

Regjeringens forslag til ny gjødselbrukforskrift

Høringsuttalelse fra Akershus fylkeskommune

Akershus fylkeskommune viser til mottatt brev av 20.03.24 fra Landbruks- og matdepartementet om høring av ny forskrift om lagring og bruk av gjødsel mv., gjødselbrukforskriften, og oversender med dette sin høringsuttalelse samt fylkesrådets protokoll.

Fylkeskommunens høringsuttalelse har følgende hovedpunkter:

1. Gjødselregelverket er modent for revisjon og det er et godt grep å regulere all bruk av gjødsel, og dele regelverket i en forskrift om bruk og lagring, og en om gjødselvarer.
2. Samlet bør regelverket utformes slik at det stimulerer til uttesting av nye metoder og til økologisk drift. Gjødselbrukforskriften må utformes slik at den fremmer og ikke blir til hinder for utprøving og innføring av nye metoder i jordbruket og i dets næringskjeder.
3. Gjødselbrukforskriften skal stimulere til økt ressurseffektivitet, redusert bruk av fosfor, og god miljøprofil i jordbruket. Dette bør tydeliggjøres i formålet, med mål for klima, naturmangfold og forurensing, og for omlegging til sirkulær økonomi.
4. Regulering av nitrogengjødsling til Oslofjorden må styrkes. Det bes om at øvre grense settes til 17 kg/dekar/år for all nitrogengjødsling i alle nedbørfelt til Oslofjorden.
5. Avstand til vassdrag ved spredning av gjødsel bør øke fra minst 6 til minst 10 meter; dette for å ivareta naturmangfold og redusere næringsbelastning på vassdrag og kyst, spesielt Oslofjorden og dens nedbørfelt.
6. Lagring av gjødselvarer bør bare kunne skje mer enn 10 meter fra vannforekomst.
7. Fylkeskommunen påpeker betydningen for klima og jordhelse av økt karboninnhold i jord på kornareal, og etterlyser virkemidler for dette i forskriften.
8. Fylkeskommunen støtter etablering av et offentlig, digitalt register for jordprøver, men foreslår åtte års intervaller, og et mer omfattende/hensiktsmessig analyseprogram.
9. Det påpekes at det med forskriften må følge tilstrekkelige ressurser til kompetansebygging og veiledning samt investeringstilskudd, for å oppnå formålet om økt bruk av organisk baserte gjødselvarer. Også ressurser til overvåkning og tilsyn er nødvendig.

Overordnede vurderinger

Av høringsbrevet framgår at gjeldende forskrifter (forskrift nr. 951 av 2003 om *gjødselvarer mv. av organisk opphav* og forskrift nr. 791 av 1999 om *gjødslingsplanlegging*) erstattes av to regelverk, der *gjødselbruk-forskriften* regulerer lagring og bruk, mens produksjon, omsetting og import av gjødselvarer reguleres av *gjødselvarereforskriften*.

Vi mener todelingen er en god tilnærming fordi de to forskriftene treffer hver sin målgruppe. Denne løsningen krever imidlertid at de to forskriftene spiller godt sammen. Vi gir også vår støtte til at det nye regelverket ser bruk av organisk gjødsel og mineralgjødsel i sammenheng.

Overordnet mener Akershus fylkeskommune at det er på tide med denne forskriftrevisjonen fordi samfunnet de siste 20 årene har endret seg mye i møtet med stadig større utfordringer. I løpet av 2000-tallet er det blitt tydelig at samfunnet raskt må gjennomgå en utvikling mot sirkulær økonomi, som virkemiddel mot klimakrise og økende naturtap. Overgjødsling av vassdrag er et problem og nitrogengjødsling gir negative effekter i kystnære farvann. Tap av organisk innhold i jord er et økende problem og fører til betydelige klimagassutslipp og sviktende jordhelse. Videre har avfallsmengdene stadig vokst og plastforurensing tiltatt. Samtidig kildesorteres stadig mer husholdningsavfall, og mye organisk avfall foredles til gjødselvarer. Økt bruk av slam som gjødselvarer har vært mulig pga. stadig bedre rensemetoder. Kunnskap om positive virkninger av biokulltilsetning i humusfattig jord er kommet til. Metoder for regenerativt jordbruk testes ut. Det skjer i dag innovasjon i alle deler av landbrukets næringskjeder.

Vi merker oss at høringsutkastet dessverre ikke gir tydelig signal om innretting mot sirkulærøkonomi, og vurderer den derfor i sin nåværende form langt på vei som en tapt mulighet. Fylkeskommunen mener dette bør rettes opp.

