



København den 22. oktober 2015

## **Det Økologiske Råds hørings svar til udkast til forslag til lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (Justering af reglerne om kvælstofnormer).**

### **Resumé:**

**Det Økologiske Råd finder ikke, at sammenhængen mellem problemer med bagekvalitet og foderkvalitet i dansk hvede hænger éntydigt sammen med de reducerede kvælstofnormer. Dermed synes lovforslagets formål primært at være øgede udbytter og den deraf øgede indtjening. Der vil være betydelige og uacceptable miljømæssige skadevirkninger, hvis forslaget gennemføres, og det vil medføre store omkostninger at neutralise disse skader. Det er ikke godtgjort, at merindtjening ved højere udbytter kan modsvare disse omkostninger. Dermed smuldrer hele grundlaget for lovforslaget, som bør trækkes tilbage.**

Bæredygtig udvikling bør aldrig underlægges økonomisk vækst, men bør være en forudsætning for denne. Og at "forureneren betaler-princippet" bør være gældende, også ifm udgifter til at gennemføre kompenserende miljøindsatser.

DØR bakker helt op om Natur- og Landbrugskommissionens anbefaling om en målrettet regulering - også om åbning for en lempelse af eksisterende generel regulering i takt med indførelsen af den målrettede regulering. Men NLK-anbefalingen forudsætter, at eksisterende regulering ikke afvikles før ny regulering er udviklet og klar til implementering. Med dette lovforslag vil regeringen netop lempe gødningsreguleringen, inden et nyt reguleringsregime kan være udviklet og på plads.

Der er betydelige miljømæssige konsekvenser ved ophævelse af loven, både i relation til kvælstof, fosfor, natur, klima og pesticider. Disse konsekvenser er imidlertid ikke angivet i høringsudkastet. Vi må derfor henholde os til Miljøministeriets beregninger, som viser, at planen vil øge kvælstofudledningen med omkring 10.000 tons årligt. En øget kvælstofudledning af denne størrelsesorden vil ikke alene betyde tab af de investeringer, der er foretaget, men også gøre det betydeligt mere omkostningsfuldt efterfølgende at nå målene.

Det er ikke godtgjort, at tilførsel af den ekstra mængde kvælstof holdes inden for Danmarks EU-retlige forpligtelser i forhold til miljø, natur, overfladevand og grundvand. I henhold til EU-direktiverne er staten forpligtiget til en indsats, som sikrer en forbedring af tilstanden, samtidig med at der ikke sker forringelser af tilstanden. Det Økologiske Råd finder det godtgjort, at der netop sker sådanne forringelser i alle recipienter, hvorfor forringelserne skal følges af en fuld og samtidig kompensation. Denne problematik bør afprøves ved en henvendelse til Kommissionen før lovens vedtagelse.

I forslag til ændring af Landdistriktsprogrammet 2014-2020, som er i høring parallelt med denne høring, er der ikke øremærket aktiviteter til kompensation for den øgede tilførsel af gødning.



## Baggrunden for lovforslaget

Lovforslaget vil bemyndige Miljø- og Fødevarerministeren til at påbegynde en gradvis udfasning af reduktionen af afgrødernes kvælstofnormer. Det sker parallelt med, at en række andre lovforslag også er i høring. Samlet set er det hensigten at gennemføre Blå bloks 16-punktplan, således som denne indgår i fødevarer- og landbrugspakken i Regeringsgrundlaget.

Regeringens grundlæggende hensigt med lovændringen er grundlæggende som skrevet i høringsudkastet: *"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 mener i modsætning hertil, at bæredygtig udvikling aldrig må underlægges økonomisk vækst, men bør være en forudsætning for denne. Vi finder dog, at der er adskillige muligheder for at forene de to hensyn, idet man ikke behøver at øge miljø- og klimabelastningen for at skabe beskæftigelse i landbruget<sup>1</sup>. Samtidig er de foreslåede miljøforringelser i strid med en række af EU's natur- og miljødirektiver – se senere.

