



Endelig evaluering af pilotprojekt om balanceregnskaber

Vandmiljøplan III midtvejsevaluering 2008



Kolofon

**Endelig evaluering af pilotprojekt om
balanceregnskaber**

Vandmiljøplan III midtvejsevaluering 2008

Bidragydere: Rapporten er udarbejdet af følgegruppen for pilotprojekt om balanceregnskaber i oktober 2008 og opdateret med evaluering af kontrol i februar 2010.

Fotograf: istockphoto

© Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Plantedirektoratet
Skovbrynet 20
2800 Kgs. Lyngby
Tlf.: +45 4526 3600
Fax: +45 4526 3610
E-mail: pdir@pdir.dk
Websted: <http://www.pdir.dk>

ISBN (Tryk) 978-87-7083-728-6

ISBN (Web) 978-87-7083-729-3

Indholdsfortegnelse

1	Introduktion.....	2
2	Baggrund.....	3
3	Tilmelding, deltagere og udmelding.....	7
4	Administrative og økonomiske konsekvenser af pilotprojektet.....	11
5	Kontrol – indhold og resultater.....	14
6	Miljømæssige konsekvenser.....	18
7	Vurdering af ordningen samt forslag til forbedringer.....	19
8	Bilag.....	22
9	Referencer.....	30

1 Introduktion

Plantedirektoratet iværksatte i oktober 2005 et pilotprojekt om balanceregnskaber, som løber fra og med planperioden 2005/2006 og til og med planperioden 2007/2008 med tilhørende kontrolperiode frem til ultimo 2009.

Pilotprojektet indgår i aftalen om Vandmiljøplan III. Vandmiljøplan III skal midtvejsevalueres i december 2008 og på baggrund heraf skal det blandt andet vurderes, om projektet skal videreføres.

Pilotprojektet er iværksat efter fødevareministerens godkendelse af anbefalinger givet af arbejdsgruppen for iværksættelse af pilotprojektet (Plantedirektoratet, 2005).

Denne rapport er en endelig evaluering af pilotprojektet, som indeholder en opdateret version af den hidtidige foreløbige evaluering fra 2008. Formålet med rapporten er at give en status på pilotprojektet samt at fremlægge et beslutningsoplæg til, om projektet skal videreføres. I forhold til den foreløbige evalueringsrapport er der medtaget en slutevaluering af pilotprojektet i forhold til den afsluttede kontrol.

2 Baggrund

2.1 Vandmiljøplan III

Af Aftale om Vandmiljøplan III fra april 2004 og lovforslag om ændring af lov om jordbrugs anvendelse af gødning om plantedække som fremsat i Folketinget den 29. april 2004 (L 239) fremgår, at der skal iværksættes et pilotprojekt om anvendelse af balanceregnskaber som grundlag for udbyttekorrektion ved anvendelse af foder, dyrket på egen bedrift med udbytter, der er højere end standardnormerne.

Pilotprojektet skal, jf. VMPIII aftalen og bemærkningerne til § 8, stk. 3 i lovforslag L 239, omfatte

- en model for anvendelse af balanceregnskaber som dokumentation for en korrektion af bedriftens kvælstofnorm ud fra udbytteneiveauet for foderafgrøder, der opfodres på bedriften, og kvælstofindholdet i husdyrgødningen,
- elementer, der giver mulighed for en erfaringsopsamling med henblik på at bidrage til en videreudvikling af balanceregnskabsmodellen og en dokumentation af dens fordele og ulemper, herunder også fastlæggelse af grænseværdier for næringsstofoverskud.

Ifølge Vandmiljøplan III skal denne evalueres i 2008 og 2011. Den første midtvejsevaluering lå i december 2008.

Baggrund for pilotprojektet om anvendelse af balanceregnskaber som grundlag for udbyttekorrektion ved opfodring af forhøjet udbytte i egen besætning er: At landbruget gennem en årrække har ønsket at mulighederne for at hæve kvælstofkvoten - når der høstes høje udbytter - også kunne anvendes, når afgrøder af egen avl anvendes til fodring på egen bedrift og ved salg af afgrøder mellem bedrifter. Dette har hidtil ikke været muligt pga. vanskeligheder med at opstille en model, der kan dokumentere udbytteneiveauet tilstrækkeligt.

Til sammenligning er der inden for de gældende regler mulighed for at bedriftens kvælstofkvote til salgsafgrøder kan hæves, hvis det kan dokumenteres, at der inden for de seneste 5 år er høstet udbytter, der er højere end de standardudbytter som er opstillet for de enkelte afgrøder i regelsættet. Korrektionen kan dog kun foretages, når der foreligger dokumentation for høstudbyttens størrelse i form af salgsafregninger til grovvarevirksomheder mv. Salg af afgrøder mellem bedrifter kan ikke anvendes, og bedrifter, der anvender egen avl til fodring, har ikke hidtil haft mulighed for at korrigere kvælstofkvote.

I forbindelse med de nuværende regler er der desuden mulighed for at kvælstofindholdet i husdyrgødning kan korrigeres ned i forhold til opstillede normtal, når der på bedriften er fodret med en høj fodereffektivitet, der nedsætter næringsstofindholdet i husdyrgødning, eller ydelses- og produktionsniveauet afviger fra de opstillede normtal. Korrektionen for høj fodereffektivitet forudsætter dokumentation fra f.eks. produktionsopgørelse for en 12 måneders periode.

2.2 Arbejdsgruppen for pilotprojekt om balanceregnskaber

2.2.1 Kommissorium og sammensætning

Fødevareministeriet nedsatte i oktober 2004 en arbejdsgruppe til at iværksætte pilotprojektet. Udgangspunktet for gruppens arbejde var det godkendte kommissorium (jf. bilag 1), hvoraf det fremgår, at opgaven er:

- ”at udarbejde en model for iværksættelse af pilotprojekt om anvendelse af balanceregnskaber som dokumentation for udbytte- og normkorrektioner i gødningsregnskabsammenhæng (Fase 1). Forslaget skal indeholde: populationsprofil – herunder bedriftstyper og disses geografiske placering, balanceregnskabs/-opgørelsesmodel – herunder til en eventuel fastlæggelse af grænseværdier for næringsstofoverskud, kontrolmodel – herunder indberetningskrav og –form inkl. dokumentation,.....
- at udarbejde forslag til, hvilke oplysninger der herudover bør indsamles som grundlag for en efterfølgende kvalificering og videreudvikling af balanceregnskabsmodellen som eventuelt administrations- og kontrolgrundlag for jordbrugets næringsstofanvendelse, samt forslag om hvordan dette bør ske (Fase 2). Der tages i den forbindelse ikke stilling til, hvorvidt videreudviklingen skal ske i regi af et forskningsprojekt, et demonstrationsprojekt eller på anden vis”.

Arbejdsgruppen havde følgende sammensætning:

Sektorchef Johan Kjølhede Overgaard, Plantedirektoratet (formand)

Agronom Hans Kjær, Skov- og Naturstyrelsen

Konsulent Søren Kolind Hvid, Dansk Landbrugsrådgivning, Landscentret

Afdelingsforstander Villy Jørgensen, Danmarks Jordbrugsforskning

Specialkonsulent Poul Arne Iversen, Fødevareministeriets departement

Fuldmægtig Hanne Jacobsen, Direktoratet for FødevareErhverv

Specialkonsulent Jannik Rauer, Plantedirektoratet (faglig sekretær)

Fuldmægtig Katrine Barnkob Lindgreen, Plantedirektoratet (faglig sekretær)

Arbejdsgruppen afrapporterede i april 2005 (Plantedirektoratet, 2005). På baggrund af arbejdsgruppens anbefalinger er der iværksat et pilotprojekt om balanceregnskaber ved Plantedirektoratet (fase 1) og et udviklingsprojekt om balanceregnskaber (fase 2) ved det tidligere Danmarks Jordbrugsforskning (DJF) nu Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet (DJF), Aarhus Universitet.

2.2.2 Fase 1 - Pilotprojekt om balanceregnskaber ved Plantedirektoratet

Plantedirektoratet iværksatte i oktober 2005 pilotprojektet, som løber fra og med planperioden 2005/2006 og til og med planperioden 2007/2008.

Der var plads til, at 500 jordbrugsvirksomheder kunne deltage i pilotprojektet.

Deltagere i pilotprojektet fik mulighed for at korrigere kvælstofnormer i foderafgrøder, hvis høstudbyttet i afgrøder, som bruges til foder på egen virksomhed, var højere end standardudbyttet. Hvis der sælges foderafgrøder direkte til opfodring på en anden jordbrugsvirksomhed opnås den samme mulighed. Det kræver dog, at den jordbrugsvirksomhed, der opfodrer afgrøden, også deltager i pilotprojektet. Deltagere i pilotprojektet skal også korrigere indholdet af kvælstof i hele virksomhedens produktion af husdyrgødning.

Deltagere i pilotprojektet skal dokumentere korrektionerne ved at føre et balanceregnskab (i form af et elektronisk regneark), hvori korrektionerne udregnes. Korrektionerne skal derefter

anvendes til at korrigere kvælstofkvote og normproduktion i gødningsregnskabet. Det er frivilligt, om deltagerne vil anvende korrektionerne fra balanceregnskabet i gødningsregnskabet.

