

6. oktober 2021

Til: EU&Projekt@lbst.dk

Høring af forslag til den danske CAP-plan 2023-27 samt miljøvurdering af CAP-planen

Rådet for Grøn Omstilling takker for muligheden for at afgive høringssvar på den danske CAP-plan for 2023-2027 samt miljøvurderingen af planen.

Herunder er indsat et kort resumé, og pointerne uddybes længere nede i høringssvaret.

Med venlig hilsen

Annika Lund Gade – kontakt annika@rgo.dk

Christian Ege

Pia Frederiksen

Rådet for Grøn Omstilling, Kompagnistræde 22, 1208 København K.

info@rgo.dk

33 15 09 77

Kort resumé

Rådet for Grøn Omstilling

- Finder det kritisabelt at miljøvurderingen af CAP-planen ikke kvantificerer planens samlede effekt på klima og næringsstofudledninger, samt at der ikke er regnet på alternativer udover 0-alternativet.
- anbefaler at flytte 14 % af søjle 1 midler til søjle 2 for at kunne støtte klima-, miljø- og biodiversitetsindsatser, der ikke er arealrelaterede. Samtidig bør basisindkomststøtten gradvist nedtrappes så landbrugsstøtten i stigende grad bliver betinget af bidrag til fælles goder som indsatser for miljø og klima.
- Opfordrer til at der også udtages jorde med lavere end 6% kulstofindhold, og at der derfor foretages yderligere undersøgelser af udtagningspotentialerne i sådanne jorde.
- anbefaler additive eco-scheme ordninger, der kan kombineres og giver landmanden større incitament til at øge sin indsats for miljø, klima og biodiversitet. De foreslåede ordninger er unødigt komplekse og alt for snævert defineret.
- anbefaler at eco-schemes bliver flerårige ordninger, så der sikres varige effekter
- anbefaler at eco-scheme til plantebaseret produktion opdeles i konsum- og foderafgrøder, eller at en andel – mindst halvdelen - øremærkes til konsumafgrøder
- Finder at næringsstofproblematikken også skal behandles som et ressourceproblem. Vi bør have langt større fokus på at begrænse tilførslen, og ikke kun udledningen. Rådet for Grøn Omstilling anbefaler et eco-scheme for dyrkning med lav ekstern fosfortilførsel.
- Mener at såvel udtagning som vådlægning af relevante lavbundsarealer skal accelereres. Hurtig udtagning kan understøttes af en effektiv organisering af indsatsen, samt af hurtigt at udtage de egnede mindre arealer.
- anbefaler at der knyttes klima- og miljøkrav til engangsstøtte til unge landmænd.
- Landdistriktsprogrammet bør støtte effektiv udnyttelse af husdyrgødning, herunder gylleseparering, som kan sikre at den fosforholdige fiberfraktion kan transporteres over længere afstande, frem for at blive spredt i høje doser tæt på de store husdyrbrug.
- anbefaler at staten har fokus på opkøb af konkursramte landbrug, mhp. at kunne indgå i jordfordelingsprojekter i ordninger, der sigter mod at udtage arealer fra landbrugsproduktionen.

Generelle bemærkninger

Rådet for Grøn Omstilling vurderer at forslaget til CAP-planen alt i alt udgør en forbedring ift. tidligere CAP-planer mht. at reducere landbrugets pres på klima, miljø og biodiversitet idet en del af den direkte støtte overgår fra passiv direkte arealstøtte til eco-schemes. Det er dog svært at vurdere den samlede effekt af CAP-planen på klima, miljø og biodiversitet da miljøvurderingen i rigtig mange tilfælde undgår at kvantificere miljøeffekterne og generelt beskriver disse som usikre. Vi finder det kritisabelt at miljøvurderingen hverken forsøger at kvantificere den samlede effekt af CAP-planen fx et estimat af den samlede effekt på klimaet i CO₂e eller forholder sig til alternative scenarier udover 0-alternativet.

Ifølge den netop vedtagne landbrugsaftale¹ skønnes implementeringen af EU's landbrugspolitik i Danmark og dertil hørende krav at reducere udledningen af drivhusgasser med 0,38 mio. t. CO₂e i 2030. Det er uigennemskueligt hvor dette tal stammer fra, da miljøvurderingen af CAP-planen ikke når frem til en samlet effekt. Hvis tallet faktisk refererer til den samlede effekt af implementeringen af CAP-planen mener vi, det er utilstrækkeligt.