Regeringens hensigt er endvidere, at imødegå landbrugets ønsker om dels at afhjælpe problemerne med kvaliteten af dansk hvede, dels at øge udbytterne generelt.

### Vedr. kvalitet af brødkorn

Mht. bagekvaliteten i kornet er der tale om ret komplekse sammenhænge. Indholdet af protein i korn har været faldende gennem mange år - det vurderes, at der er tale om en reduktion på ca. 2.4 % siden begyndelsen af 1990'erne. Faldet skal imidlertid tilskrives en række faktorer – og altså ikke kun normreduktionen. Øvrige medvirkende faktorer er nye højtydende sorter, lovpligtig dyrkning af efterafgrøder, øget udbredelse af hvede efter hvede dyrkning samt krav om bedre udnyttelse af kvælstoffet i gødningen<sup>2</sup>.

Landbruget har fokuseret meget på konsekvenserne for dansk korneksport af det lavere protein indhold i dansk hvede. Men eksport af korn udgør kun en meget lille del i forhold til vores store import af dyrefoder.

Landmændene kan søge kompensation til ekstra gødskning i forbindelse med dyrkning af specifikke typer af brødhvede. Den såkaldte brødhvedeordning muliggør ekstra gødskning på mellem 33 og 85 kg N/ha – afhængig af bl.a. jordtype og udbytte. Ordningen rækker til maksimalt 39.712 ha, men i august var der indkommet ansøgninger svarende til et samlet areal på 80.072 ha. Ordningen giver derfor i 2015 ikke mulighed for at få kompensation for al den planlagte hvededyrkning<sup>3</sup>.

En anden løsning er at dyrke specielle kornsorter med gode bage-egenskaber, typisk ældre sorter, hvis udbytte er lavere end den konventionelle hvede. Forædlingen af hvede har ikke tilgodeset dette aspekt i tilstrækkelig grad. En løsning på brødhvedeproblemet kan således

<sup>1</sup> Som påvist af Det Økologiske Råd, Københavns Universitet og Århus Universitet i vores fælles projekt Fremtidens Landbrug – se [www.fremtidenslandbrug.dk](http://www.fremtidenslandbrug.dk)

<sup>2</sup> Olesen J.E. (2015), Faldende proteinindhold i korn, læserbrev Effektivt Landbrug

<sup>3</sup> Brødhvedeordning – høst 2016

<https://www.landbrugsinfo.dk/planteavl/afgroeder/korn/vinterhvede/broedhvede/sider/startside.aspx>



være at sigte mod en niche-produktion af hvede, der matcher kvalitets kravene i et marked, der må formodes at kunne trække højere priser end hvede til dyrefoder.

Samtidig er der også tegn på, at problemet overvurderes. Ifølge biologi-ektor ved Københavns Universitet Hans Henrik Bruun (Altinget 17. oktober) modsiger centrale aktører i branchen påstanden om den danske brødhvedes ringe kvalitet. Direktør for A/S Valsemøllen Niels Brinch-Nielsen har således peget på, at dansk brødhvede, produceret under den nuværende lov, generelt holder en fremragende kvalitet, og at langt det meste af hans virksomheds melproduktion stammer fra danske marker.

### **Vedr. kvalitet af foderkorn**

Hovedparten af den danske hvede anvendes som foder til svin. I denne sammenhæng er det væsentligt, at aminosyre-sammensætningen i hveden og dermed proteinets kvalitet påvirkes af protein niveauet.