Formålet med gjødselregelverket er her et sentralt punkt; det bør reflektere regelverkets bidrag til en ønsket retning for samfunnsutviklingen. Vi mener de to høringsutkastene i sum har svakere formuleringer av formål enn forskriftene som erstattes. Utkast til gjødselbrukforskrift benytter formuleringene i gjeldende forskrift av 2003 om gjødselvarer, men der denne har mål om å fremme organiske gjødselvarer som ressurs, blir dette nå utvannet til å gjelde all gjødsel. Utelatt er dessuten formuleringer i forskrift om gjødslingsplanlegging om å begrense avrenning og utslipp til luft, god avlingskvalitet og riktig utnyttning av næringsstoffer.

Fylkeskommunen mener at gjødselbrukforskriften skal ha som formål å fremme regenerativt jordbruk, lavere klimagassutslipp, redusert forurensing/miljøbelastning, økt bruk av organisk avfall, og tilbakeføring av biologiske komponenter der jordsmonnet er utarmet, som ledd i en miljøforsvarlig forvaltning av jordsmonnet. Videre bør forskriften ha mål om å ivareta biologisk mangfold i jorda og i jordbrukslandskapet.

Som en konsekvens av vårt forslag til formålsparagraf bør forskriftens innhold/paragrafer utformes slik at forskriften tydeligere stimulerer til innovasjon for sirkulær gjødselbruk, slik at gjødselvarer med organisk opphav i regelen blir landbrukets førstevalg, og at gjødselbruk i minst mulig grad belaster naturen. Som nevnt pågår det i flere miljøer utprøving av regenerative metoder litt på tvers av etablerte driftsmetoder. Det er viktig at forskriftsendringen ikke blir til hinder for å teste ut og innføre nye metoder i jordbruket.

Ettersom lagring og bruk av importert organisk gjødselvarer kan gi mulighet for spredning av fremmede organismer, bør det vurderes å ta inn naturmangfoldloven (kapittel IV) i hjemmelsgrunnlaget for gjødselbrukforskriften. Formålet om å ivareta biologisk mangfold peker også mot naturmangfoldloven.

Av høringsbrevet og høringsnotatet framgår at gjødselbrukforskriften skal erstatte både forskrift nr. 951 og nr. 791. Av § 35 oppgis at forskrift nr. 951 oppheves, mens (oppheving av) forskrift nr. 791 om gjødslingsplanlegging ikke blir nevnt.

Øvrige tilrådninger og innspill

Behov for redusert nitrogenbelastning på Oslofjorden

Utkastet til gjødselbrukforskrift vil bidra til økt ressurseffektivitet og styrket miljøprofil i jordbruket idet den stimulerer til gjenbruk, strammer inn bruk av fosfor, spredetid for organisk gjødsel og skjerper regelverket for tungmetaller, arsen og plastfragmenter. Alt dette er positivt. For nitrogen styrkes imidlertid ikke regelverket. Høringsutkastet gjentar (i § 19) dagens forskrift (§ 24) om begrensning på 17 kg totalnitrogen pr. dekar ved bruk av husdyrgjødsel på areal som drenerer til søndre del av Østfold fylke (nord til Strømstangen fyr), samt på areal i nedbørfeltene til vassdrag med utløp innenfor Drøbak-terskelen.

Fylkeskommunen gjør oppmerksom på at nitrogenutslippene i Oslofjorden er en viktig faktor for at fjordens marine økosystemer er kritisk degradert. Vi etterlyser derfor en sterkere regulering som omfatter all nitrogengjødsling på arealer som drenerer til Oslofjorden og ber om at forskriften setter 17 kg pr. dekar og år som største verdi for alle typer nitrogengjødsel i alle nedbørfelt som drenerer til Oslofjorden. Dermed utvides dagens virkeområde som er begrenset til husdyrgjødsel og kun til deler av fylkene Akershus og Østfold.

Behov for oppbygging av organisk innhold i jord

I Akershus er en stor del av jordbruksarealet lagt om til kornproduksjon i løpet av de siste femti årene. Disse arealene har mistet mye organisk innhold, og dette har ført til store klimagassutslipp. Vi mener at forskriften bør utformes slik at den aktivt stimulerer til økt bruk av organisk baserte gjødselvarer på kornareal, inkludert økt bruk av biokull. Dette vil både fremme jordhelse og avling, og bidra til økt opptak av klimagasser.

Behov for tydeligere ivaretagelse av biologisk mangfold

For å ivareta biologisk mangfold og forebygge forurensning, bør avstand til vannløp vurderes økt til 10 meter (fra spredningsutstyrets normale rekkevidde) ved gjødselspredning på innmarksbeite. For Oslofjorden og for vassdragene som drenerer til fjorden, vil dette bidra til redusert overgjødsling og skader på økosystemene.