Balanceregnskabet skal indberettes til Plantedirektoratet en gang årligt i de tre planperioder (2005/06-2007/08), som pilotprojektet løber over. Fristen for den årlige indberetning af balanceregnskaber følger fristen for gødningsplanlægning og beregning af kvælstofkvote – samme frist som for ansøgning om enkeltbetaling. Dvs. indberetning af det sidste balanceregnskab for 2007 er sket senest d. 23. april 2008 og korrektionen anvendes i gødningsregnskab for planperioden 2007/2008, som indberettes senest den 31. marts 2009.

Balanceregnskaberne, som indberettes til Plantedirektoratet i pilotprojektets fase 1, leveres løbende til DJF med henblik på, at data herfra kan indgå som datagrundlag for udviklingsprojektet om balanceregnskaber – som udgør fase 2.

Denne rapport er en endelig evaluering af Plantedirektoratets pilotprojekt om balanceregnskaber. Dvs. at der er medtaget en evaluering af kontrollen.

2.2.3 Fase 2 - Udviklingsprojekt om balanceregnskaber ved DJF

DJF iværksatte i 2006 et udviklingsprojekt om balanceregnskaber - ”Næringsstofbalancer på bedriftsniveau til forenklet regulering af landbrugets næringsstofforbrug og – overskud” (jf. projektbeskrivelse i bilag 2). Udviklingsprojektet løber i perioden 2006 til 2008.

Det overordnede formål med udviklingsprojektet er at frembringe et kvalificeret grundlag for en politisk stillingtagen til en eventuel anvendelse af balancemodellen som administrations- og kontrolgrundlag for jordbrugets næringsstofanvendelse.

Udviklingsprojektet indeholder følgende 3 dele:

1. Udarbejdelse af bedriftsbalancer for kvælstof og fosfor
2. Opstilling af mulige principper for valg af grænseværdier for acceptabelt næringsstofoverskud samt betydningen heraf for tab og produktionstilpasning
3. Specificering af forslag til implementering af balancemodellen samt konsekvensvurdering.

De endelige konklusioner fra udviklingsprojektet (fase 2) fremgår af en selvstændig afrapportering, som DJF udarbejdede og offentliggjorde i maj 2009 sammendrag af konklusioner fremgår af bilag 3 i denne endelige evaluering af pilotprojektet.

2.3 Følgegruppen for pilotprojekt om balanceregnskaber

Fødevarerministeriet nedsatte i marts 2007 en følgegruppe for pilotprojekt om balanceregnskaber. Formålet med følgegruppen er ifølge kommissoriet (jf. bilag 4), at etablere et forum af relevante aktører, som skal følge og drøfte udviklingen og status for pilotprojekt om balanceregnskaber – fase 1 og fase 2.

Følgegruppen har i oktober 2008 haft følgende sammensætning:

Dansk Landbrugsrådgivning, Landscentret, (Konsulent Søren Kolind Hvid)

Miljøstyrelsen, Erhverv (Agronom Hans Kjær)

Fødevarerministeriets departement, Kontoret for bæredygtighed og landbrug/miljø, (Specialkonsulent Poul Arne Iversen)

FødevarerErhverv, Koordinationskontoret for Landdistrikter og Erhvervsudvikling, (Fuldmægtig Susanne Hjuler)

Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, (Forskningsleder John Erik Hermansen)
 Plantedirektoratet, Sektor for miljø, (Chefkonsulent Anni Kær Pedersen), formand
 Plantedirektoratet, Sektor for miljø, (Fuldmægtig Katrine Barnkob Lindgreen), faglig sekretær
 Plantedirektoratet, Sektor for miljø, (Akademisk medarbejder, Karen-Marie Mortensen), faglig sekretær

2.4 Den endelige evaluerings indhold og grundlag

2.4.1 Indhold af evalueringen

Denne evaluering af Plantedirektoratets pilotprojekt (fase 1) indeholder følgende emner:

- Typer af bedrifter (brugstyper, størrelse, beliggenhed) har deltaget i pilotprojektet i planperioden 2005-06 (kapitel 3)
- Administrative og økonomiske konsekvenser for myndigheder og erhverv ved pilotprojektet (kapitel 3.3)
- Kontrolmæssige konsekvenser ved pilotprojektet (kapitel 5)
- Miljømæssige konsekvenser ved pilotprojektet (kapitel 6)
- Samlet vurdering af ordningen (kapitel 7)

2.4.2 Grundlag for evaluering

Pilotprojektet løber fra og med planperioden 2005/06 til og med planperioden 2007/08. En jordbrugsvirksomhed, som er med i projektet i hele projektperioden, skal jf. Tabel 1 indsende balanceregnskaber for kalenderårene 2005, 2006 og 2007. Af Tabel 1 fremgår også hvilket gødningsregnskab som korrektionerne i balanceregnskaberne skal anvendes i.

Balanceregnskab - kalenderår	Gødningsregnskab – planperiode
2005	2005/06
2006	2006/07
2007	2007/08

Tabel 1 Oversigt over de balanceregnskaber der skal udarbejdes under pilotprojektet samt sammenhængen mellem balanceregnskab (kalenderår) og gødningsregnskab (planperiode). Eksempel: De korrektioner, der beregnes i balanceregnskab 2005, skal anvendes i gødningsregnskabet 2005/06.

Grundlaget for de vurderinger, som foretages i denne endelige evaluering, er iværksættelsen af pilotprojektet samt de administrative, kontrolmæssige, økonomiske og miljømæssige konsekvenser vedr. balanceregnskab for hele projektperioden dvs. kalenderårene 2005-2007 og dermed gødningsregnskabet for planperioden 2005/06-2007/08.

Processen omkring opstart og udførsel af kontrolforanstaltningerne i pilotprojektet har været særdeles tidskrævende og kontrollen blev derfor først endelig afsluttet ultimo 2009 dvs. efter den foreløbige evaluering i december 2008. De administrative, kontrolmæssige, økonomiske og miljømæssige konsekvenser vedr. balanceregnskab for 2006 og 2007 og dermed gødningsregnskabet for planperioden 2006/07 og 2007/08 er derfor først medtaget i denne endelige evaluering.

3 Tilmelding, deltagere og udmelding

3.1 Tilmelding til pilotprojektet

Der var plads til, at 500 jordbrugsvirksomheder kunne deltage i pilotprojektet. Arbejdsgruppen havde opstillet kriterier for deltagelse i pilotprojektet om balanceregnskaber.

Den 10. oktober 2005 åbnede tilmeldingen til pilotprojektet på Plantedirektoratets hjemmeside. Tilmeldingen foregik elektronisk. Tilmeldingsfristen var i første omgang sat til 30. november 2005 men blev pga. en lav tilslutning forlænget til 28. februar 2006.

I alt 191 jordbrugere tilmeldte sig inden den 28. februar 2006. Heraf indsendte 75 jordbrugsvirksomheder aldrig et balanceregnskab for 2005 og er dermed ikke deltagere i pilotprojektet. Det reelle deltagerantal for den første planperiode (2005/06) er dermed 116 jordbrugsvirksomheder. Disse jordbrugere får mulighed for at korrigere deres kvælstofnorm i gødningsregnskabet for tre planperioder – 2005/2006, 2006/2007 og 2007/2008.

For at opnå flere tilmeldinger til pilotprojektet åbnede Plantedirektoratet for tilmelding igen året efter – med tilmeldingsfristen 1. marts 2007. I alt 6 jordbrugere tilmeldte sig. Jordbrugere, som tilmeldte sig i den forlængede tilmeldingsperiode, får kun mulighed for at korrigere deres kvælstofnorm i gødningsregnskabet for to planperioder - 2006/2007 og 2007/2008.

Følgegruppen har vurderet, at den manglende interesse for tilmelding hovedsagelig skyldes, at kravene til dataindsamling, dokumentation og indberetning, fordrer en ressourceindsats, som jordbrugeren vurderer ikke modsvares af tilsvarende gevinst ved at deltage.

I nogle tilfælde har jordbrugsvirksomhederne højere høstudbytter i foderafgrøderne, men korrektionen af kvælstof i husdyrgødning gør dog samtidig, at den samlede korrektion bliver mindre eller negativ. I disse tilfælde er ordningen ikke interessant.

Forskel mellem antallet af tilmeldinger fra hhv. svine- og kvægbedrifter kan skyldes, at svineproducenterne og deres organisation ikke har iværksat særlige initiativer omkring projektet, hvorimod Dansk kvæg havde som målsætning at få 200 kvægbrug med i projektet. Dansk Kvæg stillede gratis konsulentbistand til rådighed for jordbrugere, som ville have foretaget en screening af, om det kunne betale sig for dem at deltage i pilotprojektet.

Landscentret fremhæver desuden at tilmeldingerne ikke er geografisk jævnt fordelt. Det hænger sammen med, at nogle landbrugscentre valgte at gå aktivt til værks med at informere om pilotprojektet og screene hvilke bedrifter, der kunne opnå ekstra kvælstof ved at deltage. På en del landbrugscentre var man mindre aktive med at informere og hverve landmænd til projektet.

Det er Landscentrets indtryk, at kun få landmænd valgte at deltage i pilotprojektet udelukkende på eget initiativ, fordi det på forhånd var vanskeligt at gennemskue, hvad man kunne opnå ved at deltage i pilotprojektet. Derfor er tilmeldingerne ret tæt knyttet til konsulenternes indsats med hensyn til information og screening. I 2005 og 2006 i forbindelse med indførelsen af enkeltbetalingsordningen var der ekstraordinært travlt på planteavlkontorerne landet over. En del planteavlkontorer valgte i den situation at nedprioritere pilotprojektet på grund af mangel på ressourcer, og fordi man vurderede, at udbyttet af pilotprojektet i form af ekstra kvælstof ville blive relativt ringe.

