøre 30 kg N pr. ha (husdyrgødning omfordeles). Dette giver en samlet kvælstofeffekt på 11.700 tons N hvoraf de 4.700 tons N (40 pct.) indgår i tabel 1.

Der er i analyserne af administrative virkemidler i DEL II peget på bedre foderudnyttelse, efterafgrøder og vådområder som de mest omkostningseffektive virkemidler, hvorfor de vælges efterfølgende.

Tabel 1. Virkemidler og omkostninger ved at opnå en reduktion på 20 pct. af N-udvaskningen inden 2010 (årlige omkostninger).

Virkemiddel	Areal (ha)	Red. N-udvaskning (tons N)	Offentlige udgifter (mio. kr. årligt)	Omkostninger erhverv (mio. kr. årligt)
Udtagning (fosfor) ¹⁾	215.000	4 - 5.000	4.300	
Ændret drift (fosfor) ¹⁾	325.000			160 – 320
Omfordeling af husdyrgødning ¹⁾				100 – 300
Reduceret husdyrproduktion (200.000 DE) ¹⁾		2.000		520
Vådområder ¹⁺²⁾	100.000	10.000	2.000	
Ændret fodring		1.000		0
Yderligere efterafgrøder (37 kg N pr. ha)	240.000	8.000		60-120
Yderligere reduktion i norm på 10 pct. og øget krav til udnyttelse		7 –9.000		250
Sum	880.000	32 – 35.000	6.300	1.090 – 1.510
MÅL i 2010		32.400		

Bem: ¹⁾ Omkostningerne er indregnet under punkt 1 (fosforudledning).

²⁾ Årlige udgifter i perioden 2005-2009

Efterafgrøder er, efter arbejdsgruppernes rapporter blev færdiggjort i december, analyseret nærmere. Analyserne viser, at såfremt der stilles krav om 20 pct. efterafgrøder på bedrifter der tildeler meget husdyrgødning (over 0,8 DE/ha) så kan N-udvaskningen reduceres med 5.815 tons N. Udvides kravet om 20 pct. efterafgrøder til alle bedrifter kan N-udvaskningen reduceres med ca. 9.700 tons N og vil omfatte ca. 400.000 ha eller 280.000 ha mere end i dag. Da det samlede areal i punkt 1 er reduceret med 215.000 ha reduceres efterafgrødearealet skønsmæssigt med 9 pct. , hvorfor efterafgrødearealet udgør 240.000 ha og en reduktion i kvælstofudvaskningen på 8 – 9.000 tons N til en omkostning på 60 mio. kr. (250 kr. pr. ha)

Det vurderes, at et krav om 20 pct. efterafgrøder på alle bedrifter vil betyde sædskifteændringer der kan øge omkostningerne udover de 250 kr. pr. ha som efterafgrøde arealet øges med. Omkostningerne ved efterafgrøder er derfor et underkantskøn. Et omkostningsniveau omkring 500 kr. pr. ha vil øge omkostningerne til 120 mio. kr.

Bedre foderudnyttelse antages at være omkostningsneutralt og effekten er anslået til ca. 2.000 tons N årligt. Heraf vil de ca. 1.000 tons N være implementeret inden 2010.

Reduceret N-norm er herefter det mest omkostningseffektive virkemiddel. Det antages at normerne reduceres på et areal svarende til arealet i dag minus 315.000 ha, hvorfor også omkostninger og reduktion i N-udvaskning reduceres med ca. 12 pct. i forhold til fuld effekt. Omkostningerne er anslået til ca. 250 mio. kr.

På kort sigt vil et krav om højere N-udnyttelse svare til lavere N-norm på husdyrbedrifter, men over tid vil nye teknologier kunne betyde, at omkostningerne ved at hæve krav til N-udnyttelsen bliver mindre end en reduktion i N-normerne. Højere N-udnyttelse indgår dog ikke som selvstændigt virkemiddel.

Endelig indgår reduktion i husdyrproduktionen omfattende 200.000 DE som angivet under fosfor (punkt 1). Effekten antages at kunne indregnes fuldt ud med ca. 10 kg N pr. DE eller 2.000 tons N. Det vil reelt betyde, at husdyrproduktionen skal reduceres i den første del af perioden 2005 – 2009.

