



København den 16. oktober 2015

## Det Økologiske Råds høringsvar til udkast til forslag til lov om ophævelse af lov om randzoner.

### Resumé:

**Det Økologiske Råd er enige i Regeringens hensigt om at fokusere den fremtidige miljøindsats i de områder af landet, hvor udfordringerne er størst.**

DØR anerkender, at der potentielt kan tænkes en mere målrettet regulering end randzonerne. Men alt andet lige, så betyder alene nærheden til vandløbene, at der er tale om arealer med en væsentlig lavere retention og dermed en større udledning af næringsstoffer til vandløbene end fra arealer beliggende længere væk fra vandløbene. Derfor er randzonerne pt den mest målrettede reguleringsform i vandplanlægningen.

Natur- og Landbrugskommissionens anbefaling om en målrettet regulering indeholder en klar forudsætning om, at eksisterende regulering ikke afvikles før ny regulering er udviklet og klar til implementering. Men med dette lovforslag vil regeringen netop ophæve Randzonenloven, inden et nyt reguleringsregime er udviklet og på plads.

Først i forbindelse med vandområdeplanerne for 2016-2021 er det Regeringens hensigt, at der vil blive taget stilling til kompenserende foranstaltninger nødvendiggjort af lovens ophævelse.

Det Økologiske Råd finder de erhvervsøkonomiske omkostninger ved randzonerne kraftigt overvurderede, idet hverken arealernes relative lave dyrkningsværdi eller Randzone-kompensationen er indregnet.

Der er betydelige miljømæssige konsekvenser ved ophævelse af loven, både i relation til kvælstof, fosfor, natur, klima og pesticider. Samtidig blev randzone-området allerede halveret i forbindelse med Vækstplan for Fødevarer i 2014 – vel at mærke uden at den reducerede effekt er blevet kompenseret ved alternative tiltag.

I henhold til EU-direktiverne er staten forpligtiget til at fastsætte et indsatsprogram, som tilsikrer en forbedring af tilstanden, samtidig med at det sikres, at der ikke sker forringelser af tilstanden. Men Det Økologiske Råd finder det godt gjort, at der netop sker sådanne forringelser i alle recipienter, hvorfor forringelserne skal følges af en fuld og samtidig kompensation. Kompensationen kan kun ske ved tiltag, som har fuld effekt allerede fra tidspunktet, hvor den negative effekt ved fjernelse af randzonerne indtræffer. Derfor er nye tiltag i en målrettet regulering, som først vil kunne få reel effekt flere år inde i en ny vandplanperiode, ikke udtryk for en kompensation. Denne problematik bør afprøves ved en henvendelse til Kommissionen før lovens vedtagelse.

Forslag til ændring af Landdistriktsprogrammet 2014-2020, som er i høring parallelt med denne høring, har afsat midler til kompensation, men effekten er udokumenteret, for sen og utilstrækkelig.



## Indholdet af og baggrunden for lovforslaget

Randzonenloven blev besluttet som et led i Grøn Vækstaftalen i 2009 og indebar på daværende tidspunkt en udtagning af 50.000 ha dyrknings-, sprøjte- og gødningsfrie randzoner. Arealet blev siden halveret i forbindelse med Vækstplan for Fødevarer i 2014.

Allerede i forbindelse med forarbejdet til Vandmiljøplan III i 2003 og igen ved Grøn Vækstaftalen i 2009 var der bred konsensus om, at regulering ved generelle virkemidler ikke længere var hensigtsmæssig, og at en kommende regulering burde være mere målrettet. Dette blev senere forstærket via anbefalingen om målrettet regulering fra Natur og Landbrugskommissionen.

Randzonerne er det mest målrettede virkemiddel i vandplanlægningen – det var det i 2009, og det er det stadig i 2015. I Grøn Vækst-aftalen var der desuden et forslag om Omsættelige kvælstofkvoter, som var tænkt som en endnu mere målrettet reguleringsform. Omsættelige kvoter er imidlertid aldrig blevet udviklet eller implementeret.

I høringsudkastet skrives: *Randzonenloven er udtryk for den hidtidige generelle reguleringsmodel, hvor der stilles de samme krav uafhængigt af lokale forhold. Det er regeringens hensigt at fokusere den fremtidige miljøindsats i de områder af landet, hvor udfordringerne er størst.*

DØR anerkender, at der potentielt kan tænkes en mere målrettet regulering end randzonerne, så reguleringen i højere grad tager hensyn til forskellige lokale forhold på arealerne – men det faglige grundlag herfor er endnu ikke færdigudviklet. Og alt andet lige, så betyder alene tætheden til vandløbene, at der er tale om arealer med en væsentlig lavere retention og dermed en større udledning af næringsstoffer til vandløbene end fra arealer beliggende længere væk fra vandløbene. Som sådan giver det mening at opfatte randzonerne som en form for målrettet regulering – og pt den absolut mest målrettede reguleringsform i vandplanlægningen.