Landscentret havde på forhånd vurderet, at dataindberetningen ville kræve et tidsforbrug på 6-10 konsulenttimer svarende til en omkostning på mellem 4.000 og 7.000 kr. pr. bedrift pr. år. Ved pilotprojektets start var nettogevinsten ved at opnå ekstra kvælstof typisk mellem 5 og 8 kr. pr. kg N, hvilket betød at der skulle opnås mellem 500 og 1.000 kg N ekstra til blot at dække omkostningerne ved at deltage. For at opnå f.eks. 1.000 kg N ekstra skal man i korn have et udbytte på 100 ha, der ligger mindst 10 hkg kerne over normudbyttet. Det er altså nødvendigt med et betydeligt merudbytte på et ret stort areal for at få noget ud af ordningen. Landscentret har ikke nogen statistik, der fortæller hvordan gennemsnitsudbytteerne i praksis fordeler sig omkring normudbytteerne, men det er givet, at en meget stor del af de bedrifter, der opnår højere udbytter end normudbytteerne, har merudbytter under 10 hkg pr. ha.

Følgegruppen har vurderet, at den beskedne tilmelding til pilotprojektet ikke skyldes manglende formidling/opmærksomhed omkring pilotprojektet. Plantedirektoratet har informeret om ordningen via hjemmesiden og med flere artikler i Landbrugsavisen i forbindelse med åbningen og forlængelsen af den første tilmeldingsperiode samt i forbindelse med den anden tilmeldingsperiode. I løbet af 2. halvår 2005 gennemførte Landscentret en række informationsaktiviteter med henblik på at udbrede kendskabet til og interessen for pilotprojektet om balanceregnskaber. Der blev informeret grundigt om pilotprojektet på LandbrugsInfo. Der blev informeret om kravene til at deltage, om hvad bedrifterne kunne opnå ved at deltage og hvilke kategorier af bedrifter, der kunne forvente at opnå ekstra kvælstof. Der blev informeret om pilotprojektet på seminarer om mark- og gødningsplanlægning for næsten alle planteavlskonsulenter i Danmark. I begyndelsen af 2006 blev der igen informeret om pilotprojektet på landsdækkende møder for grovfoder- og kvægbrugskonsulenter. Der blev skrevet flere artikler i fagbladene om projektet. Der var ingen planteavls- og kvægbrugskonsulenter, der ikke havde viden om pilotprojektets eksistens og generelle indhold. Landscentret vurderer endvidere, at der blandt landmænd var et rimeligt udbredt kendskab til pilotprojektets eksistens.

3.2 Deltagere i pilotprojektet

I alt 116 jordbrugsvirksomheder deltager i pilotprojektet fra og med den første planperiode (2005/06).

Af Tabel 2 fremgår, hvordan de 116 jordbrugsvirksomheder fordeler sig på brugstype og geografisk placering..

Af Tabel 2 fremgår at:

- Der deltager flere kvægbrug end svinebrug (Dansk Kvæg gav støtte til screening, se afsnit 3.1)
- Der deltager en enkelt minkfarm og et enkelt plantebrug.
- Der er en overvægt af jordbrugsvirksomhederne, som har en produktionsopgørelse (dvs. dokumentation for afvigelser i ydelses- og produktionsniveau samt fodermængde og – sammensætning).
- Der er flest deltagere i Sønder- og Vestjylland (distrikt Vejen) og på Sjælland (distrikt Roskilde) og færrest i områderne omkring Aalborg og Århus.

Antal tilmeldinger i alt	191
Antal deltagere i alt	116
Samlet korrektion (antal delt.)	
Korrektion > 0	57
Korrektion < 0	57
Korrektion = 0	2
Samlet dyrket og udtaget areal (ha.)	16775
Produktionsopg. (antal delt.)	
Har produktionsopg.	67
Har ikke produktionsopg.	49
Geografisk fordeling (antal delt.)	
Vejen	37
Aalborg	3
Århus	10
Viborg	21
Odense	16
Roskilde	29
Brugstype (antal delt.)	
Kvæg i alt	77
Svin	36
Får/geder	0
Pelsdyr/fjerkræ	1
Plantebrug	1
Blandet (kvæg/svin)	1

Tabel 2 Geografisk fordeling og brugstype for de 116 jordbrugsvirksomheder som deltager i pilotprojekt om balanceregnskaber i planperioden 2005/06. og de informationer de har indsendt i balanceregnskabet 2005.

3.3 Udtrådt af pilotprojektet

Af de 116 jordbrugsvirksomheder, som indsendte et balanceregnskab for 2005, er 33 udtrådt af pilotprojektet. Heraf har 14 jordbrugsvirksomheder (alle kvægbrug) oplyst i deres balanceregnskab 2005, at de har valgt at anvende korrektionerne fra balanceregnskab 2005 i deres gødningsregnskab 2005/06, mens 19 jordbrugsvirksomheder (15 kvægbrug, 3 svinebrug, 1 blandet brug) har oplyst, at de har valgt ikke at anvende korrektionerne.

Plantedirektoratet har bedt jordbrugsvirksomheder, som har udmeldt sig af pilotprojektet, om at angive årsagen hertil. Ud fra de indkomne svar er de to hyppigste årsager til at udtræde af pilotprojektet følgende:

- Der var ingen fordel ved at anvende korrektionen
- Ophør af besætning

Nogle af de øvrige kommentarer i forbindelse med udtræden af projektet var følgende:

- ”En ”screening” af bedrifterne som bla. blev støttet af Dansk Kvæg fik ikke altid sorteret de bedrifter fra, som ikke havde gavn af korrektionen, så der kom flere kvægbrug igennem projektet, end der ville have været uden den ekstra bevilling.”
- ”usikkerhed på beholdningsopgørelser. Beregningerne bliver ikke bedre end de data vi får oplyst. Og det er ofte vanskeligt at få den nøjagtige beholdningsopgørelse ved status. Det er vanskeligt at bedømme årets høst, når høsten bliver lagt oven i en eksisterende beholdning.”
- ”I kontrolsituation er der risiko for underkendelse af beregninger pga. manglende dokumentation. Når udbyttet af balanceregnskabet er lavt, er det al for stor risiko at løbe.”
- ”Det vurderes, at konsulenten kan udnyttes til mere udbytterige projekter end dette.”

Tilbage var der nu 83 deltagere i 2005. Heraf undlod 17 at indsende det følgende 2006 regnskab og derudover gav 3 besked om at de udmeldte sig ordningen. Som tidligere nævnt åbnede Plantedirektoratet for tilmelding igen året efter – med tilmeldingsfristen 1. marts 2007- for at opnå flere tilmeldinger til pilotprojektet for 2006 og 2007. I alt 5 jordbrugere tilmeldte sig. Der var dermed 69 aktive deltagere i 2006. For den sidste periode 2007 blev der sendt 55 balanceregnskaber ind.

4 Administrative og økonomiske konsekvenser af pilotprojektet

4.1 Administrative opgaver myndighed – iværksættelse

Plantedirektoratet forestod iværksættelsen af pilotprojektet om balanceregnskaber. I Tabel 3 er angivet de opgaver, som iværksættelsen har indebåret samt et groft skøn over timeforbruget forbundet hermed:

Opgaver - iværksættelse	Timeforbrug (antal timer)		Omkostninger (kr.)
	Konsulent (990 kr.)	Plantedirektoratet (AC'er: 686 kr.)	
Udarbejdelse af kravspecifikation vedr. udvikling af et elektronisk balanceregnskab		10	6.900
Indhentning af tilbud til at udvikle et elektronisk balanceregnskab		10	6.900
Udvikling af balanceregnskab for 2003, 2004 og 2005	240		237.600
Test af de elektroniske balanceregnskaber for 2003, 2004 og 2005, som Landscentret udviklede		30	20.600
Udarbejdelse af vejledning til pilotprojekt om balanceregnskaber		50	34.300
Fastlæggelse af kontrolmetode til fysisk og administrativ kontrol, udarbejde kontrolinstrukser og kontrolrapporter, fastlæggelse af rykker procedurer etc.		150	102.900
Uddanne kontrollører i at gennemføre fysisk kontrol af balanceregnskaber		50	34.300
Uddanne sagsbehandlere i at gennemføre administrativ kontrol af balanceregnskaber		50	34.300
I alt	240 timer	350 timer	477.800 kr.

Tabel 3 Administrative opgaver ved iværksættelse af pilotprojektet og omkostninger hermed.

4.2 Administrative opgaver myndighed - årlige

Plantedirektoratet varetager administrationen af pilotprojekt om balanceregnskaber. Nedenfor i Tabel 4 er angivet de opgaver som den årlige administration indebærer samt et groft skøn over timeforbruget forbundet hermed:

Opgaver - årlige	Timeforbrug (antal timer)		Omkostninger (kr.)
	Konsulent (990 kr.)	Plantedirektoratet (AC'er: 686 kr.) (HK'er: 465 kr.) (Kontrollør: 532 kr.)	