Samlet opnås en reduktion i N-udvaskningen på ca. 32.000 tons N inden 2010 og en reduktion i N-afstrømningen på ca. 17.000 tons N under antagelse af en retention på 2/3. Omkostningerne er beregnet i notat omkring natur, hvorfor de samlede omkostninger ikke fremgår af tabel 1.

3. Stop for udvidelse af husdyrproduktionen i egne med over 1,0 DE/ha

Et stop for udvidelse af husdyrproduktionen i egne med over 1,0 DE/ha betyder at der stort set kun kan ske udvidelse af eksisterende husdyrproduktion og etablering af nye husdyrbedrifter i

Vestsjællands Amt og Storstrøms Amt, samt i Hovedstadsregionen. Også i disse amter er der dog i dag begrænsninger på mulighederne for at udvide produktionen.

I alle andre amter vil husdyrintensiteten være over eller tæt på 1,0, hvorfor produktionen ikke kan udvides. Dette vil på sigt betyde, at husdyrproduktionen i disse egne vil falde, idet det antages at bedrifter der ophører ikke må overflytte produktionsmuligheden til en anden bedrift. Effekten afhænger meget af hvordan det implementeres i praksis. Kan husdyrbedrifter ikke sælges til ny ejer eller er det blot mulighederne for udvidelser der afskæres. Dette kan øge enhedsomkostningerne hvis produktionen søges fastholdt på bedrifter der ikke er tidssvarende.

Omkostningerne ved tiltaget er svære at vurdere, men fordelene er at der her ikke pålægges begrænsninger i den eksisterende produktion. Det er således billigere ikke at give en tilladelse, end at skulle inddrage den senere. Omvendt vil restriktioner i mulighederne for at udvide betyde at den samlede indtjeningen i landbrugserhvervet bliver mindre end uden denne begrænsning. Det vurderes at husdyrproduktionen vil være lavere i 2010 end uden dette krav, men omfanget er svært at angive.

4. De samlede omkostninger ved forslaget

I tabel 2 er de samlede direkte omkostninger og effekter på beskæftigelsen søgt opgjort. Analysen er baseret på analyser foretaget af Fødevarerøkonomisk Institut, Danmarks Miljøundersøgelser og analyser fra Skov- og Naturstyrelsen vedr. nye teknologier og ændringer i kontrolomfang m.m.

De direkte omkostninger for erhvervet består af omkostninger ved gødningsrelaterede virkemidler (se tabel 1) og tabt jordrente fra landbrugsproduktionen omfattende tab i marken og i stalden. Samlet er der tale om et fald i landbrugsarealet på 600.000 ha og en reduktion i husdyrproduktionen på 485.000 DE frem mod 2025 (se også figur 1.).

Erhvervets omkostninger ved de gødningsrelaterede virkemidler udgør 670 – 1.100 mio. kr omfattende ændret sædskifte og øget transport af husdyrgødning. Jordrentetab som følge af lavere areal og lavere husdyrproduktion udgør 1.6 – 2.5 mia. kr. , der omregnet til 2004 priser udgør 1,5 – 1,9 mia. kr. Af dette udgør omkostninger ved en lavere husdyrproduktion 1/3.

De offentlige udgifter (ekspropriation eller tilskud) er angivet i tabel 3 og er opgjort som de udgifter der vil indgå på finansloven. De direkte offentlige udgifter udgør 6,3 mia. kr. årligt frem til 2010 og 1,9 mia. kr. årligt herefter eller i alt 60 mia. kr. Dertil kommer naturpleje der samlet udgør 125 – 2.000 mio. kr. årligt i hele perioden alt efter ekstensiv husdyrproduktion.

Tabel 2. Direkte omkostninger for erhverv i perioden frem mod 2025 (mio. kr. årligt)

	Sluttidspunkt (år)	Areal udtaget (ha)	Reduktion i husdyrprod. (DE)	Omk. for erhverv gødningsrelaterede tiltag (mio. kr. årligt)	Jordrentetab ved arealudtagning ¹⁾ (mio. kr. årlig)
Fosforudledning og fosforoverskud	2005-2009	215.000	100.000 100.000	260 – 620	911-1.153
Kvælstof-udvaskning	2005-2009	100.000		310 – 370	101-128
Natur	2010-2025	285.000	285.000		506-640
Øvrige virkemidler				100	
I alt		600.000	485.000	670 – 1.090	1.518-1.921

¹⁾ Indeholder også omkostninger ved reduceret husdyrhold. De direkte omkostninger før diskontering er lidt højere end angivet her.