Natur- og Landbrugskommissionens anbefaling om en målrettet regulering åbnede for en lempelse af eksisterende generel regulering i takt med indførelsen af den målrettede regulering. DØR bakker helt op om denne anbefaling. Men det er af yderste vigtighed, at det sker i den rigtige rækkefølge. NLK-rapporten siger således på side 41: ***Det er en klar forudsætning for den nye model for kvælstofregulering, at EU-målsætninger for vandmiljøets tilstand opfyldes, og at eksisterende regulering ikke afvikles før ny regulering er udviklet og klar til implementering (vores fremhævnning).*** Men ophævelsen af Randzonenloven sker netop inden et nyt reguleringsregime er udviklet og på plads. Først i forbindelse med vandområdeplanerne for 2015-2021 er det Regeringens hensigt at tage stilling til kompenserende foranstaltninger nødvendiggjort af lovens ophævelse.

Regeringens hensigt med lovændringen fremgår i teksten således: *Af regeringsgrundlaget fremgår, at natur og miljø skal gives videre til de kommende generationer i god stand, men at det er en forudsætning herfor, at der skabes vækst, job og velfærd.*

DØR finder tværtimod, at bæredygtig udvikling aldrig må underlægges økonomisk vækst, men bør være en forudsætning for denne. Samtidig er de foreslåede miljøforringelser i strid med en række af EU's natur- og miljødirektiver – se senere.



## Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

De erhvervsøkonomiske omkostninger ved randzonerne er i 2014 estimeret til ca. 68 mio. kr. om året, svarende til 2.720 kr. per ha, når der ikke tages højde for evt. compensation og værdien af, at randzonerne kan anvendes til opfyldelse af kravet om miljøfokusarealer (MFO) under Grundbetalingsordningen. Der refereres endvidere til DCA Rapport nr. 52 "Virkemiddelkatalog 2014" (AU/KU), hvor erhvervets aktuelle omkostninger til de generelle randzoner beregnes til ca. 50-100 mio. kr.

Disse tal er beregnet ud fra gennemsnitlige dækningsbidragstab for plante-/svine-/kvægsædskifter. Her er der altså ikke taget højde for, "at der i randzonerne er relativt mere miljøgræs i og udenfor omdrift end for landbrugsarealet i oplandene" (Virkemiddelkataloget 2014). Der er heller ikke taget højde for, at randzonearealerne i mange tilfælde vil være forpløjninger, hvor der generelt set er et væsentligt reduceret udbytte pga. kørsel og trykskader.

Endelig er den 1-årige Randzone-Kompensation på 1.200 kr./ha for græsarealer og 2.100 kr./ha for øvrige støtteberettigede arealer (satser 2015) ikke indregnet. Denne udgift dækkes af staten (med 75% finansieret via EU).

På baggrund af ovenstående er det Det Økologiske Råds opfattelse, at de erhvervsøkonomiske omkostninger ved randzonerne er kraftigt overvurderede.

## Miljømæssige konsekvenser

De miljømæssige konsekvenser ved en ophævelse af randzonerne er betydelige. De opgøres i Høringsudkastet således:

*Det er Miljø- og fødevarerministeriets vurdering, at ophævelsen af randzonenloven vil medføre en øget **kvælstof**tilførsel til vandmiljøet på op til ca. 1.100 tons årligt, jf. rapport nr. 31, december 2013. (DCE og DCA har i notat af 1. september 2015 vurderet effekten på 1.100 tons årligt for usikker og baseret på ekspertskøn uden væsentligt datagrundlag).*

*Der vil desuden være en øget tilførsel af **fosfor** til vandmiljøet på ca. 3-19 tons årligt, jf. teknisk rapport Fastsættelse af baseline 2021, Aarhus Universitet, 2014.*

*Ved ophævelse af randzonenloven vil op til 25.000 ha natur ikke blive etableret som forudsat, og den forudsete effekt af randzonerne som grønne korridorer vil blive mindsket som konsekvens af ophævelse af loven.*

*Synergieffekten af loven i forhold til **klima** på baggrund af angivelserne i Virkemiddelkatalog 2014 vurderes at blive reduceret med 56.000-125.000 ton CO<sub>2</sub>-ækvivalent (inkl. gødsningseffekt) afhængig af fordelingen mellem mineralsk og organisk jord (dvs. en øget udledning af drivhusgasser), Virkemiddelkatalog 2014, samt medføre en mindre stigning i brugen af **pesticider**.*



Det er således uden for enhver tvivl, at der er betydelige miljøskadelige konsekvenser ved ophævelse af loven. Hertil kommer, at den anden halvdel af randzonerne fra Grøn Vækst-aftalen, som blev fjernet ifm. Vækstplan for Fødevarer i 2014, aldrig er blevet kompenseret. I virkeligheden er de miljømæssige konsekvenser derfor dobbelt så store som her angivet.