Test af elektronisk balanceregnskab for det gældende kalenderår.	30	10 (AC)	36.600
Rådgivning af kunder – over telefon eller email		20 (AC)	13.700
Registrere indsendte regneark i Plantedirektoratets registreringssystem ScanJourCaptia		15 (HK)	7.000
Opdatere vejledning til pilotprojekt om balanceregnskaber		8 (AC)	5.500
Opdatere Plantedirektoratets hjemmeside om pilotprojektet		8 (AC)	5.500
Udtrække bedrifter til fysisk kontrol – efter væsentligheds- og risikokriterier og få det mærket i Plantedirektoratets sagsbehandlingssystem DCK		10 (AC)	6.900
Udtrække øvrige bedrifter til administrativ kontrol og få det mærket i Plantedirektoratets sagsbehandlingssystem DCK		20 (HK)	9.300
Opdatere kontrolinstruks til fysisk og administrativ kontrol		20 (AC)	13.700
Opdatere og vejlede kontrollører i at gennemføre fysisk kontrol af balanceregnskaber)		20 (AC)	13.700
Opdatere og vejlede sagsbehandlere i at gennemføre administrativ kontrol af balanceregnskaber		20 (AC)	13.700
Gennemførelse af fysisk kontrol af balanceregnskab og brug af korrektion i gødningsregnskab (se antal i afsnit 5.2.1) samt efterbehandling i form af f.eks. indtastning af korrektioner, udfærdigelse af høringsbrev, afslutningsbrev, kopiering samt journalisering.	30	20 timer pr. kontrol dvs. i alt 400 timer (kontrollør)	212.800
Gennemførelse af administrativ kontrol (ca. 80 stk.) af balanceregnskaber 2005/gødningsregnskab 2005/06 (I den øvrige administrative kontrol af gødningsregnskaber vil sagsbehandlingen være i ca. 5-10 timer og der er ofte en høringsfase således at disse timer er fordelt på flere uger)		Skøn: Ca. 7 timer pr. kontrol dvs. i alt 560 timer (AC) (Tidsforbruget vil variere fra sag til sag)	384.200

I alt	50 timer	AC 676 timer HK 35 timer Kontrollør 400 timer	722.600 kr.
--------------	-----------------	--	--------------------

Tabel 4 Årlige administrative opgaver ved pilotprojektet og omkostninger hermed.

De elektroniske balanceregnskaber (regneark) blev lagt på Plantedirektoratets hjemmeside, hvorfra deltagerne kunne downloade, udfylde og indsende dem elektronisk til Plantedirektoratet. Den øvrige administration af pilotprojektet har i høj grad været ”håndholdt”, idet det var vurderingen, at der var for mange omkostninger forbundet med at sætte IT-systemer op til at understøtte administrationen af ordningen.

4.3 Administrative opgaver for jordbruger - årlige

Deltagere i pilotprojekt om balanceregnskaber skal årligt udarbejde et balanceregnskab, som skal indsendes til Plantedirektoratet. Alle deltagende jordbrugere har haft assistance fra konsulent til at lave beregningerne. Landscentret har skønnet, at omkostningerne ved at deltage i pilotprojektet er ca. 4-7.000 kr. pr. år til konsulentbistand jf. afsnit 3.1. Dertil kommer de omkostninger til konsulentbistand, der kan være forbundet med en administrativ eller fysisk kontrol. Der er således tale om et system, der ved eventuel indførelse i den generelle lovgivning, som en frivillig mulighed for jordbrugere, vil medføre betydelige administrative byrder for de jordbrugere, der deltager.

For at kunne dække omkostninger på 5.000 kr. ved deltagelse i pilotprojektet skal udbyttekorrektionen udløse minimum 1.000 kg N ekstra, da det vurderes at merindtjeningen er ca. 5 kr. pr. kg N (skønnet er foretaget i 2006 ud fra de daværende priser). Det vil dermed kun være rentabelt for jordbrugsvirksomhederne at deltage i ordningen, hvis deres udbytter er høje nok til at udløse en tilstrækkelig stor korrektion af den tilgængelige kvælstofmængde.

Af Tabel 2 fremgår hvor mange deltagere der har opnået en hhv. positiv, negativ eller neutral samlet korrektion for balanceregnskab 2005. Det fremgår, at 57 jordbrugere af den samlede population (116 jordbrugere) har en gennemsnitlig samlet korrektion som er positiv. Disse 57 kan - på det foreliggende grundlag - ud fra den samlede korrektion grupperes yderligere på følgende måde:

Samlet positiv korrektion i alt (dvs. både for foderafgrøder og for husdyrgødning)	Antal jordbrugere balanceregnskab 2005
$0 < X < 500$ kg N	15
$500 \leq X < 750$ kg N	8
$750 \leq X < 1.000$ kg N	6
$1.000 \leq X < 2.000$ kg N	13
$2.000 \leq X$	15

Med andre ord har deltagelse i pilotprojektet 2005 givet en samlet positiv korrektion og dermed en bruttogeinst for 57 af de 116 deltagere. Som nævnt ovenfor er det vurderingen, at deltagelse i pilotprojektet skal give min. 1.000 kg N ekstra for at opveje udgifter til konsulenter til at udarbejde balanceregnskabet og dermed være en nettogeinst. Af de 57 deltagere har 28 haft en samlet positiv korrektion på 1.000 kg N eller derover og dermed fået en nettogeinst ved at deltage i pilotprojektet i 2005. Omvendt vil det sige, at det for 88 af deltagerne har været en økonomisk ulempe at deltage i pilotprojektet samme år.

5 Kontrol – indhold og resultater

5.1 Administrativ kontrol

5.1.1 Antal kontroller

Plantedirektoratet foretog kun administrativ kontrol for planperioden 2005/06, hvor der deltog i alt 116 deltagere i pilotprojekt om balanceregnskaber. I denne periode blev 20 deltagere udtrukket til fysisk kontrol. Ud af de øvrige 96 deltagere havde i alt 33 valgt at udtræde af pilotprojektet fra og med 2005/06 – heraf havde 14 angivet i balanceregnskabet at de havde anvendt korrektionen i gødningsregnskabet 2005/06.

Målet var i første omgang at kontrollere alle indsendte balanceregnskaber 2005 og brug af korrektionen i gødningsregnskabet 2005/06 og dette betød at 77 deltagere skulle undergå en administrativ kontrol. Der blev indledningsvis udsendt 33 breve med indkaldelse af oplysninger til brug for kontrollen. Da det viste sig i praksis at tidsforbruget ved den administrative kontrol var særdeles højt, og da muligheden for alene at gennemføre stikprøvekontrol forelå, valgte Plantedirektoratet at fokusere den administrative kontrolindsats på disse 33 balanceregnskaber fra 2005. Kontrollen blev færdiggjort i december 2009 af Sektor for Miljø, Plantedirektoratet.

5.1.2 Udtrækskriterier

33 deltagere blev kontrolleret administrativt for balanceregnskab 2005. Disse deltagere blev ikke udtrukket til fysisk kontrol for balanceregnskab 2006 eller 2007.

5.1.3 Indhold af kontrollen

Kontrollen vedrørte kun balanceregnskab for regnskabsperioden 2005 og dermed brug af korrektioner i gødningsregnskabet for planperioden 2005/06.

Deltagerne blev bedt om at indsende skema A og A2 som dokumentation til brug i forbindelse med kontrollen.

Den administrative kontrol bestod af to dele:

1. Kontrol af balanceregnskabet 2005 blev gennemført uden indsendt dokumentation: Interne regler i regnearket, udbytteberegning og overførsler af beholdninger mellem balanceregnskaberne for 2005 og 2006 tjekkes. Som en stikprøve blev en gruppe på 8 deltagere udtrukket til at indsende yderligere dokumentation for besætningsoplysninger. Dermed kunne siderne i balanceregnskabet omkring dette også blive tjekket, som en del af den administrative kontrol.
2. Kontrol af gødningsregnskabet 2005/06 blev gennemført ud fra de indsendte skema A og A2: Tjek af om/hvordan korrektionen af normproduktionen i gødningsregnskabet 2005/06 i forhold til den ukorrigerede normproduktion oplyst i det indsendte skema A2. Tjek af om beregningen af den korrigerede kvælstofkvote var korrekt anført i gødningsregnskab 2005/06.

Såfremt der var tale om en overgødskning i forbindelse med gødningsregnskabet vil jordbrugeren i sidste ende kunne blive trukket i landbrugsstøtte, jf. reglerne om krydsoverensstemmelse i FødevarerErhverv.

5.1.4 Resultat af kontrollen

Den administrative kontrol af balanceregnskab for 2005 og brug af korrektion i gødningsregnskab 2005/06 er afsluttet. I fem sager ses der ud fra de foreliggende oplysninger at forekomme risiko for overgødskning. Da disse overgødskninger i givet fald fortrinsvis er af mindre omfang, må det under hensyn til de samlede omstændigheder, herunder navnlig det forhold, at der var tale om et pilotprojekt, der gjorde det vanskeligere for jordbrugerne at overskue reglerne, således forventes, at sagerne ikke i alle tilfælde kan føre til domfældelse. Det er derfor besluttet ikke at sanktionere de mulige overtrædelser.

