

# Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til ny forskrift om lagring og bruk av gjødsel (gjødselbrukforskriften)**  
Ansvarelig: **Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Klima- og miljødepartementet

Deres ref.:	Vår ref.:	Vår saksbehandler:	Dato:
24/688	24/00084	Jørgen Falkheim	06.05.2024

## Uttalelse

Om: **Forslag til ny forskrift om lagring og bruk av gjødsel mv. (gjødselbrukforskriften)**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Regelrådet har vurdert forslag til ny gjødselbrukforskrift som Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring.

Høringsnotatet svarer delvis på de seks spørsmålene i utredningsinstruksens punkt 2-1. Regelrådet vurderer at forslagene berører mange virkninger og gir betydelige økonomiske kostnader for de berørte. Regelrådet mener utredningen ikke oppfyller utredningsinstruksenes krav til omfang og grundighet (punkt 2-2). Det foreligger et omfattende og grundig utredningsarbeid bak de foreslåtte tiltakene. Regelrådet mener en større del av dette arbeidet burde vært brukt i høringsnotatet for å belyse et stort sakskompleks.

Regelrådet mener det er svakheter i utredningen av problem, mål, prinsipielle spørsmål, forventede nyttevirkninger og anbefaling av tiltak. Regelrådet mener departementene i større grad kunne dokumentert vurderingene av alternative tiltak som finnes i bakgrunnsutredningene. Utredningen gir en god beskrivelse av berørt næringsliv, og de negative virkningene av forslagene er i noen grad belyst.

Regelrådet savner en grundigere gjennomgang av hvordan disse tiltakene i praksis skal gjennomføres. Det er bra at departementet har vurdert løsninger som balanse gjødsling og biogassanlegg for produsenter med overskudd av gjødsel. Regelrådet savner imidlertid en grundigere vurdering av tiltak som må gjøres for at virkninger med overproduksjon skal kunne benytte seg av disse løsningene. I det videre arbeidet med forslagene blir det derfor viktig at departementene gjennomfører tiltak som sikrer at dette er reelle løsninger på problemene med overproduksjon av fosfor.

At nyttevirkninger er mangelfullt utredet og belyst i utredningen, gjør at Regelrådet ikke kan konkludere med at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise  
leder av Regelrådet

## **1 Om forslaget som er sendt på høring**

Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet foreslår på bakgrunn av forslag fra Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet og Mattilsynet endringer i gjeldende regelverk for lagring og bruk av gjødsel. Gjødselbrukforskriften skal bidra til å ivareta matproduksjon, fremme gjenbruk av ressurser, ivareta hensynet til biologisk mangfold, motvirke forurensning, bidra til en miljøforsvarlig forvaltning av jordsmonnet og forebygge helsemessige og hygieniske ulemper.

Ny gjødselbrukforskrift skal gjelde på tvers av alle gjødselslag, og vil regulere lagring og bruk av organisk gjødsel som husdyrgjødsel, bioest mv., samt bruk av mineralgjødsel. Departementene foreslår at også mineralgjødsel skal omfattes av den delen av regelverket som omhandler bruk (grensene for fosfor og areal det kan spres på). Krav til spredetidspunkt og krav til plassering, oppsamling og lagring av gjødsel skal etter forslaget bare gjelde organisk gjødsel.

Blant hovedforslagene i høringen er en innstramning i tillatte mengder fosfat som kan spres per arealenhet og en innskrenking av tidsrommet det er tillatt å spre organisk gjødsel. Det er lagt til rette for en overgangsperiode der mengden tillatt bruk av fosfor gradvis vil reduseres de neste åtte årene. Det er foreslått andre fosforgrenser for Rogaland og Troms- og Finnmark enn for resten av landet.

## **2 Regelrådets mandat og prioritering**

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

### **2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken**

Det er ca. 35 000 jordbruksforetak i Norge, og flertallet av disse er enkeltpersonforetak. Stabile rammebetingelser og enkle og treffsikre regler som fungerer godt i praksis er viktig for jordbruket. Reguleringen av gjødselbruk er en sentral rammebetingelse for jordbruksdrift, og vil i stor grad påvirke virksomhetenes lønnsomhet og praktiske gjennomføring av sitt virke. Forandringer i rammebetingelser for næringen vil også ha ringeffekter til et stort antall virksomheter som er avhengige av jordbrukets produkter. Regelrådet har derfor prioritert å vurdere forslaget til ny forskrift om gjødselbruk.

