

Dato: 16. februar 2016

Til: NaturErhvervstyrelsen,
att.: Peter Byrial Dalsgaard,
peby@naturerhverv.dk

Kopi til: landbrug@naturerhverv.dk



Danmarks
Naturfredningsforening

Masnedøgade 20
2100 København Ø
Telefon: 39 17 40 00
Mail: dn@dn.dk

Danmarks Naturfrednings høringssvar på miljøvurdering af plan om ændrede gødskningsnormer

Danmarks Naturfredningsforening (DN) fremsender hermed høringssvar på miljøvurdering af plan om ændrede gødskningsnormer (miljørapporten), jf. NaturErhvervstyrelsens høringsbrev af 22. december 2015 om offentlig høring om miljøvurdering af plan om ændrede gødningsnormer, ad styrelsens sagsnr.: 15-4112-000010.

Sammenfatning

DNs opfattelse er, at der er større negativ påvirkning af natur og miljø ved at lempe de nuværende kvælstofnormer, end det miljørapporten angiver. Foreningen ønsker derfor, at ændringen af de nuværende kvælstofnormer udskydes indtil, der er tilvejebragt tilstrækkelige virkemidler til at reducere kvælstofudledningen.

Det skyldes, at:

- Den løbende reduktion i kvælstofudledningen, der finder sted, og som opgøres med baselineeffekten, sker ikke som følge af aftalen, men af andre årsager.
- Licitationsmodellen, der især skal sikre tilstrækkelige arealer med efterafgrøder, er juridisk usikker. Den kan derfor ikke tages med i beregningerne af kompenserende tiltag.
- Frivillige indsatser vil ikke give tilstrækkelig effekt. For det første er erfaringen med frivillige virkemidler, at de ikke opnår den forventede udbredelse. For det andet, at de ikke med sikkerhed bliver placeret på de arealer, der er bedst for miljøet. Og, for det tredje, fordi f.eks. skovrejsning de første år vil føre til en øget udvaskning af nitrat fra de pågældende arealer og ikke det modsatte.
- Drikkevandet vil blive påvirket negativt af de øgede kvælstofnormer. Desuden vil den øgede forurening af drikkevandet og den forventede højere pris på jord medføre yderligere omkostninger for vandforsyningen. Det er imod forurenere-betaler-princippet, og strider dermed imod flere direktiver.
- En øget kvælstoftildeling vil medføre et øget behov for sprøjtegift. Der står intet om denne negative påvirkning af hverken natur eller miljø, og der er ikke foreslået tiltag, der reducerer denne negative konsekvens.
- Der vil være kystvandområder, hvor det er usikkert om miljømålene kan opnås. Miljørapporten redegør ikke for, hvilke kystvande, der i særlig grad bliver negativt påvirket af landbrugspakken.
- Som en konsekvens af ovenstående, vil der blive tale om en større merudledning til de marine Natura 2000-områder end angivet i miljørapporten. Det betyder, at pakken medfører en stor negativ påvirkning af Natura 2000-områderne.

Indledning

DN skal indledningsvis understrege, at med forslaget til plan om ændring af gødningsnormerne, vil der ske en øget udledning af nitrat til grundvandet og en mertilførsel af kvælstof til overfladevandet fra landbruget. Det fremgår af miljørapporten.

Miljørapporten redegør imidlertid ikke for den reelle indvirkning på natur, vandmiljø og grundvand, som den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer vil medføre. Dermed tjener miljørapporten ikke i tilstrækkeligt omfang til, at offentligheden og Folketinget har mulighed for at få et overblik over miljøkonsekvenserne af den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer, således som det er formålet med en sådan miljøvurdering.

Der vil være en større indvirkning på natur og miljø ved den planlagte ændring af de nuværende kvælstofnormer, end det anføres i miljørapporten. Det skyldes flere forskellige forhold. DN redegør nedenfor nærmere om de forhold, der i særlig grad bevirker, at der vil komme en større indvirkning på natur og miljø, hvis de nuværende kvælstofnormer udfases, end det er anført i miljørapporten.

Baseline

Det fremgår af miljørapporten, at baselineeffekten 2013-21 er lagt til grund for opgørelsen af effekten i forhold til belastningen 2016-2018 ved den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer. Det fremgår ikke af miljørapporten, hvorledes baselineeffekten nærmere er indregnet, og lagt til grund for vurderingen i rapporten.

I forbindelse med aftalen, som regeringen (Venstre) indgik 22. december 2015 med konservative, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance om en landbrugspakke, er baselineeffekten indregnet i det miljøregnskab, der er lagt til grund for aftalen.