Hvad angår næringsstoffer finder vi at CAP-planen fokuserer ensidigt på reduktion af udledning til vandmiljøet, men mangler tiltag til at begrænse tilførsel af næringsstoffer. Det betyder dels, at planen ikke forholder sig til fosfor-ressourceproblemet og de klima- og miljøproblemer som knytter sig til produktion af importeret kunstgødning, dels at man blot vil ophobe fosfor i miljøet, f.eks. i jorden og i sediment under minivådområder. Der er brug for tiltag til at begrænse fosfortilførsel både fra importeret foder og kunstgødning, samt til at sikre effektiv udnyttelse og recirkulering. Dette kræver initiativer både inden for søjle 1 (eco-schemes) og søjle 2, se nedenfor.

Fordeling af landbrugsstøtten

Rådet for Grøn Omstilling anbefaler at anvende den maksimale ramme for fleksibiliteten mellem søjle 1 og søjle 2 og overføre 14 % fra den direkte arealstøtte til landdistriktsprogrammet. Mange nødvendige indsatser for at nå målsætninger på klima-, miljø- og biodiversitetsområdet er ikke arealrelaterede og kan derfor ikke støttes via eco-schemes under søjle 1.

Basisindkomststøtten i søjle 1 uddeles til alle landmænd efter hvor mange hektar jord, de ejer, og idéen har været at sikre landmændene en indkomst på niveau med lønmodtagerne i andre grene af samfundet. Problemet med basisindkomststøtten er, at den kapitaliseres i jordpriserne: Prisen på jord fastsættes således dels efter jordens dyrkningsmæssige værdi og dels efter den støtte, som der er til arealet. Dermed går støtten til jordejerne frem for til dem, der dyrker markerne (og rigtig mange danske marker

¹ <https://fm.dk/media/25215/aftale-om-groen-omstilling-af-dansk-landbrug.pdf>

er forpagtede). Det er altså ikke nødvendigvis landmanden, der dyrker jorden, som får glæde af støtten. Derfor er CAP'en uegnet til uddeling af indkomststøtte. Hvis der er behov for indkomststøtte til landmænd i Europa, så bør det ske via de sociale fonde, som er langt bedre egnede til at tilpasse og strukturere støtten efter de sociale behov.

Rådet for Grøn Omstilling ønsker en gradvis nedtrapning af den direkte arealstøtte (basisindkomststøtten), så landbrugsstøtten i stigende grad bliver betinget af bidrag til fælles goder som indsats for miljø og klima. Det kan i praksis gøres ved at flytte flere penge til eco-scheme ordninger og/eller øge minimumskravene for at kunne opnå basisindkomststøtte (konditionalitet).

Det fremstår jf. miljøvurderingen at -kravene til God Landbrugs- og Miljømæssig stand (GLM) generelt består af videreførelse af eksisterende krav med minimale tilføjelser, og dermed vil efterlevelse af GLM-kravene i deres nuværende form for at opnå basisindkomststøtte have en minimal yderligere effekt på klima, miljø og biodiversitet.

Reduktion af drivhusgasudledninger fra landbruget

Klimareduktionerne i CAP-planen tænkes primært realiseret gennem de to eco-schemes: Miljø- og klimavenligt græs, samt Ekstensivering med slæt, og gennem de grønne landdistriktsordninger: Privat skovrejsning, Vådområdeordningerne inkl. fysisk vandløbsindsats, samt Lavbundsprojekter.

RGO tilslutter sig det større fokus på kulstofrige jorde >6 % organisk kulstof som eksempelvis kommer til udtryk i ordningen vedrørende ekstensivering med slæt, men opfordrer til at der også udtages jorde med lavere kulstofindhold, hvorfor der skal ske yderligere undersøgelser af udtagningspotentialerne i disse jorde, jf. tyske studier der viser at jordens vandindhold frem for kulstofkoncentrationen betinger CO₂ emissioner fra jorden (Elsgaard og Gyldenkerne, 2021).

Bruttoarealmodellen

Vi støtter indførelse af Bruttoarealmodellen, hvor der tillades at op til 20% af en bedrifts areal henligger uden landbrugsaktivitet – idet den hidtidige ordning har været en barriere for at lade landbrugsarealer "springe i natur". Det bør dog forudsætte, at landmanden faktisk fremmer naturværdier, herunder småbiotoper, på disse arealer, f.eks. at man undlader sprøjtning med pesticider.