Høringsmaterialet anfører: *Denne fosforeffekt vurderes at ville blive modsvaret af effekten ved den planlagte etablering af fosforvådområder og spildevandsindsatsen som følge af vandplanerne 2009-2015. Men en allerede vedtaget og implementeret parallel indsats kan ikke kompensere for en forøget miljøbelastning som følge af fjernelse af randzonerne. Fosforvådområder og spildevandsindsats skulle nedbringe belastningen – ikke opvejes af senere miljøforringelser. Resultatet er nu en manko ift målsætningerne i første generation af vandplaner.*

## Forholdet til EU-retten

I henhold til **Vandrammedirektivet** skal medlemsstaterne "... iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder". Og: *"I vandområder, hvor der ikke er målopfyldelse, skal der således i hver af vandrammedirektivets planperioder fastsættes et indsatsprogram, som tilsikrer en vis forbedring af tilstanden, herunder skal eventuelle forudsatte forringelser inden for tilstandsklassen, som følge af øget menneskelig påvirkning, neutraliseres".*

Det er således helt klart og præciseret, at *"For at sikre at der ikke sker en forringelse, vil ophævelsen af randzonenloven skulle modsvares af miljøkompenserende foranstaltninger nødvendiggjort af lovens ophævelse".*

Det Økologiske Råd er uforstående over for Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering i relation til en merudledning af kvælstof og fosfor som følge af ophævelsen af randzonenloven, hvor de siger: *"at forpligtelsen til at forebygge forringelse ikke umiddelbart kan antages at være til hinder for at øge udledningen af kvælstof og fosfor under forudsætning af, at ingen af de marine kvalitetselementer herved ændrer tilstandsklasse".*

Som baggrund for denne vurdering henviser de til følgende: *"Ifølge EU-Domstolens præjudicielle afgørelse C-461/13, særligt punkt 70, foreligger der en forringelse af tilstanden af et overfladevandområde, når mindst et af kvalitetselementerne i vandrammedirektivets bilag V falder et niveau, selvom denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned".*

Ministeriet henviser således kun til de marine kvalitetselementer, men Vandrammedirektivet omfatter alle vandområder, inkl. vandløb, søer og indre fjorde. Det Økologiske Råd finder det godtgjort, at der vil ske sådanne forringelser i recipienterne. Sådanne forringelser kan ikke ske uden fuld og samtidig kompensation.

Habitatdirektivet kræver tilsvarende, at myndighederne løbende arbejder henimod, at de beskyttede arter og naturtyper opnår gunstig bevaringsstatus, og som led heri træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelser. Ophævelsen af loven er således også i strid med Habitatdirektivet, idet udledningen af næringsstoffer medvirker til at hindre opnåelse af gunstig bevaringsstatus. I Høringsudkastet anføres det da også: *"I en række Natura*



*2000-områder er der således på linje med, hvad der gælder efter vandrammedirektivet, behov for at reducere udledningen af næringsstoffer for at medvirke til at nå gunstig bevaringsstatus, mens der i andre områder for at undgå forringelser er behov for at sikre, at belastningen ikke forøges. 80 % af det danske landareal ligger i oplandet til marine Natura 2000-områder. Randzonerne ville derudover have understøttet forbedring af levesteder for vilde dyr og planter, herunder arter, som er generelt beskyttet efter habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet bl.a. bilag IV-arter og agerlandsfugle”.*

Forslag til ændring af Landdistriktsprogrammet 2014-2020, som er i høring parallelt med denne høring, har afsat 20 mio. kr. i 2016 til minivådområder samt 10 mio. kr. til Miljøteknologi som kompensation for randzoner – disse imidlertid først fra 2017. Der er pt ikke fremlagt dokumentation for effekten af disse tiltag. En sådan indsats vurderes umiddelbart til dels at være utilstrækkelig, dels at opnå den fornødne effekt længe efter at skaderne ved en påregnet fjernelse af randzonerne i foråret 2016 er indtruffet.

På vegne af Det Økologiske Råd

**Leif Bach Jørgensen**

Landbrugsfaglig medarbejder

[leif@ecocouncil.dk](mailto:leif@ecocouncil.dk)

33 18 19 35

**Christian Ege Jørgensen**

Sekretariatsleder

[christian@ecocouncil.dk](mailto:christian@ecocouncil.dk)

33 18 19 33