5.1.5 Problemer med kontrollen – kontrollerbarhed

I flere tilfælde er der konstateret forskelle mellem oplysningerne på side 9 i regnearket for balanceregnskabet 2005 (beregning af N-korrektion) og de indsendte oplysninger dvs. markplanen i skema A og normproduktionen i skema A2 for planperioden 2005/06. Disse ændringer til side 9 skyldes at de oprindelige oplysninger allerede indberettes i balanceregnskabet i april 2006 og derfor må betragtes som en planlægning midt i planperioden, der ofte ændrer sig efterfølgende. Dette betyder at de oprindeligt udregnede korrektioner i ekstra kg N fra side 9 i balanceregnskabet i de fleste tilfælde ikke kan kontrolleres direkte men i stedet først skal genberegnes. Dette er ikke egentlige fejl men blot opdateringer og det har resulteret i både negative og positive ændringer af korrektionen i forhold til de oprindelige udregninger, og de udregninger, som der er gødsket i forhold til.

Det er nødvendigt at foretage en intern sammenligning af afgrødetyperne i balanceregnskabets høstudbytter side 7 og afgrødetyperne i beregningen af de forventede høstudbytter for planperioden på side 9 for at afklare, om alle foderafgrøder er medtaget på side 9, og om der fejlagtigt er medtaget salgsafgrøder i beregningerne. Desuden skal side 9 opdateres i forhold til det indsendte skema A så den korrekte korrektion af kvoten kan beregnes. Dette kræver en sammentælling af arealerne i skema A for de forskellige afgrødegrupper, da balanceregnskabets side 9 ikke er opgjort på markniveau. Opdateringen af side 9 er et af de mest tidskrævende punkter i den administrative kontrol.

Det er vanskeligt at gennemgå besætningsoplysninger i en administrativ kontrol, da de indsendte oplysninger kan være mangelfulde eller der kan være oplysninger i balanceregnskabet, som kan være inddelt i andre grupper end de indsendte oplysninger, hvorved det ikke kan afklares, hvorvidt der er tale om fejl. Tjek af besætningsoplysninger vil derfor egne sig bedre til en fysisk kontrolsituation.

Det er et problem, at de indkaldte oplysninger undertiden er mangelfuldt indsendt eller mangler helt, hvilket kan resultere i en ny høring og dette er tidskrævende i sagsbehandlingen.

5.2 Fysisk kontrol

5.2.1 Antal kontroller

Der er i alt udpeget 20 kontroladresser til fysisk kontrol ud fra de i alt 116 deltagere i planperioden 2005/06. Kontrolperioden har været 28. februar 2008 til 31. maj 2008. For de to følgende perioder er der udpeget hhv. 10 og 7 adresser, som ikke tidligere er kontrolleret i den administrative kontrol.

5.2.2 Udtrækskriterier

Udtrækskriterierne for kontroladresser til fysisk kontrol for balanceregnskab 2005 har sikret fordeling inden for:

- Bedriftsstørrelse
- Brugstype
- Geografisk placering
- Produktionsopgørelse eller ej
- Anvendt korrektionsfaktor eller ej i gødningsregnskabet 2005/06
- Positiv/neutral/negativ samlet korrektion i balanceregnskabet 2005

Kontrollen er varetaget af to kontrollører fra hhv. Distrikt Vejen og Distrikt Roskilde, Plantedirektoratet. Kontroladresserne for balanceregnskab 2005 er fordelt med 5 på Lolland, 2 på Fyn samt 13 i Jylland (hovedparten i Midtjylland). Der er ingen kontroladresser på Sjælland. Størrelsen af bedrifterne varierer mellem ca. 80 ha til 600 ha.

Der har i forbindelse med fysisk kontrol af balanceregnskab været udtrukket nye bedrifter i de tilfælde, hvor det - efter udsendelse af brev om kontrolbesøg - viste sig, at korrektionen alligevel ikke var anvendt i gødningsregnskabet 2005/06 på trods af, at anvendelsen var indberettet i det indsendte balanceregnskab. I de efterfølgende to planperioder blev der gennemført kontrol af gødningsregnskabet, hvis det viste sig at korrektion fra balanceregnskabet ikke var anvendt.

5.2.3 Indhold af kontrollen

Den fysiske kontrol har vedrørt balanceregnskab for kalenderårene 2005, 2006 og 2007 samt brug af korrektion i det efterfølgende gødningsregnskab. Eksempelvis ligger balanceregnskab 2005 til grund for korrektionen i gødningsregnskabet 2005/06.

Kontrollen har været varslet skriftligt med oplysninger om hvad kontrollen vedrører samt krav til dokumentation, der skal forelægges ved kontrolbesøget.

Den fysiske kontrol består af to dele:

1. Dokumentation af alle (nøgle)oplysninger, der er angivet i balanceregnskabet. Der er dog ikke krav om dokumentation for
 - a. Beholdninger, da de er selvregulerende over flere år.
 - b. Forbrug af hjemmeavlet foder på bedrifter uden produktionsopgørelse.
2. Tjek af anvendelse af korrektion af normproduktion og kvælstofkvote i gødningsregnskabet.

Del 1 tager udgangspunkt i den elektroniske version af balanceregnskabet. I forbindelse med del 2 af kontrollen udfyldes en kontrolrapport elektronisk under besøget. Denne rapport fremsendes sammen med en revideret version af selve balanceregnskabet (resultatopgørelsen) til landmanden efter besøget.

Kontrollen udføres samtidig med den almindelige kontrol af gødningsregnskab og der udarbejdes derfor samtidig en særskilt kontrolrapport for kontrol af selve gødningsregnskabet. Denne kontrolrapport for gødningsregnskabet udsendes/udleveres ligeledes til landmanden. Der vedlægges et brev om det samlede resultat af kontrollen og evt. et høringsbrev, hvor jordbrugeren får 14 dage til at svare.

5.2.4 Resultat af kontrollen

Kontrollørerne har overvejende konstateret begrænsede fejl i oplysningerne i balanceregnskabene, som har resulteret i mindre korrektioner i det samlede resultat. Disse fejl har oftest været i landmandens favør, men kontrollen har generelt ikke resulteret i sager om overgødskning. Der har dog været enkelte tilfælde af større fejl som f.eks. at en stor mængde korn oplyses som solgt i stedet for indkøbt. Der har ligeledes været visse fejl i periodiseringen af oplysningerne, hvor der fejlagtigt er anvendt oplysninger fra planperioden i stedet for kalenderåret. På visse kvægbrug har der ligeledes været problemer med manglende produktionsopgørelse for hele perioden på trods af oplysninger om, at den foreligger.

I forbindelse med den fysiske kontrol af 20 bedrifter for balanceregnskab 2005 har fejlniveauet svaret til niveauet for den almindelige fysiske kontrol af gødningsregnskab. Der har efterfølgende været indsendt fire kontrolrapporter til yderligere sagsbehandling i Sektor for Miljø. I tre tilfælde er sagen herefter afsluttet uden yderligere bemærkninger, mens korrektionen i ét tilfælde efterfølgende ikke blev anvendt, da den var negativ. Sektor for Miljø har sagsbehandlet en enkelt kontrolrapport for balanceregnskab 2006, som ligeledes kunne afsluttes uden yderligere bemærkninger og for balanceregnskab 2007 kunne kontrollørerne selv afslutte alle sager.

5.2.5 Problemer med kontrollen - kontrollerbarhed

Der har været problemer med at få landmændene til at klargøre de korrekte oplysninger før kontrolbesøget, og selve kontrolbesøget har derfor været længere, og i nogle tilfælde har landmanden måtte eftersende oplysninger til kontrolløren, som derefter har færdiggjort kontrollen. Det er ikke bestemte typer bedrifter, der er problemet, men snarere store forskelle i tilgængeligheden af oplysninger og dokumentation på den enkelte bedrift. Kontrollørernes vurdering er, at den fysiske kontrol er effektiv og ser ikke umiddelbart noget alternativ.

6 Miljømæssige konsekvenser

6.1 Effekt på kvælstofudvaskning

Pilotprojektets konsekvenser for miljø vedrører konsekvenserne for kvælstofudvaskningen ved de korrektioner, som jordbrugsvirksomhederne får adgang til ved at deltage i pilotprojektet.

Deltagere i pilotprojektet får mulighed for at korrigere for følgende (kun samtidig korrektion):

- Højere forventet udbytte i foderafgrøder kg N
- Husdyrgødning kg N

Det er dog vigtigt at understrege, at jordbrugeren altid har mulighed for at foretage korrektion for kvælstofindholdet i husdyrgødning efter de eksisterende gødskningsregler. Det vil sige, at den evt. ekstra kvælstof som korrektionen af selve normproduktionen af husdyrgødning udløser, ikke kan tilskrives pilotprojektet.

Omvendt er det udelukkende deltagere i pilotprojektet, som kan korrigere for højere forventede udbytter i foderafgrøder. Det vil sige, at den evt. ekstra kvælstof, som korrektionen af selve udbytterne udløser, alene kan tilskrives pilotprojektet.

For den del af 2005-populationen (57 jordbrugere) - som har en positiv korrektion - er korrektioner fra balanceregnskabet 2005, som deltagerne i pilotprojektet kan anvende i deres gødningsregnskab 2005/06 følgende:

- Højere forventet udbytte i foderafgrøder: 74.235 kg N
- Husdyrgødning: 8522 kg N
- I alt (samlet korrektion): 82.755 kg N
- I alt (samlet korrektion fordelt på det samlede areal på ca. 9.200 ha): ca. 9 kg N/ha

For den del af 2005-populationen (57 jordbrugere) - som har en positiv korrektion - er den samlede nettokorrektion således 82,8 tons N, hvilket skønsomt vil medføre en samlet merudvaskning på ca. 27,5 tons N.

