

Høringssvar til Udkast til bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2023/2024

Fredericia, den 31. juni 2023

1 Indledning

Tak for muligheden for at komme med høringssvar på: *"Udkast til bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2023/2024"*, jeres j.nr 23-1260-000001, link til høringssportalen: <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/67660>.

2 Opsummering

Det er overordnet set vores vurdering, at de målrettede efterafgrøder ikke har den positive miljømæssige effekt som ministeriet lægger til grund. Det er endog ikke usandsynligt, at de målrettede efterafgrøder (kombineret med alle de andre efterafgrøder), udgør en negativ indvirkning på vandmiljøet. Med den store mængde af målrettede efterafgrøder, så kan danske landmænd ikke længere opretholde den mængde vinterafgrøder som godt landmandskab ellers tilsiger.

Ude på de danske marker ser vi i år en del af konsekvenserne. Vårafgrøderne, der er sået i foråret, har et meget begrænset rodnet og udbytterne er små. Den miljømæssige konsekvens er, at vårafgrøderne ikke har bidraget til at opsamle næringsstof på det kritiske tidspunkt (for vandmiljøet). En stærk overvintrende afgrøde har et betydeligt dybere rodnet og den er langt bedre egnet til at bevare og tilbageholde bl.a. kvælstof på markerne.

Vi skal gøre opmærksom på, at man i de danske vandplaner lægger til grund, at udledningen af kvælstof opgøres helårligt, men det afspejler ikke miljøkonsekvenserne, fordi det afgørende i relation til kvælstof er, at der bør iværksættes metoder og virkemidler, der er egnet til at begrænse udledningen af kvælstof i foråret. Det er forårsudvaskningen der har betydning for vandmiljøet. Alt det vand der er løbet ud gennem vinteren, har ingen eller kun en yderst begrænset effekt på vandmiljøet, da det er borte og ude i havet eller detrinificeret.

Den danske implementering af vandplanerne bygger på tanken om, at ministeriet udvikler én model, der efterfølgende udgør det faktiske grundlag og efterhånden som bekendtgørelser implementeres hver sin lille del. Det er imidlertid vores vurdering, at forårsudvaskningen og vandskifte i fjorde og kystvande er nye oplysninger, der ikke er afspejlet i den nuværende regulering. Altså: så tager denne bekendtgørelse ikke i tilstrækkeligt omfang højde for, at der er nye videnskabelige oplysninger om forårsudvaskning og vandskifte. Det er vores vurdering, at ministeriet har pligt til at udstede regler, der bygger på nyeste og seneste videnskabelige viden, og i det omfang at det ikke er tilfældet, så er der en betydelig risiko for, at reglerne er ugyldige.

Vi vil opfordre til, at udmøntningen af efterafgrøder begrænses til det, der giver landbrugsmæssigt mening, og til at ministeriet ikke udsteder denne bekendtgørelse. Det ville give bedre miljømæssig mening, om der blev stillet overordnede krav til "vintergrønne marker". Det afgørende for forårsudvaskningen er, at i

relation til landbruget, at der er stærke og solide afgrøder i foråret. Denne bekendtgørelse, har det stik modsatte formål.

Vores overordnede kritik kan opsummeres til:

- at det beregnede indsatsbehov ikke tager hensyn til årstidsvariation.
- at det beregnede indsatsbehov ikke tager hensyn til, at begrænsningen af udledning af kvælstof ved efterafgrøder ikke virker om sommeren.
- at miljøtilstanden (god tilstand) skal vurderes om sommeren.
- at miljøsynderen om sommeren er spildevand.
- at muligheden for at begrænse udledningen om sommeren (med vinterafgrøder i vidt omfang udelukkes som følge af kravet om målrettede efterafgrøder.
- at der ikke er modregnet den effekt af efterafgrøderne som en vinterafgrøde ville afstedkomme.
- at der ikke ved referencetilstanden i år 1900 er taget hensyn til, at der var var en betydelig udledning af kvælstof i år 1900, men det ikke var til hinder for ålegræssets udbredelse.
- at det ikke er proportionalt at pålægge landbruget så store restriktioner uden forinden at have gennemarbejdet og undersøgt alternative, herunder for eksempel sandklapning eller muslingeopdræt.
- at der ikke er udarbejdet en økonomisk oversigt over, hvad omkostningerne vil være for at komme i mål med vandplanerne eller hvad de reelle erhvervsmæssige omkostninger for erhvervet er.