Kilde: Diverse notater fra FØI, DMU og SNS.

Det fremgår endvidere at beskæftigelsen påvirkes med 10-15.000 årsværk i primærerhvervet og 8-13.000 årsværk i følgeerhverv. Effekten på længere sigt vil være mindre. Samlet er der tale om en reduceret værditilvækst i disse sektorer på 6 til 10 mia. kr. årligt.

Tabel 3. Statens udgifter, samt reduktion i værditilvækst og beskæftigelse i følgeerhverv.

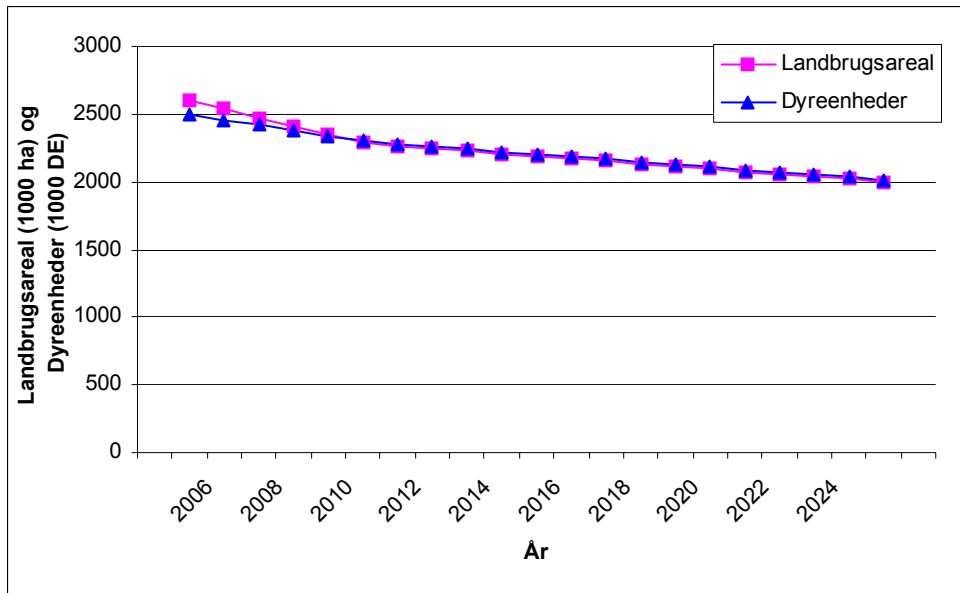
	Udgift på finansloven (mio. kr. pr. år) ¹⁾	Reduktion i beskæftigelse primær (årsværk)	Reduktion i beskæftigelse følgeerhverv (årsværk)	Reduktion i værditilvækst (mio. kr. årligt)
Fosforudledning og fosforoverskud	4.300	4.500 -6.80	3.500-5.800	2.500-3.900
Kvælstofudvaskning	2.000	700- 1.100	300-700	200-500
Natur	1.900	4.600-6.900	3.667-6.000	3.680-5.600
Naturpleje ²⁾	125 – 2.200			
I alt		9.800 - 14.800	7.500 – 12.500	6.420 - 9.930

Bem: Beskæftigelse er afrundet til nærmest 100 mio. kr. / 1000

¹⁾ De offentlige udgifter vil være 6,3 mia. kr. pr. år fra 2005 til 2009 og 1,9 mia. kr. fra 2010 til 2024. Den samlede udgift udgør 60 mia. kr. Der anvendes ekspropriation på 100.000 kr. pr. ha.

²⁾ Naturpleje udgør samlet 125 – 2.200 mio. kr. årligt ved 500.000 ha (excl. vådområder)

Kilde: Diverse notater fra FØI, DMU og SNS.



Figur 1. Udvikling i landbrugsareal (excl. naturarealer) og antal husdyr (excl. dyr på naturarealer). Reduktionen i areal udgør i alt 600.000 ha og reduktion i husdyrproduktionen på 485.000 DE (svarende til et fald på henholdsvis 23 pct. og ca. 20 pct.).