DN finder, at baselineeffekten ikke kan indregnes som en effekt, der bidrager til at modvirke den øgede udledning af kvælstof til grundvandet og vandmiljøet som følge af de påtænkte ændringer af de nuværende kvælstofnormer, der ligger i aftalen. Det skyldes, at den løbende reduktion i kvælstofudledningen, der finder sted og som opgøres med baselineeffekten, ikke sker som følge af aftalen, men af andre årsager.

På den baggrund finder DN, at baselineeffekten 2013-21, heller ikke kan lægges til grund for miljørapportens vurdering. Det er derfor DNS vurdering, at miljørapporten ikke reelt redegør for effekten på natur og miljø, som den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer vil medføre.

Beregning af kvælstofudvaskningen

Miljørapporten antages at hvile på de beregninger af den forventede medudvaskning af kvælstof ved en ændring af de nuværende kvælstofnormer, der er lagt til grund for ovennævnte aftale om en landbrugspakke, jf. notat af 30. september 2015 om tilbagerulning af tre generelle krav, Normreduktion, Obligatoriske efterafgrøder og Forbud mod jordbearbejdning.

Disse beregninger af kvælstofudvaskningen er gennemført på grundlag af en række antagelser om ændring i afgrødernes kvælstofoptagelse og marginaludvaskningen samt at en meget stor andel af mertildelingen ikke vil blive udvasket, men vil fordampe. Disse beregninger resulterer i en betydelig lavere marginaludvaskning, end hidtil antaget.

Imidlertid er de antagelser, der er lagt grund for disse beregninger af marginaludvaskningen meget optimistiske. Denne vurdering understøttes også af, at ovennævnte rapport understreger, at marginaludvaskningen både i hidtidige afrapporteringer, og i afrapporteringer, der er på vej, er langt større end den marginaludvaskning, der er lagt til grund for vurdering af den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer.

DN finder på den baggrund, at miljørapporten ikke i tilstrækkeligt omfang redegør for, at den opgjorte effekt på kvælstofudvaskningen ved den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer er baseret på den bedst tænkelige situation.

Nye fremadrettede initiativer

Det fremgår af miljørapporten, at for at gennemføre planens hovedformål om at udfase de nuværende kvælstofnormer agtes der iværksat en række nye fremadrettede initiativer i form af en Licitationsmodel, frivillige kollektive indsatser og ændrede MFO-regler.

Licitationsmodel

For så vidt angår initiativet om en licitationsmodel fremgår det af miljørapporten, at Miljø- og Fødevareministeriet er ved at afdække mulighederne for inden for rammerne af statsstøttereglerne at sikre, at der på nærmere identificerede arealer anvendes konkrete kvælstofreducerende virkemidler.

Miljørapportens vurdering af påvirkning på natur og miljø hviler således ikke på en licitationsmodel, hvor der er sikkerhed for, at den kan gennemføres som forudsat.

DN finder på den baggrund, at miljørapporten ikke kan inddrage effekten af en licitationsmodel som grundlag for en vurdering af den påvirkning på natur og miljø, som den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer vil medføre.

Miljørapporten angiver, at hvis der ikke kan gennemføres en licitationsmodel inden for rammerne af statsstøttereglerne, vil der blive søgt gennemført en forpagtningsmodel. Miljørapporten angiver ikke, hvorledes en sådan model vil blive gennemført inden for en tidsramme, der sikrer, at den kan gennemføres og administreres, så den kan få den tilsigtede effekt.

DN finder på den baggrund, at miljørapporten derfor heller ikke kan inddrage effekten af en forpagtningsmodel.

Frivillige kollektive indsatser

Der vil blive søgt at igangsætte frivillige kollektive kvælstofreducerende indsatser i form af vådområder, minivådområder og skovrejsning. Det antages, at disse initiativer vil få en effekt allerede fra 2017 med henblik på at imødegå en del af den øgede kvælstofudledning ved de fremtidige kvælstofnormer.

DN finder, at der ikke er tilstrækkelig sikkerhed for, at disse frivillige kollektive indsatser vil kunne gennemføres på en sådan måde, at de allerede fra 2017 kan bidrage til at reducere kvælstofudledningen.

For det første er det erfaringen, at denne type af frivillige indsatser ikke gennemføres, fordi en eller flere lodsejere ikke ønsker at deltage, eller det tager flere år, før de bliver gennemført. I tilgift må vi betvivle, om det rent praktisk er muligt at gennemføre sådanne kollektive indsatser i løbet af blot ét år, selvom der skulle være opbakning blandt de lodsejere, de konkrete indsatser berører.