7 Vurdering af ordningen samt forslag til forbedringer

7.1 Delkonklusion vedr. tilmelding, deltagere og udmelding

Fra starten var der plads til 500 bedrifter i pilotprojektet. Trods Dansk Landbrugsrådgivning, Landscentrets store markedsføring af projektet samt opbakning hertil af Plantedirektoratet blev der kun indsendt 55 balanceregnskaber i den sidste periode af pilotprojektet.

De tilmeldte bedrifter er overvejende kvægbrug, og der er en skæv geografisk fordeling af bedrifterne. Tilmeldingen til pilotprojektet blev lavere end forventet. Følgegruppen vurderer, at den primære årsag hertil er mangel på et tilstrækkeligt stort positivt samlet korrektionsresultat (for både stald og mark) til at opveje de omkostninger, der er forbundet med at deltage i ordningen – jf. afsnit 4.3. Dette har ligeledes været den primære årsag til, at tilmeldte jordbrugere har valgt at forlade pilotprojektet inden projektperiodens udløb.

Hvis ordningen skal fortsætte under uændrede vilkår (med nogenlunde samme tidsforbrug til at udarbejde balanceregnskabet), er det følgegruppens vurdering, at der stadig vil være en begrænset tilslutning til ordningen.

Hvis datafangsten derimod bliver rationaliseret og omkostningerne dermed nedbragt, vurderer følgegruppen, at ordningen vil have interesse for flere bedrifter, da omkostningen til konsulentbistand dermed kan nedsættes.

7.2 Delkonklusion vedr. administrative og økonomiske konsekvenser af pilotprojektet

Iværksættelse af pilotprojektet har krævet, at Plantedirektoratet ved Dansk Landbrugsrådgivning, Landscentret har fået udviklet et elektronisk balanceregnskab i form af et regneark samt et nyt særskilt indberetningssystem. Balanceregnskab og indberetningssystem har således fungeret særskilt i forhold til indberetning af selve gødningsregnskabet og dermed også set i forhold til den eksisterende mulighed for udbyttekorrektur af salgsafgrøder. Desuden har der i Plantedirektoratet været en række administrative opgaver i forbindelse med ordningen - udover de administrative opgaver forbundet med gødningsregnskaber. De administrative opgaver er i høj grad blevet løst uden understøttelse af de IT-systemer, som normalt bliver anvendt til administration af gødningsregnskaber. Samlet set har dette betydet, at såvel iværksættelsen som den årlige administration af ordningen er administrativ tung for Plantedirektoratet. Det samme gælder for den enkelte deltager i pilotprojektet. Alle deltagende jordbrugere har haft assistance fra konsulentssystemet til at gennemføre de nødvendige beregninger mv. Hvis udgiften hertil sættes i forhold til den mængde ekstra kvælstof, som deltagelse i pilotprojektet giver adgang til, viser det, at kun ca. 28 jordbrugere reelt har opnået en nettogevinst ved at deltage i pilotprojektet. Manglende nettogevinst har også vist sig at være medvirkende til udmeldinger i løbet af projektførelsen.

Udviklingen af elektroniske løsninger til lettelse af den administrative byrde har ikke kunne løftes af dette pilotprojekt men vil givet kunne udvikles, hvis ordningen skal være permanent. Udgiften hertil skal medregnes i en beslutning om videreførelse af ordningen.

Med andre ord: Fordelene ved udsigten til en positiv N korrektion er ikke tilstrækkeligt store til at gøre ordningen generelt attraktiv for jordbrugsvirksomhederne. Hertil kommer, at ordningen er uforholdsmæssig byrdefuld for det offentlige, så længe, der er tale om et selvstæn-

digt indberetningssystem, der skal anvendes *samtidig med* den eksisterende gødningsregnskabs ordning.

7.3 Delkonklusion vedr. kontrol

Det er Plantedirektoratets vurdering, at hvis balanceregnskaber skal kontrolleres forsvarligt i forhold til gødskningsreglerne, er det nødvendigt med en fysisk kontrol, da dokumentationen for oplysningerne i balanceregnskabet er meget omfattende. Den administrative kontrol egner sig mere til kontrol af interne regler i regnearket, og f.eks. om overførslen af korrektionsfaktoren til gødningsregnskabet er sket korrekt. Fysisk kontrol er mere omkostningstung end administrativ kontrol.

Kontrollen og opfølgningen derpå for myndigheder og deltagere vanskeliggøres af, at der i balanceregnskabet regnes i gennemsnitlige udbytter og korrektionsfaktorer for husdyrgødning. Derved vil en ændring i forbindelse med kontrol have indflydelse på de på kontroltidspunktet allerede indberettede balanceregnskaber for det efterfølgende år.

Det har ikke været muligt at foretage særlige elektroniske foranstaltninger i forbindelse med planlægning og gennemførelse af kontrollen pga. de økonomiske rammer for pilotprojektet. I tilfælde af, at ordningen blev generelt udbredt, vil en del funktioner, som er foretaget manuelt i forbindelse med kontrol af balanceregnskaber, givet kunne foretages elektronisk. Dermed vil kontrollen i større grad kunne optimeres og dermed ville ressourceforbruget potentielt kunne nedsættes – jf. kapitel 5 Kontrol – indhold og resultater.

For at lette kontrollen bør beregningen af forventede udbytter ske på markniveau i regnearket. Der bør desuden være krav til opdatering af balanceregnskabets oplysninger om afgrødefordeling ved indberetning af gødningsregnskabet, så udregningerne bagved den anvendte korrektionsfaktor for udbytter fremgår tydeligt. Indberetning af et opdateret balanceregnskab i forbindelse med indberetning af korrektionen i gødningsregnskaberne vil både mindske fejl i anvendelse af korrektionen samt yderligere kunne lette kontrolarbejdet.

7.4 Delkonklusion vedr. miljømæssige konsekvenser

I planperioden 2005/06 har ordningen betydet at der - på grund af de deltagende jordbrugeres korrektioner i balanceregnskabet - er givet mulighed for en ekstra kvælstoftilførsel i handelsgødning på ca. 82,8 tons N, hvilket skønsmæssigt vil medføre en samlet merudvaskning på 27,5 tons N i alt eller 3 kg N/ha. Dette skal betragtes som et skøn over den samlede merudvaskning og ikke et endeligt udtryk for den faktiske effekt på miljøet.

Den samtidige korrektion – både i stald og mark – betyder, at balancemodellen til en vis grad er selvregulerende, dvs. at der både skal være højere udbytter og en god fodereffektivitet i stalden for, at det udløser en samlet positiv korrektion.

En fortsættelse af ordningen vil betyde en fortsat ekstra kvælstoftilførsel og dermed merudvaskning – omfanget heraf vil afhænge af, hvor mange der er i stand til at opnå det højere udbytte, og som deltager i ordningen. Hvis ordningen ønskes videreført uden en merudvaskning af kvælstof til vandmiljøet, kan det overvejes at ændre beregningsprincippet for den nationale kvælstofkvote, således at det ekstra kvælstof - der må tilføres som følge af ordningen - trækkes fra den samlede nationale kvælstofkvote. Hermed vil den ekstra udvaskningsbelastning blive neutraliseret eller i bedste fald have en begrænset positiv effekt, da denne del af den nationale kvælstofkvote vil blive fordelt til dokumenterede næringsstoffeffektive jordbrugsvirksomheder.

7.5 Samlet vurdering

Dansk Landbrugsrådgivning, Landscentret, anbefaler, at pilotprojektet videreføres i en ny 3-årig periode. Selv om antallet af deltagere i pilotprojektet er relativt beskedent, og selv om det på kort sigt næppe er muligt at rationalisere datahåndteringen væsentligt, vil formålet være at få en bedre belysning af både de faglige og kontrolmæssige problemstillinger i ordningen. På nuværende tidspunkt er der kun opsamlet erfaringer med kontrol af balanceregnskaber for det første projektår (2005). Landscentret fremhæver, at det endvidere vil være interessant at få belyst ordningens faglige robusthed i forhold til de årlige variationer i udbytter mv. Ordningen er helhedsorienteret, da den omfatter en udbytteopgørelse i alle afgrøder kombineret med en opgørelse af foderbrug og udskillelse af kvælstof i husdyrgødning. Landscentret mener, at det kunne være interessant at få belyst den driftsledelsesmæssige betydning heraf på baggrund af flere års data. På lidt længere sigt vurderer Landscentret, at den teknologiske udvikling vedrørende datafangst og datahåndtering formentlig vil føre til, at omkostningerne ved udarbejdelse af balanceregnskaber mv. kan reduceres betydeligt. Derfor vil Landscentret gerne have flere års erfaringer med ordningen, så man har et bedre grundlag for eventuelt senere at gøre ordningen permanent

På grundlag af delkonklusionerne vedrørende tilmeldinger, administrative og økonomiske konsekvenser, kontrolmæssige samt miljømæssige konsekvenser i forhold til Plantedirektoratets 3-årige pilotprojekt (planperiode 2005/06 til 2007/08) om at anvende balanceregnskaber som dokumentation for udbyttekorrektur af foderafgrøder er det Plantedirektoratets vurdering, at det som opnås med ordningen ikke står mål med den indsats, som er nødvendig for, at ordningen kan videreføres. Vurderingen er primært foretaget med udgangspunkt i den lave interesse for ordningen, i at ordningen er tung at kontrollere for myndighederne, at ordningen er administrativ tung for landmændene, samt at miljøet bliver belastet af ordningen med mindre korrektionen bliver indregnet som en del af den nationale kvælstofkvote (landekvoten).