3 Bemærkninger

3.1 Hvad er god tilstand?

Vandrammedirektivet kræver, at der skal måles, overvåges og vurderes – på mange parametre – og på den baggrund skal der gennemføres en indsats.

Vandrammedirektivet nævner ikke med et eneste ord, at der skal ske begrænsninger af kvælstof, fosfor eller noget tredje. Der skal være god tilstand.

3.2 Sæsonvariation og sommertilstand

Derfor betyder det noget, hvornår på året, at regnen falder. Derfor betyder det noget om hvornår på året, at fosfor og kvælstof kommer ud til vores fjorde og kystvande. Der er kernen i det, der omtales som sæsonvariation.

Det er tilførslerne om sommeren, der er vigtige. Det fremgår direkte af den internationale evaluering under overskriften: "**SÆSONMÆSSIGE UDSVING**"

*"Fokus på sommerindikatorer i kombination med vandområder med kort opholdstid indebærer en direkte forbindelse mellem sommerbelastninger og indikatoren. Der er typisk korte opholdstider i mange danske fjorde, fra få dage til omkring tre måneder (Rasmussen and Josefsson, 2002). Selvom indikatorerne inkluderer forårets fytoplanktonblomstring, vil regulering ved hjælp af kvælstofbelastning oftest fokusere på sommerperioden i vandområder, hvor fosfor begrænser forårsblomstringen. **Der ser ud til at være en god mulighed for at regulere god økologisk tilstand ved at fokusere på sommerbelastningerne i stedet for de årlige integrerede belastninger**"*

Anbefalingen er altså:

*"Der ser ud til at være en god mulighed for at regulere god økologisk tilstand ved at **fokusere på sommerbelastningerne** i stedet for de **årlige integrerede belastninger**"*

Det er altså fagligt mere rigtigt at kigge på, hvad der udledes om sommeren – fremfor hvad der kommer hele året. Man gør det stik modsatte i vandplanerne. Og dermed også i denne bekendtgørelse.

Konsekvensen af de fagligt forkerte årlige belastninger, der i dag lægges til grund, er at man reducerer landbrugets udledning af kvælstof på et tidspunkt af året, hvor det ingen – eller kun en meget lille betydning har. Konsekvensen af bekendtgørelse om de målrettede efterafgrøder er, at der er sort jord om foråret – altså der hvor havet vågner – og det er lige præcis på det tidspunkt, hvor havet er sårbart overfor kvælstof.

Det er udtryk for:

- at de miljømæssige konsekvenser af landbrugets udledning af kvælstof er overvurderet
- at grundlaget for de beregnede krav om kvælstofreduktion er forkerte/mangelfuld
- at de fastsatte indsatsbehov og virkemidler er baseret på et mangelfuldt fagligt grundlag og uegnet til at opnå det tilstræbte mål

Der er i øvrigt ikke i tilstrækkelig grad undersøgt alternative og for landbruget langt mindre indgribende foranstaltninger for at forbedre miljøtilstanden. Bemærk, at kvælstof ikke er et biologisk kvalitetselement ifølge vandrammedirektivet. De biologiske kvalitetselementer i vandrammedirektivet er ålegræs, klorofyl (alger) og bunddyr.

3.3 Hvad kommer der om sommeren?

I øst Danmark på de lerede jorde hørte stopper drænenene med at løbe i foråret og begynder først for alvor igen i efteråret. Konsekvenserne ved at se på helårsudledninger bliver særligt misvisende i øst Danmark.

Der er også drænedede jorde i Jylland – mange endda, så også her har det en betydning. Dræn har den praktiske betydning, at vandet kommer hurtigt ud i vandløbene, så der er et meget direkte forhold mellem nedbør og udledning af vand – de lerede jorde er dog også bedre til at holde på vandet (regnen) i sommerperioden.

Det er samtidig utvivlsomt, at udledninger sommeren er mere fatale og her tænkes på spildevand.