## **3 Regelrådets vurdering av utredningen**

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

### **3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget**

Problemstillingen er overordnet beskrevet i høringsnotatet. Departementene påpeker problemene ved dagens forhold, men omfanget av problemene en søker å løse kommer ikke klart frem. Utredningen kunne vært styrket med en mer detaljert beskrivelse av påvirkningene utslipp av fosfor har på norsk natur i dag. Mangelen på beskrivelsen av nullalternativet fremstår som en svakhet ved høringen.

Beskrivelsen av målene med forslagene er også overordnet beskrevet. Det fremstår klart for leseren hva en kvalitativt vil oppnå med forslagene, men ingen mål er tallfestet. Høringsnotatet inneholder heller ikke informasjon om hvilke nivåer av vannkvalitet vi ønsker å oppnå.

### **3.2 Utredning av alternative tiltak**

Forslagene i høringsnotatet bygger på en lengre prosess der direktoratene og flere utredninger har vurdert relevante tiltak. Departementene gjennomgår enkelte alternative tiltak til noen av forslagene i høringen. For de fleste og mest inngripende forslagene er likevel ikke alternative tiltak vurdert og diskutert i høringsnotatet. Selv om flere alternativer er vurdert i utredningsprosessen sett under ett, mener Regelrådet at høringen kunne vært styrket med en bredere gjennomgang av de vurderingene som høringsnotatet bygger på. Dette er spesielt viktig i saker der beslutningsgrunnlaget er så stort som her. En grundigere gjennomgang av de foregående vurderingene vil gjøre det lettere for leseren å forstå informasjonsgrunnlaget og vurderingene som ledet til departementenes anbefalinger.

### **3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv**

Utredningen inneholder en grundig beskrivelse av berørt næringsliv. Antall berørte virksomheter er tallfestet. Særpreg ved de forskjellige sektorene innenfor jordbruket er også beskrevet. Lokale faktorer i de forskjellige jordbruksregionene i Norge er også belyst. Regelrådet mener at den gode beskrivelsen generelt legger et godt grunnlag for en videre vurdering av hvordan virkningene av forslaget vil påvirke næringen og hvordan virkningene vil kunne slå ut forskjellig geografisk og mellom ulike virksomheter. Likevel vil vi påpeke at en enda mer detaljert beskrivelse av lokale og regionale forhold kunne belyst særforhold som gjør at forslagene vil kunne slå uheldig ut.

### **3.4 Utredning av virkninger for næringslivet**

Beskrivelsen av de negative virkningene av forslagene er relativt god og inneholder en detaljert gjennomgang av de forventede negative effektene av forslagene. Virkningene er tallfestet for forskjellig type jordbruk og ved forskjellig geografisk beliggenhet. Regelrådet mener likevel at høringen kunne vært ytterligere styrket om departementene hadde tatt med enda mer av tallmaterialet fra de økonomiske analysene som ligger til grunn for forslagene. Slik Regelrådet ser det, er det gjennomført et svært grundig utredningsarbeid knyttet til de økonomiske virkningene av forslagene. Gitt hvor inngripende og kostbare forslagene er antatt å være er det derfor uheldig at ikke mer av denne informasjonen blir belyst i selve høringsnotatet. Regelrådet vil påpeke viktigheten av å opplyse høringsinstansene om de antatte virkningene som de bakenforliggende utredningene har påvist. Regelrådet mener departementene kunne gitt eksempler på forskjellen i arealbehov ved gammel og ny beregningsmetode og nye grenseverdier for de mest sentrale dyreslagene.

Nyttevirkningene av forslagene er overordnet beskrevet, men ikke tallfestet. Det må anses som allment kjent at overgjødning av vassdrag og fjorder er et betydelig problem, og en bedring av vannkvaliteten vil være bra for samfunnet. Regelrådet mener likevel forslaget inngripende natur setter et høyere krav til at nyttevirkningene dokumenteres.

### **3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet**

Høringsnotatet inneholder mange gode vurderinger av forutsetningene for en vellykket gjennomføring. Regelrådet er positive til at det foreslås flere overgangsordninger for å lette på byrdene for de berørte aktørene i overgangen til nytt regelverk. Det foreslås også flere dispensasjonsmuligheter for aktører som blir uforholdsmessig hardt rammet. Det er positivt at departementet allerede nå har planlagt evaluering av regelverket. Regelrådet mener også det er bra at departementene allerede har startet arbeidet med å utarbeide gode digitale løsninger for rapportering.