Samlet set vurderer følgegruppen, at den ikke på det foreliggende grundlag og med den ringe landmandsinteresse for pilotprojektet overordnet set kan anbefale en fortsættelse af ordningen. Det pointeres, at der hermed sigtes på det konkrete pilotprojekt, hvor anvendelsen af balanceopgørelser er særskilt knyttet til muligheden for N-korrektion på baggrund af høje udbytter i foderafgrøder og, hvor anvendelsen sker parallelt med den gældende ordning for gødningsregnskaber.

8 Bilag

8.1 Bilag 1 - Kommissorium for arbejdsgruppe om iværksættelse af pilotprojekt om balanceregnskaber af 12. oktober 2004

Som følge af VMPIII aftalen og lovforslaget om ændring af jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (L 239) skal der iværksættes et pilotprojekt om anvendelse af balanceregnskaber.

Det foreslås, jfr. VMPIII aftalen og vedtagelsen af L239, at pilotprojektet kommer til at omfatte

- dels en model for anvendelse af balanceregnskaber som dokumentation for en korrektion af bedriftens kvælstofnorm ud fra udbyttens niveau for foderafgrøder der opfodres på bedriften og kvælstofindholdet i husdyrgødningen,
- dels elementer, der giver mulighed for en erfaringsopsamling m.h.p. at bidrage til en videreudvikling af balancemodellen og en dokumentation af dens fordele og ulemper, herunder fastlæggelse af grænseværdier for kvælstofoverskud.

Pilotprojektet skal iværksættes med virkning fra planperioden 1.8.2005 – 31.7.2006 og løbe frem til 31.7.2008, således at resultaterne kan indgå i den første planlagte evaluering af VMPIII aftalen i 2008. Ved evalueringen i 2008 vil der foreligge balanceregnskaber for 2 planperioder. På dette grundlag kan der tages stilling til en eventuel forlængelse af projektet frem til 2011.

Med henblik på iværksættelse af pilotprojektet nedsættes derfor en arbejdsgruppe som får til opgave

- at udarbejde en model for iværksættelse af pilotprojekt om anvendelse af balanceregnskaber som dokumentation for udbytte- og normkorrektioner i gødningsregnskabs sammenhæng (FASE 1). Forslaget skal indeholde: populationsprofil – herunder bedriftstyper og disses geografiske placering, balanceregnskabs/-opgørelsesmodel – herunder til en eventuel fastlæggelse af grænseværdier for næringsstofoverskud, kontrolmodel – herunder indberetningskrav og –form inkl. dokumentation,.....
- at udarbejde forslag til, hvilke oplysninger der herudover bør indsamles som grundlag for en efterfølgende kvalificering og videreudvikling af balanceregnskabsmodellen som eventuelt administrations- og kontrolgrundlag for jordbrugets næringsstofanvendelse, samt forslag om hvordan dette bør ske (FASE 2). Der tages i den forbindelse ikke stilling til, hvorvidt videreudviklingen skal ske i regi af et forskningsprojekt, et demonstrationsprojekt eller på anden vis.

Arbejdsgruppen, der afslutter sit arbejde med afrapportering til FVM primo februar 2005, sammensættes af repræsentanter fra

Fødevarerministeriets departement, 5. kontor
Direktoratet for FødevarerErhverv, Miljø- og økologikontoret
Skov- og Naturstyrelsen, Landbrugs- og Bioteknologikontoret
Danmarks Jordbrugsforskning
Dansk Landbrug
Plantedirektoratet

Plantedirektoratet varetager formandskabet og sekretariatsfunktionen for arbejdsgruppen.

Bilag: Lovbemærkningerne til L239, § 1, nr. 2

Efter bestemmelsen i den gældende § 8 kan virksomhedens kvælstofkvote korrigeres, hvis det forventede udbytte for en afgrøde afviger fra de fastsatte standardudbytter. Hvis afvigelsen skyldes højere forventede udbytter, kan kvælstofnormerne hæves, når virksomheden kan dokumentere, at der tidligere er høstet udbytter, som er højere end standardudbytterne.

Med forslaget til stk. 3 bemyndiges fødevareministeren til at iværksætte et pilotprojekt om anvendelse af balanceregnskaber som dokumentation for højere forventede udbytter. Ministeren bemyndiges herunder til at fastsætte nærmere regler for deltagelse i projektet og for antallet af deltagende virksomheder og om udvælgelsen heraf.

Virksomheder, der deltager i pilotprojektet, kan benytte et balanceregnskab for en samtidig korrektion af kvælstofnormerne ud fra udbytteneiveauet for foderafgrøder, der opfodres på virksomheden, og kvælstofindholdet i husdyrgødning.

Det forventes samtidig, at pilotprojektet kan bidrage til en videreudvikling af balanceopgørelsessystemet som administrations- og kontrolgrundlag, herunder til fastlæggelse af grænseværdier for næringsstofoverskud.

Det er hensigten, at deltagere i pilotprojektet indtil videre fortsat skal foretage en gødningsplanlægning samt udarbejde og indsende gødningsregnskab.

Desuden er det indtil videre hensigten, at op til 1 pct. af de virksomheder, der er omfattet af gødningsregnskabssystemet, skal kunne deltage i pilotprojektet, og at de udvalgte virksomheder skal repræsentere forskellige virksomhedstyper.

Pilotprojektet forventes tidligst at kunne iværksættes for planperioden 2005/2006.

...

Pilotprojektet kan omfatte op til 1 pct. af de virksomheder, der er omfattet af gødningsregnskabssystemet. Det vurderes, at pilotprojektet på grund af det begrænsede antal projektdeltagere ikke vil få nævneværdige miljømæssige konsekvenser.

8.2 Bilag 2 – Projektbeskrivelse for udviklingsprojekt ved DJF – fase 2

NÆRINGSSTOFBALANCER PÅ BEDRIFTSNIVEAU TIL FORENKLET REGULERING AF LANDBRUGETS NÆRINGSSTOFFORBRUG OG OVERSKUD

Del 1. Udarbejdelse af bedriftsbalancer for kvælstof og fosfor	
1. Definition af og opstilling af modeller for næringsstofbalancer på bedriftsniveau	VIDERE BEARBEJDNING OG KONSOLIDERING AF ARBEJDE I BALANCE RAPPORT – SIKKERHED PÅ DE ENKELTE POSTER SAMT PRAKTISK BETYDNING AF VANSKELIGT KVANTIFICERBARE POSTER SOM BIOLOGISK N FIXERING, DEPOSITION OG LAGERFORSKYDNING FOR FORSKELLIGE BEDRIFTSTYPER
2. Beskrivelse af datakrav og regnskabsmetode	<i>Erfaringer fra pilotprojektet?</i>
3. Beskrivelse af muligheder for datafremskaffelse	<i>Erfaringer fra pilotprojektet?</i>
4. Opdeling af bedriftsbalance i besætnings- og markbalance.	Metodiske aspekter ved forskelligt datagrundlag og valg af 'fixpunkter' er afdækket. Punktet er vigtig for meningsfuldt at kunne estimere tabs-posterne (pkt 5)
5. Fordele overskud af næringsstoffer på tabsposter og ændring i jordpulje.	Principper udviklet bl.a til brug ved VVM-sagsbehandling. Der er behov for yderligere fokus på operationalisering af jordpulje ændringer. (internetværktøjet Farm-Ntool, www.farm-N.dk)
Del 2. Opstilling af mulige principper for valg af grænseværdier for acceptabelt næringsstofoverskud samt betydningen heraf for tab og produktionstilpasning	
6. Udvikling af metoder til opstilling af grænseværdier for næringsstofoverskud	Tænkes bla. gennemført ved sammenholdelse af balancer ud fra norm-tal (med input fra Centrale registre (CHR, GLR, Gødningsregnskaber)) og data fra grønne regnskaber/pilotprojektet. Metoden for Normtals beregninger er f.eks gennemført for Fyn for 2003.
7. Undersøge hvordan jordbrugsvirksomheder vil tilpasse produktionen under en regulering med næringsstofbalancer	<i>Modelberegninger og erfaringer fra pilotprojektet</i>

Del 3. Specificering af forslag til implementering af balancemodellen samt konsekvensvurdering	
8. Forslag til balancemodeller	
9. Skabe sammenhæng og overblik over tabsposter set i relation til den nuværende praksis	
10. Beskrivelse af skitse til en administrations- og kontrolmodel samt vurdering af konsekvenser og omkostninger ved anvendelse af balancemodel som reguleringsmodel	
<p>Skitse til en administrations- og kontrolmodel</p> <p>Ressourceforbrug og omkostninger</p> <p>Konsekvenser for jordbrugsvirksomhederne</p> <p>Miljømæssige konsekvenser</p>	

Referencer

- Hutchings, N. J., Kristensen, I. S., Detlefsen, N., Petersen, B. M., and Jørgensen, M. S. 2006: A farm-scale internet-based tool for accessing the effect of intensification on losses of nitrogen to the environment. In "Technology for recycling of manure and organic residues in a whole-farm perspective. Danish Institute of Agricultural Science. Report Plant Production. 122, 187-190.
- Jørgensen, M. S., Detlefsen, N., and Hutchings, N. J. 2005: FarmN: A Decision Support Tool for Managing Nitrogen Flow at the Farm Level. EFITA (European Federation for Information Technology in Agriculture, Food and the Environment) konferencen, Vila Real, Portugal, 25.-27. juli-2005. <http://130.226.173.223/farmn/FarmNTool.pdf>, 1-7.
- Kristensen, I. S., Detlefsen, N., Petersen, B. M., Hutchings, N. J., and Jørgensen, M. S. 2006a: Farm-N: An internet-based tool for calculating the likely effect of intensification on losses of nitrogen. Oral presentation at 14th N Workshop, 24-26. Oct. 2005. Maastricht. "N management in agrosystems in relation to the Water Frame Directive. Eds. Schröder, J.J. and Neeteson, J.J.. Plant Research International. 116, 57-60.
- Kristensen, I. S., Kristensen, I. T., Petersen, B. M., and Jørgensen, U. 2006b: Værktøj til beregning af N-tab fra typelandbrug på Fyn i år 2003., 1-54.