Mens landbrugets udledninger altså er sæsonvarierende, så er spildevandet noget mere stabilt. Toiletter, m.v., kører mere ensartet, uanset årstiden. Det betyder i praksis, at af den mængde næringsstoffer, der kommer om sommeren – så udgør spildevand en betydelig større andel.

Problemet er, at ved at kigge på årsudledninger, så kan det se ud som om, at det er kvælstof fra landbruget, der er problemet, men pilen peger mere på spildevand. Med spildevand kommer der rigtig meget fosfor, en del kvælstof – og miljøfremmede stoffer.

Herefter er der om fosfor, nemlig om Miljøstyrelsen i vandplanerne (og altså også denne bekendtgørelse) har taget højde for, at ortofosfat er op til 10 gange mere omsætteligt i vandmiljøet sammenlignet med partikelbundet fosfor. Forskellen er, at fosfor fra landbruget kommer som partikler, mens spildevandet er i vandig form

Svaret henstår i det uvisse, og spørgsmålet er om der er taget højde herfor.

3.4 År 1900

Referencetilstanden for år 1900 har igennem årtier været en solid grundpille, fordi man helt tilbage fra 1870erne havde fortegnelser over ålegræs.

I den internationale evaluering fremgår det:

”Referenceforhold er derfor ikke uberørte forhold. Vandrammedirektivet giver mulighed for forskellige metoder til beregning af referenceforhold. I lande med mange monitoringsdata og tilgængelighed af egnede modeller anvendes historiske forhold normalt som referencetilstand. Med udgangspunkt i datatilgængeligheden refererer denne periode ofte til en periode omkring 1900, idet man er vidende om, at denne periode ikke altid afspejler en tilstand med meget lille forstyrrelse fra menneskelige aktiviteter. På samme måde som Tyskland anvender den videnskabelige dokumentationsrapport årene omkring 1900 som reference. Panelet anser denne tilgang som velbegrunderet og datagrundlaget for tilstrækkeligt og egnet.

Det er imidlertid åbenlyst, at arealanvendelsen og befolkningstætheden har ændret sig mellem 1900 og i dag, og forskellige regioner i Danmark har udviklet sig forskelligt frem mod i dag. År 1900 egner sig desuden godt til at afspejle en høj økologisk tilstand i landområder, mens byer allerede på det tidspunkt udledte signifikante mængder af ubehandlet spildevand og forårsagede forurening i omgivelserne over grænsen for en høj økologisk tilstand.”

Og yderligere:

”Det betyder, at måltal og vandområdespecifikke målbelastninger på basis af historiske forhold omkring 1900 indeholder usikkerheder, og for nogle vandområders vedkommende kræver en mere dybdegående analyse”

Man er altså klar over, hvordan verden ser ud i år 1900, man kender bare ikke landbrugets kvælstofudledning. Og det er derfor, at Miljøstyrelsen beder Århus Universitet om at lave en rapport om udledningen af kvælstof i år 1900.

Da rapporten så kommer, konstaterer rapporten en markant – og nok – overraskende højere udledning af kvælstof fra landbruget – end forventet.

Dette er årsagen til, at Karen Timmermann i sit notat af 6. januar 2020 anfører at:

”Idet resultaterne fra år 1900-projektet ikke kan betragtes som referencetilstand iht. Vandrammedirektivet foreslår AU, at man anvender samme referencetilførsel som blev brugt i vandplan 2.”

Og efterfølgende i sit power-point oplæg for Folketingets Miljøudvalg på angiver, at:

”Værdierne for de biologiske kvalitetselementer for overfladevandområdet svarer til, hvad der normalt gælder for den pågældende type under uberørte forhold, og der er ingen eller kun meget ubetydelige tegn på ændring”

AU ændrer referencen fra år 1900 til "natur-vandløb" for de kommende vandplaner (altså vandplan 3 frem mod år 2027), fordi man videnskabeligt opdager, at der i år 1900 udledes større mængder kvælstof, end forventet. Men referencen er ikke kvælstof. Referencen er ålegræs og klorofyl. Den logiske slutning burde jo snarere være, at ålegræs og høje udledninger af kvælstof ikke nødvendigvis er hinandens totale modsætninger.