For det andet vil effekten af disse kollektive indsatser i meget stort omfang afhænge af, hvor de konkret bliver placeret.

For det tredje vil deres effekt ikke nødvendigvis komme fra dag ét. DN skal i den sammenhæng henvise til, at ved skovrejsning vil der i de første år ske en øget kvælstofudvaskning.

Når det gælder minivådområder skal DN understrege, at en teoretisk beregnet effekt på kvælstofudvaskningen fra markerne ved minivådområder er behæftet med meget store usikkerheder. Det skyldes, at det er de helt specifikke lokale forhold, der afgør disse minivådområders effekt. Det er derfor reelt ikke muligt, at miljøvurdere en ændring af de nuværende kvælstofnormer, hvor etablering af minivådområder lægges til grund som et kompenserende tiltag.

Endelig skal der henvises til, at miljørapportens bilag 2 opregner merbelastningen med kvælstof til kystvandområder. Der er tale om en opregning, der omfatter ændring af de nuværende kvælstofnormer, samt ophævelse af randzoner og delvis ophør af forbud mod jordbearbejdning fratrukket tidligere og kommende planlagte initiativer. Det er ikke anført i miljørapporten eller i dette bilag, hvorvidt de indregnede effekter af de kollektive virkemidler vil blive sikret placeret inden for de enkelte kystvandområder på en sådan måde, at de får den effekt, de er indregnet i bilaget med.

DN finder samlet på baggrund af ovenstående, at miljørapporten ikke kan inddrage effekten af kommende frivillige kollektive indsatser som grundlag for en vurdering af den påvirkning på natur og miljø, som de påtænkte fremtidige kvælstofnormer vil medføre.

Hvis de nuværende kvælstofnormer skal ændres mod at der indføres frivillige indsatser, finder DN, at det må forudsættes, at disse frivillige indsatser gennemføres, før der påbegyndes en ændring af de nuværende normer.

Der skal i øvrigt henvises til, at der i det kvælstofregnskab, der er fremlagt i forbindelse med landbrugspakken (regeringens aftale af 22. december 2015 med Konservative, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance) anviser, at der er en effekt af de kollektive indsatser fra i år (2016).

Det fremgår imidlertid af miljørapporten, at disse indsatser først forventes at få effekt fra 2017. DN skal således påpege, at der ikke er overensstemmelse mellem miljøregnskabet, der er lagt til grund for aftalen, og miljøregnskabet, der er lagt til grund for miljørapporten. Det er ikke klart, hvilke af de to miljøregnskaber, der skal gælde for planen om ændring af kvælstofnormerne.

Ændrede MFO-regler

Miljørapporten anfører, at landmænd fra 2016 skal afskæres fra at anvende brak og randzoner som alternativer til at anvende pligtige efterafgrøder, hvis arealerne også anvendes som miljøfokusområder (MFO). De nye regler skal bidrage med en reduktion i kvælstofudledningen i kystvande i perioden 2016-18. Miljørapporten angiver ikke, hvornår disse regler vil blive ændret, så de kan få den tilsigtede virkning fra og med 2016.

DN vurderer, at det er tvivlsomt, at reglerne vil kunne være på plads så betids, at det vil kunne få den tilsigtede effekt for 2016. Det fremgår af miljørapporten, at reglerne gennemføres ved en revidering af plantedækkebekendtgørelsen med virkning fra august 2016.

På baggrund af ovenstående finder DN, at miljøvurderingsrapporten ikke redegør for den miljøpåvirkning, som den påtænkte ændring af de nuværende gødningsnormer vil medføre, idet effekten af såvel den fremtidige licitationsmodel, de kommende frivillige kollektive indsatser som de fremadrettede ændrede MFO-regler ikke kan inddrages og lægges til grund for rapportens vurdering af indvirkningen på natur og miljø.

Grundvand

I modsætning til de fleste andre lande er det i dag muligt næsten overalt i Danmark at dække drikkevandsforsyningen fra grundvand. Den øgede udledning af nitrat til grundvand ved den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer vil derfor få overordentlig store negative konsekvenser for den danske drikkevandsforsyning. Da grundvand samtidig indgår i et kredsløb med vandet i naturen, vil den øgede nitratudledning til grundvandet også føre til en væsentlig miljøpåvirkning på naturen.