8.3 Bilag 3 Sammenfatning - konklusioner fra udviklingsprojekt om balanceregnskaber ved DJF

Fase 2 projektet har vist

- At det er muligt at beregne bedrifts N- og P- balancer med rimelig sikkerhed, og at der kan fastsættes grænseværdier til brug for regulering, hvorved der ikke sker væsentlige ændringer mellem hoved bedriftstyperne svin, mælk og planteavl, herunder at grænseværdien kan tage hensyn til husdyrbelægningsgraden.
- De enkelte bedrifter vil opleve, at miljøreguleringen vil ændres i betydeligt omfang, idet der for en given bedriftstype er en betydelig variation i bedriftsoverskuddet, hvorfor mange jordbrugere vil skulle tilpasse produktionen. Groft sagt vil det betyde, at 'næringsstofeffektive' landmænd med høje udbytter og lavt input (bedrifter med høj effektivitet) vil få mulighed for øget N-input, mens andre bedrifter vil skulle reducere input.
- De økonomiske- og miljømæssige konsekvenser for typiske bedrifter er vurderet til at være positive. Den vigtigste effekt er, at bedrifter med husdyr som ligger over grænseværdien vil blive stimuleret til at spare indkøbt foder-N og handelsgødning, hvorved udvaskningen reduceres markant. På husdyrbedrifter - som ligger under grænseværdien og som øger handelsgødning op til grænseværdien - vil udvaskningen kun stige svagt, idet handelsgødning udnyttes mere effektivt end husdyrgødning.
- De økonomiske konsekvenser på bedrifter med lav norm N-udnyttelse vil være betydelige med mindre der ved fastsættelse af grænseværdierne tages hensyn hertil (som foreslået ved metoder der baserer sig på N-effektivitet)
- Regulering efter en balancemodel vil i højere grad end nu direkte adressere næringsstoffabene under ét ved landbrugsproduktionen. Afhængig af den detaljerede udformning vil en balance-model i højere grad give jordbrugeren mulighed for (selv) at optimere sin faktor-anvendelse i forhold til at opnå et bestemt miljøresultat. Vælges en model hvor grænseværdien fastsættes efter Farm-N modellen, der bruges i VVM reguleringen, vil der udover balancen kunne beregnes estimater for overskuddets fordeling på tabsposter. Herved kan landmanden samtidig vurdere betydningen af at implementere nye metoder eller ny teknologi. Hvis der til eksempel etableres ny teknik til reduktion af ammoniaktab fra husdyrgødningen, kvantificeres samtidigt den øgede mængde husdyrgødnings-N til markerne, og jordbrugeren får direkte kvantificeret muligheden for reduktion af handelsgødnings N-input.
- De nødvendige data til beregning af en bedriftsnæringsstofbalance er de samme som anvendelse ved et grønt regnskab, men til nærværende formål er der behov for supplerende oplysninger vedrørende omdriftsareal.

Regulering efter en balancemodel kræver fastsættelse af en grænseværdi for den aktuelle bedrift. Denne kan fastsættes baseret på typetal fra samme bedrifts- og jordtype med en korrektion for dyrenheder/ha, eller ved at beregne en bedriftsspecifik grænseværdi på grundlag af en forudsat minimumseffektivitet til den givne produktion. Projektet har vist, at der på tilstrækkeligt kvalificeret grundlag kan opstilles relevante grænseværdier for enkeltbedrifter. Disse grænseværdier kan også bruges som grundlag for at fastsætte et 'bundfradrag' ved en evt indførelse af afgift på bedriftsoverskud af næringsstoffer.

Ved eventuelt overgang til balanceregulering, hvor grænseværdier fastsættes ud fra næringsstof normer, vil der være behov for at gennemgå alle normer i relation til regulering. Hvis ikke de valgte

normer stimulerer landmændene til høj effektivitet, så vil balanceregulering ikke fungere i praksis i forhold til den forventede miljøeffekt.

Da mange data er fælles for et driftsregnskab og et balanceregnskab er det naturligt at balanceregnskabet følger driftsåret, og at det er driftslederens ansvar at udarbejde regnskabet.

Det er opfattelsen at et balanceregnskab ud fra biologiske og driftsmæssige hensyn kan anvendes som administrations- og kontrolgrundlag for jordbrugets næringsstofanvendelse. Dog er der nogle konsekvenser ved den form for regulering som man må forholde sig til:

- Kvælstoflagringen i jorden er en vigtig parameter i et korrekt næringsstofregnskab, men den foreslåede model tager ikke direkte hensyn til om de enkelte bedrifter gennem sin praksis påvirker dette
- Bidraget fra jordens naturlige mineraliseringsevne tages der ikke hensyn til i et regnskab (pga. vanskeligheder med en bedriftsspecifik estimering), men det har betydning for hvor let det er for en bedrift at opfylde givne grænseværdier
- Regulering på baggrund af opnåede produktionsresultater kan måske juridisk være vanskeligere end på aktuelle handlinger, idet jordbrugeren ikke på forhånd kan vide om de eksempelvis gødsker lovligt.
- Ved eventuel overgang til balanceregulering skal overvejes hvordan nuværende supplerende miljøregulering bliver påvirket.
- På bedrifter med stort salg af husdyrgødning vil overgang til balanceregulering medføre en stramning i forhold til den nuværende regulering, hvor et stort stald-/lagertab accepteres på lille jordtilliggende. Disse bedrifter vil blive stimuleret til at øge jordtilliggende og /eller minimere stald-/lagertab.
- Nærværende projekt har ikke gennemarbejdet alle normer for ”små” afgrøder og animalsk produktion fra fjerkræ og pelsdyr, hvorfor der før en eventuel overgang til regulering efter balancer er behov for konsekvensvurdering for disse områder.

Det er ikke vurderet i projektet, hvordan der hensigtsmæssigt kan sanktioneres, hvis bedrifter over-skrider de angivne grænseværdier. Dette skal gøres til genstand for en selvstændig analyse hvis aktuel.

8.4 Bilag 4 – Kommissorium for følgegruppe for pilotprojekt om balanceregnskaber

Kommissorium for følgegruppe for pilotprojekt om balanceregnskaber (af 28. marts 2007)

Opgave og kompetencer

Formålet med følgegruppen er at etablere et forum af relevante aktører, som skal følge og drøfte udviklingen og status for pilotprojekt om balanceregnskaber – fase 1 og fase 2. Fase 1 varetages af Plantedirektoratet og fase 2 varetages af Det Jord-brugsvidenskabelige Fakultet.

Følgegruppen skal sikre gensidig orientering og vejledning. Samtidig er det følge-gruppens ansvar, at træffe de faglige og politiske beslutninger der er nødvendige for, at pilotprojektet kan gennemføres i overensstemmelse med ”Afrapportering fra arbejdsgruppen om iværksættelse af pilotprojekt om balanceregnskaber” af 7. april 2005.

Mødehyppighed

Følgegruppen mødes som udgangspunkt to gange årligt.

Formandskab og sekretariatsfunktion

Formandskab og sekretariatsfunktion varetages af Plantedirektoratet.

Medlemmer

Følgegruppen sammensættes af repræsentanter fra:

- Dansk Landbrugsrådgivning, Landscentret, (Konsulent Søren Kolind Hvid)
- Skov- og Naturstyrelsen, Landområdet, (Agronom Hans Kjær)
- Fødevareministeriets departement, Kontoret for bæredygtighed og land-brug/miljø, (Specialkonsulent Poul Arne Iversen)
- Direktoratet for FødevareErhverv, Koordinationskontoret for Landdistrikter og Erhvervsudvikling, (Fuldmægtig Jørgen Sandby Nielsen)
- Det Jordbrugsvidenskabelige Fakultet, (Forskningsleder John Erik Hermansen)
- Plantedirektoratet, Sektor for miljø, (Sektorchef Johan Kjølhede Overgaard), formand
- Plantedirektoratet, Sektor for miljø, (Specialkonsulent Jannik Rauer)
- Plantedirektoratet, Sektor for miljø, (Fuldmægtig Katrine B. Lindgreen), sekretær

9 Referencer

Plantedirektoratet, 2005: Afrapportering fra arbejdsgruppen om iværksættelse af pilotprojekt om balanceregnskaber.



Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Plantedirektoratet
Skovbrynet 20
2800 Kgs. Lyngby

ISBN (tryk) 978-87-7083-728-6
ISBN (web) 978-87-7083-729-3

Tlf.: +45 4526 3600
Fax.: +45 4526 3610

E-mail: pdir@pdir.dk
<http://www.pdir.dk>