Behov for å bedre betingelsene for økologisk jordbruk

I *Nasjonal strategi for økologisk jordbruk 2018-2030* vil regjeringen legge til rette for økologisk produksjon. Ved denne revisjonen ber vi regjeringen bidra til at gjødselregelverket stimulerer økologisk jordbruk.

Behov for kunnskapsbygging, økonomiske ressurser og administrativ lettelse

En større omstilling fra mineralgjødsel til biobasert gjødsel vil kreve kunnskapsbygging i alle deler av næringskjeden, i tillegg til riktig teknologi og tilstrekkelig infrastruktur. Da må samtidig gårdbrukere, rådgivere og forvaltning få tilgang til tilstrekkelige ressurser for effektivt å håndtere de nye kravene. Det vil dessuten være behov for å styrke veiledningen til omlegging/driftstilpassing for biobasert, ressurseffektiv gårdsdrift, og til gode samarbeidsløsninger innad i næringa.

Bondens administrative og økonomiske byrde er to barrierer som må passeres for at et revidert gjødselregelverk skal kunne bidra til en større omstilling for bruk av biobasert gjødsel. En overgang fra bruk av mineralgjødsel vil innebære en betydelig økonomisk belastning, spesielt for små og mellomstore gårdsbruk. Her vil betydelige investeringer måtte legges inn til innkjøp av teknologi og oppgradering av lagringsanlegg. Det må følgelig avsettes tilstrekkelig med statlige midler til investeringstilskudd. Uten tilstrekkelig offentlig innsats vil resultatet i verste fall kunne bli redusert etterspørsel etter sirkulære gjødselprodukter.

I høringsutkastet legges det opp til økt dokumentasjon, journalføring og kartlegging av jord i offentlig database. Kravet om uttak og analyse av jordprøver hvert fjerde år vil være kostnadskreven, selv om analysen kun har fire indikatorer (jordart, moldinnhold, pH og fosforinnhold). Fylkeskommunen foreslår her å øke intervallet til åtte år, men med en utvidet analyse som fanger viktige parametere for jordkjemi og jordbiologi. Det bør vurderes om denne kostnaden kan bekostes av staten, dels for å redusere bondens ressursbehov, og dels for å øke sikkerheten for at jordanalysene kommer inn i det offentlige registeret.

Vurderinger knyttet til enkeltparagrafer

§ 3. Definisjoner

Følgende definisjoner bør legges til: Forurensning, Vaskevann, Flomutsatt og Tilstrekkelig nedmolding.

§ 4. Plassering av gjødselanlegg og driftsbygninger

Både «flomutsatte områder» og «forurensning» bør klargjøres, se kommentar for § 3.

§ 6. Krav til håndtering av husdyrgjødsel ved utendørs dyrehold

Her bør i tillegg minimum avstand til vannforekomst angis med 10 meter for hvileplasser, drikke- og fôringsplasser for husdyr. Vi vurderer dette som et viktig tiltak for å beskytte vannmiljøet.

§ 8. Lagring og plassering av tørr organisk gjødsel direkte på bakken

Paragrafens krav om «tilstrekkelig avstand» vil være krevende å vurdere (og kontrollere). Vi foreslår derfor at det angis en minimums avstand på 30 meter til vannforekomst.

§ 9. Krav til oppsamling av silopressaft og lagring av fôr på bakken

I paragrafen bør det i andre ledd presiseres en minste avstand til vannforekomst på 10 meter. Videre bør det kreves at lagring skjer på areal som ikke er utsatt for flom. Paragrafen bør gi forbud mot lagring av rundballer (plast-innpakket fôr) med ødelagt forsegling, og krav om snarlig, lovlig destruering. Det bør til sist framgå av paragrafen at grunneier uten opphold plikter å fjerne rundballer på avveie.

§ 10. Krav til håndtering av næringsholdig væskeoverskudd fra innendørs husdyrhold og veksthus

I paragrafens første ledd kreves at utslipp ikke medfører forurensning. Dette kan med fordel presiseres, enten i forskriften (forurensning til grunnvann/til vassdrag) og helst slik at det er mulig å kontrollere ved tilsyn. Dette kan også utdypes i en veileder.

§ 12. Krav til lagerkapasitet

Kravet om minst åtte måneders lagerkapasitet bør vurderes differensiert. Ifølge vår informasjon kan gårdsbruk med produksjon av gris og korn ha behov for 12 måneders lagerkapasitet på grunn av tidsvinduet for spredning av gjødsel.