Regelrådet er også positive til at departementene har vurdert hvordan aktører skal kunne håndtere den forventede overproduksjonen av gjødsel. Vi savner likevel en grundigere gjennomgang av hvordan disse tiltakene i praksis skal gjennomføres. Det er bra at departementet har vurdert balansegjødning og biogassanlegg, men Regelrådet savner en større vurdering av tiltak som må gjøres for at virksomheter med overproduksjon skal kunne benytte seg av disse løsningene. Det kan for eksempel vurderes om myndighetene kan bidra til at biogassanlegg i større grad etableres og blir tilgjengelig for de som har overskuddsgjødsel. Regelrådet mener det er en fare for at mange virksomheter vil måtte kutte ned på antall husdyr, noe som vil ha økonomiske konsekvenser for de berørte. I det videre arbeidet med forslagene blir det derfor viktig at departementene gjennomfører tiltak som sikrer at dette er reelle løsninger på problemene med overproduksjon av fosfor.

## **4 Prinsipper for god regulering av næringslivet**

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

### **4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter**

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Departementene foreslår å unnta de minste virksomhetene fra kravet om begrensninger i fosforbruk. Bestemmelsen gjelder ikke for den som produserer, mottar eller sprer mindre enn 75 kg fosfor det enkelte år (tilsvarer gjødselproduksjonen til 37 sau eller 5 melkekyr). Videre foreslår departementene å unnta alle som gjødsler under 25 dekar fra kravet om å utarbeide en gjødslingsplan.



Regelrådet mener det er positivt at departementene har vurdert hensynet til små virksomheter. Regelrådet savner en drøftelse av hvordan denne grensen er satt, og hvilke hensyn som ble avgjørende for at terskelen ble satt akkurat der. Departementet kunne tallfestet hvor mange jordbruksvirksomheter som er forventet å havne under denne grensen.

#### **4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen**

Regelrådet kan ikke se at høringsnotatet beskriver hvordan berørte virksomheter har vært involvert i regelverksprosessen. Forslagene til ny regulering vil være inngripende for mange virksomheter, og særegne lokale forhold vil kunne føre til at virkningene vil kunne bli svært belastende for enkelte aktører. I utredningen av regelverk som berører mange og er forventet å ha store økonomiske virkninger, er det spesielt viktig å involvere berørt næringsliv for å sikre at en kommer frem til de beste løsningene.

#### **4.3 Administrative byrder**

Forslagene innebærer en utvidet journalplikt for flere virksomheter. Det er positivt at departementene har satt i gang en prosess med å utvikle maler og verktøy med mål å lette arbeidsbyrden med journalføring. Slik Regelrådet ser det, fremstår ikke de nye rapporteringsbyrdene særlig tyngende sammenliknet med de kravene som allerede finnes i dagens forskrift om gjødslingsplanlegging.

#### **4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket**

Regelrådet er positive til at det er planlagt en evaluering av alternativet med å følge krav til fosforbalanse etter fire år og en full evaluering av forskriften etter åtte år.

#### **4.5 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen**

Prosessen med å få på plass et nytt gjødselsregelverk har pågått i mange år. Slik Regelrådet ser det, er det mange gode utredninger som er gjennomført i forkant av denne høringen og som er omtalt i høringsnotatet. Likevel mener vi departementene burde ha dokumentert flere av vurderingene fra bakgrunnsutredningene i selve høringsnotatet. Dette ville i større grad belyst for høringsinstansene de forutgående evalueringene som er gjort i prosessen mot de endelige forslagene.

### **5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?**

Svært mange aktører innen jordbruket og tiliggende næringer vil bli berørt av de foreslåtte tiltakene og kostnadene er forventet å bli store. Dette sett i sammenheng med at forslagets nyttevirkinger er mangelfullt utredet og belyst i utredningen, gjør at Regelrådet ikke kan konkludere med at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Slik Regelrådet ser det er det helt avgjørende for om målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet at det gjennomføres tiltak som sikrer at det er reelle løsninger på problemene med overproduksjon av fosfor. Flere slike tiltak er foreslått i høringsnotatet, deriblant en satsning på biogassanlegg og balansegjødsling. Dette er likevel løsninger som må utbygges og modnes. Slik

Regelrådet ser det, er det fortsatt mye arbeid som må gjøres for å realisere dette. Hvor vellykket den foreslåtte reguleringen vil være i å oppnå målene til en relativt sett lav kostnad for næringslivet vil i stor grad bero på dette arbeidet.