Eco-schemes

Eco-scheme ordningen fremstår unødigt kompleks, da de forskellige eco-schemes i flere tilfælde blokerer for hinanden, og det dermed kan blive uigennemskueligt for den enkelte landbruger, hvilken sammensætning af støtteordninger der er optimal på baggrund af den specifikke bedrifts forudsætninger. Rådet for Grøn Omstilling så hellere en additiv model, hvor hvert eco-scheme kunne søges uafhængigt af de andre, og en landbruger kunne dermed maksimere sit klima-, miljø- og biodiversitetsbidrag ved at søge alle ordninger.

Samtidig mener vi ikke at udbuddet af eco-schemes i den danske CAP-plan er tilstrækkeligt dækkende for de miljøtiltag som kan og bør finansieres i søjle 1. Kombineret med de meget snævre anvendelsesområder for de foreslåede eco-schemes betyder at ordningen ikke i tilstrækkelig grad understøtter de frivillige miljø-, klima- og biodiversitetsindsatser, der skal til for at få landbruget i mål med den grønne omstilling.

Rådet for Grøn Omstilling har sammen med Danmarks Naturfredningsforening og Økologisk Landsforening udarbejdet et fælles forslag til en additiv model for eco-scheme til græsmarker, der let kan generaliseres til andre områder – forslaget er vedhæftet dette høringsvar.

Vi mener endvidere, at eco-schemes bør være flerårige ordninger. Som det fremgår af den strategiske miljøvurdering, vil en række af effekterne af ordningerne ikke være varige, hvis arealerne ikke fastholdes i ordningen.

Eco-scheme for økologisk arealstøtte

Rådet for Grøn Omstilling stiller sig umiddelbart positivt ift. at økologisk arealstøtte er flyttet fra landdistriktsprogrammet til en eco-scheme ordning. Støtten lader til at være sammenlignelig med tidligere støttesatser fra landdistriktsprogrammet, men vi savner en argumentation for om dette støtteniveau vurderes tilstrækkeligt til at opnå regeringens målsætning om en fordobling af det økologiske areal i 2030.

Den manglende additivitet mellem eco-schemes nævnt ovenfor er særligt tydelig for eco-scheme for økologisk arealstøtte, hvor det ikke er muligt for økologer at søge eco-scheme for ekstensivering med slæt, eco-scheme for biodiversitet eller eco-scheme for målrettet regulering. Det er umiddelbart ikke muligt at gennemskue, om det potentielt bedre kan betale sig for en økolog at lade være at søge eco-scheme for økologisk arealstøtte og i stedet søge de andre eco-schemes, og hvorvidt der er tale om en samlet forværring af støtteordninger til økologisk landbrug i forhold til den tidligere CAP-periode, hvor økologisk arealstøtte lå under landdistriktsprogrammet. Argumentationen for at udelukke økologer fra de tre nævnte eco-schemes virker ikke fyldestgørende og fx skal økologer også

bidrage til projekter om udtagning af lavbundsjord, og dermed bør økologer have samme forudsætninger for at søge eco-scheme til ekstensivering med slæt, der har til formål at forberede drænet lavbundsjord til vådlægning.

Eco-scheme for miljø- og klimavenligt græs

Eco-schemet giver incitament til at udsætte pløjning af græsarealer fra andet til tredje omdriftsår, hvilket ifølge miljøvurderingen forventes at bidrage med en positiv miljøeffekt ift. udvaskning af kvælstof samt kulstofopbygning og muligvis også biodiversitet, men en række af effekterne er ikke varige, da ordningen er ét-årig.

Rådet for Grøn Omstilling mener at eco-schemet bør indeholde incitament til at fortsætte i ordningen efter tredje år med stigende støtte i efterfølgende år og incitament til at lade arealerne opnå §3 status, så de positive miljøeffekter kan blive permanente.

Eco-scheme for ekstensivering med slæt

Formålet med dette eco-scheme fremgår at være en forberedelse til at kunne udtage lavbundsjord, ved gennem ekstensiv drift at udpine jorden for næringsstoffer inden vådlægning, så udledning af ophobede næringsstoffer undgås. Det er derfor uhensigtsmæssigt at ordningen er étårig, da effekten afhænger af kontinuiteten.