Slagtesvinene udnytter typisk kun 39-45 % af det protein, der er i foderet. Resten udskilles i gødningen eller urinen med betragtelige negative miljøeffekter til følge. Det er derfor lige så væsentligt at have proteinets fordøjelighed som dets mængde for øje, når man skal vurdere ændringer i proteinindhold. Såvel overskud som underskud af enkelte aminosyrer kan reducere udnyttelsen af protein. Betydningen af at have den rette balance mellem aminosyrerne er baggrunden for foderoptimering ved tilsætning af enkelte aminosyrer. Hyppigst er det lysin, methionin, treonin og tryptofan, der er begrænsende. Disse aminosyrer er alle kommercielt tilgængelige og udnyttes allerede i dag i vid udstrækning af konventionelle svineproducenter, som derved både optimerer foderudnyttelsen og nedbringer miljøbelastningen<sup>4</sup>.

Økologiske svineproducenter fodrer med hele fodermidler og benytter sig ikke af tilsætning af enkelte aminosyrer. Men også disse har fokus på at optimere udnyttelsen af foderets proteinindhold. Der arbejdes således på udvikling af forskellige fermenterede produkter, som kan bidrage til en forbedret aminosyresammensætning af forskellige fodertyper, også med sigte på at øge andelen af dansk produceret foder.

Det skal i denne forbindelse nævnes, at der i disse år arbejdes intensivt på udvikling af græs- eller kløverbaseret proteinfoder, som formentlig vil kunne lede til fodertyper med en større protein tilgængelighed end gængse fodertyper.

Der er behov for at sortsudviklingen af hvedesorterne også fokuserer på proteinholdet. Hidtil har man fokuseret på kulhydratrige sorter – idet man har kompenseret det lave aminosyreindhold ved tilsætning af kunstige produkter, samt tilvejebragt den rette sammensætning af foderet via import af soja.

### **Øgning af udbytter**

På baggrund af ovenstående vurderer DØR ikke, at en faglig argumentation for en lempelse af N-normerne baseret på bage kvalitet og kvalitet af foder er holdbar. Dermed bliver det primært et spørgsmål om udbytternes størrelse og dermed muligheden for merindtjening. I

---

<sup>4</sup> Sloth N.M. (2013) Protein og aminosyrer Videncenter for svineproduktion



denne sammenhæng er det nødvendigt også at inddrage de miljømæssige konsekvenser ved en øgning af gødningstilførslen og de miljøomkostninger, der er forbundet med en neutralisering af skadevirkningerne. Det er ikke godtgjort, at merindtjening ved højere udbytter kan modsvare disse omkostninger. Dermed smuldrer hele grundlaget for lovforslaget, som bør trækkes tilbage.

### **Kvælstofnormernes indplacering i miljøreguleringen**

Kvælstofnormerne og krav til gødningsregnskaber blev indført allerede i 1991 som et led i Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i landbruget. Indsatsen blev i 1998 skærpet i Vandmiljøplan II med en nedsættelse af kvælstofnormerne med 10 pct. i forhold til det økonomiske optimum. Normerne blev – med tekniske justeringer – fastholdt i Vandmiljøplan III i 2004 og igen i Grøn Vækst-aftalen i 2009. Hermed indgår kvælstofnormerne som et af de mest betydningsfulde elementer i Danmarks implementering af en række EU-direktiver – især Nitratdirektivet og Vandrammedirektivet.

Allerede i forbindelse med forarbejdet til Vandmiljøplan III i 2003 og igen ved Grøn Vækst-aftalen 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 synspunkt blev senere forstærket via anbefalingen om målrettet regulering fra Natur- og Landbrugskommissionen.

Sidstnævnte anbefaling 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).*

Denne rækkefølge respekteres ikke i lovforslaget. Her skrives derimod (med vores fremhævnning): *”**Sideløbende med udfasningen af reducerede kvælstofnormer udarbejder regeringen en handlingsplan for, hvornår og hvordan en ny målrettet regulering kan gennemføres.** I handlingsplanen vil der endvidere indgå principper for, hvordan gødningsnormerne kan fastsættes, så den samlede årlige **udvaskning ikke stiger i forhold til niveauet umiddelbart efter udfasningen af normreduktionen**. Der vil blive udarbejdet forslag til den konkrete gennemførelse af handlingsplanen for målrettet regulering.”*

Udfasningen af kvælstofnormerne tænkes påbegyndt med virkning allerede fra foråret 2016. Som nævnt bakker Det Økologiske Råd fuldt op om en målrettet regulering, hvor den fremtidige miljøindsats fokuseres i de områder af landet, hvor udfordringerne er størst. Men det er næppe muligt, at en *”ny regulering er udviklet og klar til implementering”* på dette tidspunkt, da det faglige grundlag herfor endnu ikke er færdigudviklet.



## Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige og/eller for erhvervslivet

I høringsudkastet skrives: "I forbindelse med udmøntningen af bemyndigelsen i lovforslagets § 1, nr. 1, vil der kunne være knyttet **offentlige udgifter til at gennemføre kompenserende miljøindsatser** samt yderligere reduktion af kvælstofudledningen for at sikre målopfyldelse af direktiverne i de berørte vandområder" (vores fremhævelse).

DØR vil her henstille til, at gældende praksis inden for dansk miljøregulering følges – her refereres til "forureneren betaler-princippet". Der vil være store miljøomkostninger forbundet med en lempelse af gødningsnormerne – især hvis lempelserne sker før implementering af en målrettet regulering med en samtidig virkning, som modsvarer det øgede tab af næringsstoffer ved de højere N-normer.

De erhvervsøkonomiske omkostninger ved reducerede kvælstofnormer angives til at være på 331-848 mio. kr. om året.

På baggrund af ovenstående er det Det Økologiske Råds opfattelse, at de erhvervsøkonomiske omkostninger er overvurderede, idet problemerne omkring hvedens kvalitet, både som brødhvede og som foderkorn, for det første er overdrevet, og for det andet som nævnt ikke alene kan tilskrives den reducerede gødningsnorm. Sammenhængen mellem prioriteringerne inden for sortsudviklingen og kornkvaliteten bør indgå i kalkulationen, ligesom erhvervets omkostninger i forbindelse med en kompensation af de øgede miljøeffekter bør indgå.

## Miljømæssige konsekvenser

Høringsudkastet indeholder ikke nogen beregning af miljøeffekten ved en lempelse af kvælstofnormerne. Men en sådan beregning er essentiel for at kunne vurdere omfanget af de nødvendige kompenserende foranstaltninger. Vi kan her henholde os til Miljøministeriets egne beregninger, som viser, at planen vil øge kvælstofudledningen med omkring 10.000 tons årligt<sup>5</sup>. Til sammenligning er indsatsbehovet i vandområdeplanerne på 7.800 tons. Dvs., der opstår en manko i indsatsen for at nedbringe kvælstofudledningen på næsten 18.000 tons for at kunne efterleve Vandrammedirektivet. Øges kvælstofudledningen vil det ikke alene betyde tab af de investeringer, der er foretaget, men også gøre det betydeligt mere omkostningsfuldt efterfølgende at nå målene.<sup>6</sup>

Mere gødning vil samtidig føre til et større forbrug af sprøjtegift og en øget klimagasbelastning. Sidstnævnte er skønnet til ½-1 mio. tons CO<sub>2</sub>-ækvivalenter. Det er en betragtelig forøgelse af udslippet. Til sammenligning svarer forskellen mellem 37 og 40% reduktion af Danmarks klimagasudledninger, som i øjeblikket diskuteres politisk, til ca. 2 mio. t.

<sup>5</sup> Bl.a. refereret i [http://www.ft.dk/RIpdf/samling/20141/beslutningsforslag/B39/20141\\_B39\\_betaenkning.pdf](http://www.ft.dk/RIpdf/samling/20141/beslutningsforslag/B39/20141_B39_betaenkning.pdf)

<sup>6</sup> Ifølge oplysninger fra Professor Stiig Markager, Århus Universitet.