§ 14. Krav til spredetidspunkt

Det bør vurderes å ta inn et ledd om egen tidsramme for spredning av gjødsel i nedbørfelt som drenerer til Oslofjorden. Her foreslås i så fall siste frist satt til 15. august for areal som ikke tilsås med høstkorn, og til 1. september på høstkorn-mark. Erfaringsmessig vaskes en god del næring ut allerede i siste halvdel av august.

§ 16. Godkjent spredeareal

Til paragrafen foreslås et nytt ledd som tydeliggjør avstandskrav til offentlig og private drikkevannskilder hvor det framgår at drikkevannet ikke skal forurenses.

§ 17. Vegetasjonssone som er båndlagt mot spredning

I annet ledd bør avstandskravet øke fra minst 6 til minst 10 meter. Dette vil likevel gi gjødslingseffekt sonen nærmest vannet som ligger lavere enn beitemarka. Innmarksbeiter bør normalt ikke ligge nærmere vannforekomster en ti meter både for å unngå overgjødning av vassdraget og for å sikre mulighet for etablering av naturlig kantvegetasjon; viktig for livet i vassdraget og for dyreliv med kantsonen som vandringsvei.

§ 19. Begrensning for nitrogen i sårbare områder

Vi viser til argumentasjon foran for å styrke paragrafen ved at alle gjødselslag omfattes (også mineralgjødsel) og at alle nedbørfelt som drenerer til Oslofjorden omfattes av paragrafens bestemmelser. For Oslofjorden vil overvåkning og kontroll være viktig for måloppnåelse.

§ 20. Begrensninger for tilførsel av fosfor på jordbruksareal

For tredje ledd foreslås en egen bokstav for nedbørfelt som drenerer til Oslofjorden. Her reduseres nedtrapningstiden fra åtte til fire år slik at 2,3 kg P/daa/år blir øvre grense fra 1. januar 2029. Det foreslås å presisere bruk av gjødselplan slik at sjette ledd starter med setningen. «Gjødsling skal skje i henhold til gjødslingsplan.»

§ 21. Adgang til høyere forfortilførsel for særlig fosforkrevende vekster

Denne paragrafen gir unntak fra § 20 og åpner for gjødsling etter behov ved produksjon av en rekke fosforkrevende vekster. Dette er krevende i nedbørfelt til Oslofjorden. Her bør det presiseres at gjødsling skal følge gjødselplan. Videre bør det komme tydelig fram hvordan gjødslingsnivået skal beregnes, hvilke avbøtende tiltak som er aktuelle og hvem som har myndighet til å pålegge tiltak.

For kommuner i nedbørfelt til Oslofjorden vil det være aktuelt med spesielt god overvåkning, utover hva som kan finansieres gjennom avgifter til vann og avløp. Her bør det følgelig etableres en finansieringsordning.

§ 25. Særlige bestemmelser om bruk av gjødselvarer på dyrket jord ut fra tungmetallinnhold

Paragrafen bør følges opp med veiledning om tungetallanalyser som tilbud til jordbruksforetakene. Grenseverdiene skiller seg her fra normverdiene i forurensningsforskriften (kap. 2, vedlegg 1), som er høyere for kadmium, kobber, nikkel og sink. Arsen har grenseverdi langt under det EU-gjødselvarerforskriften setter (hhv. 8 mg og 40 mg pr. kg tørrstoff). Dette drøftes ikke i høringsnotatet, og vi ber om en redegjøring.

Vi ber også vurdert hvordan målemetoden (mg/kg tørrstoff) faller ut for ulike jordtyper og for plantehelse, om f.eks. vekster i lett moldjord vil ha lavere verdier av tungmetaller enn tilsvarende vekster i tung leirjord med like jordverdier. Til sist ber vi om innføring av unntak for bruk av alger/tang/tare som gjødselvarer – organismer det er vanlig å bruke i økologisk jordbruk langs kysten. Disse har normalt så høyt innhold av arsen og kadmium at de vil plasseres i tungmetallklasse III.

§ 27. Krav til journal med dokumentasjon på mottak, bortskaffelse og bruk av gjødsel

Også denne paragrafen bør følges opp med et veiledningsopplegg som kan sikre enhetlig praksis og kontroll.

§ 29. Uttak og analyse av jordprøver

Vi viser til argumentasjon foran om å øke intervallet fra fire til åtte år, og samtidig øke antall parametere. Det bør vurderes å etablere en veiledningstjeneste som kvalifiserer bonden for selv å gjennomføre uttak av jordprøver. Det bør framgå av paragrafen om registeret for jordprøver er offentlig tilgjengelig.