Rådet for Grøn Omstilling mener at dette eco-scheme bør bindes tættere til senere vådlægning af arealet gennem en flerårig bindingsperiode, med afløb til en egentlig udtagning under en af artikel 68-ordningerne for kvælstof- og fosforvådområder, lavbundsprojekter eller fysiske vandløbsindsatser på landbrugsjord eller som følge af tilsvarende nationalt finansierede projekter.

Eco-scheme for planteproduktion

Rådet for Grøn Omstilling støtter intentionen i eco-scheme for planteproduktion om at understøtte konsum- og proteinafgrøders andel i opfyldelsen af GLM7 om afgrødediversificeringen på bedriftsniveau.

Da der er et særligt indsatsbehov for at understøtte produktionen af afgrøder til konsum og herunder særligt proteinafgrøder til konsum, er det uhensigtsmæssigt at ordningen ikke skelner mellem proteinafgrøder til foder og afgrøder til konsum. Der bør enten laves to separate eco-schemes eller en øremærkning af en vis andel – mindst halvdelen - af støtten til konsumafgrøder.

Samtidig ønsker Rådet for Grøn Omstilling at påpege, at dette eco-scheme ikke kan stå alene, men kun fungerer under antagelse af, at der samtidig investeres i andre dele af den plantebaserede værdikæde. For proteinafgrøder til konsum gælder det fx

markedsfremme, investeringsstøtte til maskiner, forarbejdningsteknologier mv. der skal sikre en afsætning for de afgrøder der støttes gennem dette eco-scheme.

Eco-scheme for biodiversitet

Rådet for Grøn Omstilling forholder sig skeptiske ift. om denne ordning er særligt gunstig for biodiversiteten sammenlignet med fx ekstensiv afgræsning, der allerede er et anerkendt virkemiddel til at opretholde den biodiversitet, der er knyttet til agerlandet.

Som ordningen er indrettet nu, anbefaler Rådet for Grøn Omstilling at der i ordningen indarbejdes en incitamentstruktur til at blive i ordningen flere år, ved en gradvis øgning af støtten, da effekten for biodiversiteten øges ved flerårighed.

Vi anser det for unødigt komplekst at anvendelsen af eco-scheme for biodiversitet reducerer krav om småbiotoper jf. GLM8 fra 4 til 3 %, i stedet for blot at anse eco-schemet som et frivilligt supplement til GLM8-kravet om udlægning af mindst 4 % ikke-produktive elementer.

Eco-scheme for målrettet regulering

RGO støtter øget brug af efterafgrøder, særligt de målrettede efterafgrøder. Vi er klar over, at landbruget er meget skeptiske, fordi krav om efterafgrøder indskrænker mulighederne for vintersæd. Men efterafgrøder er langt bedre end vintersæd til at tilbageholde kvælstof om efteråret. Det gælder i særlig grad efterafgrøder i form af udsæd i hovedafgrøden. Samtidig er der alt andet lige et større forbrug af pesticider i vintersæd.

Det fremgår af miljøvurderingen at dette eco-scheme er en fortsættelse af indsatserne under LDP 2014-2022, som finansierer den målrettede regulering frem til og med 2025. Derfor vil dette eco-scheme først kunne anvendes i perioden 2026-2027. Rådet for Grøn Omstilling håber at man i den mellemliggende periode vil evaluere på den målrettede indsats og tilpasse eco-scheme for målrettet regulering på baggrund af en sådan evaluering, så man opnår den optimale effekt fra 2026. Det kan bl.a. være andre alternativer til efterafgrøder og en prioritering af specifikke områder på baggrund af opdaterede kortlægninger, men de skal stadig bygge på forebyggelse af udvaskning - den målrettede regulering bør således ikke erstattes af virkemidler uden for dyrkningsfladen som minivådområder og muslingeliner.

RGO forslag til yderligere eco-scheme ordninger

Kommunikationen fra Kommissionen omkring eco-schemes beskriver at der i ordningen kan indgå en ganske bred vifte af aktiviteter såsom præcisionslandbrug, skovlandbrug, carbon farming og dyrevelfærd². Rådet for Grøn Omstilling savner en begrundelse for udvælgelse af netop de 6 beskrevne eco-schemes til den danske plan, samt forklaring på fravalget af alternative eco-schemes. Det fremgår af offentliggjorte udkast til CAP-planer for andre EU-lande at der fx planlægges eco-schemes for præcisionslandbrug, dyrevelfærd, reduceret jordbearbejdning, reduceret pesticidforbrug, reduceret kunstgødningstilførsel, stribedyrkning mv.