## Forholdet til EU-retten

Det er en forudsætning for at normerne kan lempes, *at det på fagligt og juridisk grundlag er vurderet, at tilførsel af den ekstra mængde kvælstof holdes inden for Danmarks EU-retlige forpligtelser i forhold til miljø, natur, overfladevand og grundvand.*

I henhold til **Vandrammedirektivet** skal medlemsstaterne iværksætte nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder. Samtidig skal der i vandområder, hvor der ikke er målopfyldelse, i hver af vandrammedirektivets planperioder fastsættes et indsatsprogram, som tilsikrer en vis forbedring af tilstanden.

Som baggrund for en vurdering af, om der reelt sker en forringelse, henviser høringsudkastet 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 specifikt til de marine kvalitetselementer, men Vandrammedirektivet omfatter alle vandområder, inkl. vandløb, søer og indre fjorde. Det er da også anført, at *"Det er Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering, at forpligtelsen til forbedring indebærer, at der om nødvendigt skal tilvejebringes kompenserende foranstaltninger, som for hvert enkelt overfladevandområde samlet for planperioden neutraliserer en eventuel merudledning samt – hvor det er relevant – sikrer fremdrift i form af yderligere reduktion med henblik på en gradvis opfyldelse af miljømålet."*

Det Økologiske Råd finder det godtgjort, at der vil ske forringelser i alle recipient-typer. Sådanne forringelser kan ikke ske uden fuld og samtidig compensation. Det Økologiske Råd er uforstående over for at Miljø- og Fødevarerministeriet i deres definition af forringelser kun henviser til om *de marine kvalitetselementer herved ændrer tilstandsklasse* – samtidig med at de pointerer kravet om forbedringer i alle recipienter.

Vandrammedirektivet gælder også grundvandet. Medlemsstaterne er således forpligtet til at beskytte og forbedre alle grundvandsforekomster med henblik på at opnå god grundvandstilstand – samtidig med at Vandrammedirektivets ikke-forringelsesprincip også er gældende for grundvandsforekomster. Dette krav er også gældende i henhold til Drikkevandsdirektivet.

Vandforsyningen i Danmark er baseret på indvinding af grundvand, som er så rent at det kan anvendes til drikkevand efter en simpel vandbehandling. Da grundvandet således som udgangspunkt ikke renses for nitrat, forudsætter dette princip, at grundvandets indhold af nitrat ikke overstiger grænseværdien i drikkevandsdirektivet på 50 mg nitrat/liter. Det er ikke godtgjort, at en lempelse af kvælstofnormerne ikke vil forårsage en forringelse, som medfører yderligere overskridelser af grænseværdien – især skal der her peges på behovet for at kompenserende indsatser iværksættes og har en samtidig virkning, som kan neutralisere forringelserne forårsaget af den øgede gødningstilførsel.

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. Ændringen 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"*.

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 med virkning fra 2017. Der er ikke i Landdistriktsprogrammet øremærket aktiviteter til kompensation for den øgede tilførsel af gødning. Ligesom der heller ikke pt er fremlagt dokumentation for effekten af puljerne til minivådområder og miljøteknologi, der som nævnt er inkluderet i programmet.

Det Økologiske Råd vurderer indsatsen i Landdistriktsprogrammet til dels at være utilstrækkelig, dels at opnå den fornødne effekt længe efter at skaderne ved en påregnet lempelse af miljøreguleringen i foråret 2016 er indtruffet. En regulering af kvælstofnormerne bør først gennemføres, når den målrettede regulering er på plads. Regeringen bør anvisne en finansiering af en ny målrettet regulering som erstatning for den hidtidige generelle regulering i de nye generationer af vand- og naturplaner, hvad enten denne skal tilvejebringes via et system med handel med kvælstofkvoter eller ved overførsel af midler mellem EU-landbrugsstøttens Søjle 1 og Søjle 2. I sidstnævnte tilfælde bør midlerne øremærkes konkrete tiltag i Landdistriktsprogrammet.

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