År 1900 er en velegnet reference – og den bør indlysende også være reference fremover – et kort notat på 3 sider fra en dansk forsker, hvis arbejde i øvrigt har været under lup i den internationale evaluering – er ikke en tilstrækkelig saglig begrundelse til at man sløjfer referencetilstanden.

Man burde i stedet lægge AUs år 1900-rapport til grund, acceptere de højere kvælstofudledninger – og så kunne det jo være, at døden havde en anden og mere nuanceret årsag.

Det er en meget væsentlig videnskabelig fejlslutning. Kvælstof er ikke en reference i sig selv. Kvælstof er hverken interkalibreret (med de øvrige EU-lande) eller er et biologisk kvalitetselement i sig selv. Den underlæggende videnskabelige præmis er, at kvælstof medfører alger, og alger medfører lysvækkelse, og lys skal vi have mere af, fordi ålegræsset skal gro – også gerne dybere ude, men konklusionen er unuanceret, fordi økosystemet er meget mere end blot kvælstof.

Vi ved, at de efter årtiers stabile ålegræsforhold, så kommer der ålegræssyge – og ålegræsset går voldsomt ned i en bestand – i størrelsesorden 6-8 gange (nok omkring 8-12 % i 1930erne er der tilbage). Herefter kommer ålegræsset sig formentlig en smule – og derefter fik endnu et ryk ned af fra 60erne og frem.

Kunne dårligdommene skyldes årtiers manglende spildevandsrensning, klapning, råstofindvinding, krabber, sandorme, m.v.? Det kan man selvfølgelig ikke bare sætte ind i en model.

3.5 Ålegræs

Ålegræs er en økosystemtjeneste. Ålegræsset giver biodiversitet, men binder også store mængder kulstof, kvælstof og fosfor.

Den væsentligste udfordring i dag er, at ålegræsset er væk – og så optager og binder ålegræsset ikke længere næringsstofferne. Samme synspunkt gør sig gældende i den internationale evaluering – målsætningen er at **genskabe** ålegræsset.

Truslerne er mange, og der er ingen tvivl om, at der skal mere lys ned på bunden.

Med mudderbund er et problem. Engang var fx Odense Fjord dækket af ålegræs, i dag er 2 % tilbage. Ålegræsset kan ikke gro i mudderet. Når det spirer, så bliver det slået ned af bølger, sandflugt, sten, der flytter sig. Bunden er uegnet for "ålegræs-børn". Det er fortidens synder – og uanset, hvor meget man reducerer landbrugets kvælstof, så ændrer det ikke på, at økosystemtjenesten ålegræs ikke er der, fordi der er mudderbund.

Det mest velegnede vil formentlig være at lægge nyt sediment ovenpå det gamle, så er fortidens synder væk for en stund – og ålegræsset ville have en chance. Andre steder, der ikke var helt lige så hårdt ramt, ville muslinger på line være en god mulighed for at klare vandet op, så vi får det tilstrækkelige lys.

Det er altså to konkrete virkemidler, der vil virke. Der er bare det problem, at de ikke er med i vandplanerne som virkemiddel.

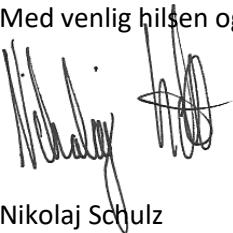
I stedet fortsætter man at (genudstede) bekendtgørelse om målrettede virkemidler, og det kommer ikke til at bidrage med noget som helst.

4 Konsekvenserne af kvælstofbegrænsninger

Såvidt ses er der ikke foretaget en økonomisk konsekvensvurdering af bekendtgørelse om de målrettede efterafgrøder, der viser hvor store omkostninger erhvervet må tåle.

Efterafgrøder presser vinterafgrøderne ud af marken. Driftstabet pr. ha er mindst i størrelsesorden 3.000 kr. Det er meget betydelige tab for danske landbrug – og efter vores opfattelse til ingen verdens nytte.

Med venlig hilsen og på vegne af Bæredygtigt Landbrug



Nikolaj Schulz
Chefjurist