Rådet for Grøn Omstilling ønsker specifikt at foreslå et eco-scheme for dyrkning med lav ekstern fosfortilførsel, dvs. dyrkning med ingen eller meget lav tilførsel af kunstgødning. Det kan opnås ved tilførsel af organisk gødning, baseret på husdyrgødning og/eller planterester, og effektiv udnyttelse af denne, f.eks. ved at denne gødning først er behandlet i biogasanlæg. Såfremt der er tale om husdyrgødning, skal denne stamme fra dyr fodret med indenlandsk dyrket foder, idet man herved trækker på jordens fosforpulje, mens importeret foder indebærer en stor kilde til fosforimport.

Miljøtiltag i landdistriktsprogrammet

Staten bør have et fokus på opkøb af konkursramte landbrug, mhp. at kunne indgå i jordfordelingsprojekter i ordninger, der sigter mod at udtage arealer fra landbrugsproduktionen.

Lavbundsprojekter

I den foreslåede ordning er kravet til organisk indhold på 6% og der kan gives tilsagn både til N-reducerende og ikke-N-reducerende projekter. Dette støtter Rådet for Grøn Omstilling, ikke mindst da CO₂ emissioner fra 6 % jorde meget vel kan være relativt høj, afhængigt af vandforhold (Elsgaard og Gyldenkærne, 2021).

Vi mener at det især er centralt at accelerere såvel udtagning som vådlægning af relevante arealer, og at vådlægning følges op af overvågning af effekter på især fosforudledning.

Hurtig udtagning kan understøttes af en effektiv organisering af indsatsen, samt hurtigt at udtage mindre arealer, eksempelvis som foreslået af (DN, L&F og KL, maj 2021).

² https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-reforms-new-cap_en

Miljøkrav til unge landmænd

Der foreslås en engangsstøtte til unge landmænd mhp. at medvirke til at løse generationsskifteproblemet. Vi støtter princippet, men mener at der skal knyttes klima- og miljøkrav til denne støtte, så vi ikke risikerer at videreføre utidssvarende teknologi. Samtidig vil en ubetinget støtte blot kapitaliseres i prisen på de pågældende landbrugsejendomme.

Yderligere miljøordninger i landdistriktsprogrammet

Jfr. ovenfor mangler der tiltag til effektiv udnyttelse af husdyrgødning, som kan være med til at sikre reduktion af import af fosfor via såvel kunstgødning som foder, især soja, samt import af kvælstof i kunstgødning. Der er brug for støtte til separering af gylle, som kan sikre at den fosforholdige fiberfraktion kan transporteres over længere afstande, frem for at blive spredt i høje doser tæt på de store husdyrbrug. Dette kan samtidig muliggøre at fiberfraktionen fra forsuret gylle ledes til biogasanlæg, idet svovl vil samle sig i den tynde fraktion, mens hovedparten af energiindhold samt fosfor findes i fiberfraktionen. Endvidere er der brug for støtte til separering af afgasset biomasse, mhp. at sikre at denne fosforholdige fiberfraktion kan transporteres længere og dermed være med til at substituere kunstgødning. Denne fiberfraktion vil så også kunne anvendes til pyrolyse og dermed produktion af biochar, som kan give langvarig kulstoflagring, samt muliggøre endnu længere transport og dermed mere effektiv udnyttelse af fosfor.

Synergieffekter med pesticidstrategien

Rådet for Grøn Omstilling anser det for afgørende at CAP-planens bidrag til pesticidstrategien ikke kun er en reduktion pga. et øget økologisk areal. Der skal ske en generel reduktion af pesticidforbruget i det konventionelle landbrug. Det bør ske ved at gøre IPM-principperne fra EU-direktivet om en bæredygtig anvendelse af pesticider obligatoriske - således som vi har taget et første forsigtigt skridt til i form af det pointsystem, som på forsøgsbasis er indført i Folketingets forlig om pesticidstrategi. Dette bør videreudvikles til en obligatorisk ordning.

Kilder:

Elsgaard & Gyldenkærne (2021). Drivhusgasemissioner fra kulstofrig jord. I Greve et al. (2021) Vidensyntese om kulstofrig lavbunds jord. Aarhus Universitet
DN, L&F, KL (11. maj 2021). Forslag til nyt setup for effektiv udtagning af landbrugsjord for at reducere CO₂- og kvælstofudledning.