Det anerkendes i miljørapporten, at den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer, vil få miljøkonsekvenser for grundvandet, og som følge af vandkredsløbet også vil få miljøkonsekvenser for naturen.

Imidlertid er der ikke foretaget nogen miljøvurdering af, om den danske drikkevandsforsyning også fremover vil kunne baseres på grundvand, eller der vil være områder i landet, hvor dette ikke længere vil kunne finde sted. Der er heller ikke foretaget en vurdering af, om drikkevandsforsyningen vil kunne opretholdes på samme niveau som i dag alene gennem en simpel behandling af grundvand (filtrering og iltning), eller om der vil være områder i landet, hvor det vil være nødvendigt at behandle grundvandet yderligere for at kunne anvende det til drikkevand.

Som grundlag for den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer sigter regeringen som nævnt på at iværksætte en række nye frivillige initiativer. Idet der således ikke er tale om initiativer, hvor det på forhånd er sikret, at de skal finde sted i områder, hvor de nye påtænkte kvælstofnormer vil øge udledningen til grundvandet, vil det betyde, at der vil være områder i landet, hvor drikkevandsforsyningen på sigt enten vil skulle baseres på rensning af grundvandet, eller der vil skulle findes andre områder, hvor der kan hentes drikkevand fra grundvandet. Alternativt vil der skulle finde en yderligere indsats sted til at modvirke den øgede nitratudledning.

Miljørapporten vurderer ikke disse aspekter. Rapporten vurderer således ikke, om de frivillige initiativer faktisk vil blive iværksat, og heller ikke om de bliver iværksat, i de områder, hvor der vil komme en øget udledning af nitrat til grundvandet.

Det er DNs vurdering, at miljørapporten således ikke i tilstrækkeligt omfang foretager en miljøvurdering af påvirkningen af grundvandet og sikringen af den fremtidige drikkevandsforsyning i Danmark.

På det grundlag kan det således heller ikke vurderes, som angivet i miljørapporten, at planen ikke medfører negativ indvirkning på befolkningen eller nogen væsentlig indvirkning på menneskers sundhed uden yderligere redegørelse. Det vil således være nødvendigt, at miljørapporten nærmere redegør for, om det kan vurderes, at den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer, ikke vil medføre negativ indvirkning på befolkningen eller have nogen væsentlig indvirkning på menneskers sundhed.

DN skal endvidere henvise til, at den hidtidige beskyttelse af grundvandet mod forurening har sigtet mod, at forebygge en øget forurening af grundvandet, for at sikre både tilstrækkelig mængde drikkevand og af sundhedsmæssig god kvalitet, samt at naturinteresserne tilgodeses. Med den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer vil denne forebyggelsesindsats blive tilsidesat.

Klima

Miljørapporten angiver, at der vil ske en ekstraudledning af drivhusgasser, hvis de nuværende kvælstofnormer ændres som påtænkt. Rapporten henviser til, at landdistriktsprogrammet 2016-2018 har fokus på tiltag med blandt andet en klimaeffekt.

Den ekstra udledning af klimagasser, som den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer vil medføre, vil kun i et vist omfang kunne imødegås af tiltag under landdistriktsprogrammet. Det fremgår af miljørapporten.

Det betyder, at der med landdistriktsprogrammet ikke vil kunne ske en indsats til at nedbringe landbrugets udledning af klimagasser. Det er DNs vurdering, at det ikke er i overensstemmelse med intentionen bag landdistriktsprogrammet. Derfor bør miljørapporten redegøre for i hvilken udstrækning landdistriktsprogrammet vil og kan blive anvendt til at imødegå en ekstraudledning af drivhusgasser, hvis de nuværende kvælstofnormer ændres.

Flora, fauna og biologisk mangfoldighed

Miljørapporten konstaterer, at efter omstændighederne vil der være en væsentlig indvirkning på den eksisterende natur. DN har noteret sig, at miljørapporten henviser til, at de fremadret-

tede initiativer vil kunne imødegå en negativ effekt på den eksisterende natur efter omstændighederne.

Med henvisning til ovenstående vedr. usikkerheden af, om de fremadrettede initiativer vil kunne gennemføres, finder DN, at miljørapporten ikke i tilstrækkeligt omfang redegør for de væsentlig indvirkning den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer vil medføre på flora, fauna og biodiversitet.

Husdyrgodkendelser

Miljørapporten henviser til den kommunale sagsbehandling af husdyrgodkendelser, og at en forøgelse af kvælstofnormerne i nødvendigt omfang skal modsvares af afværgende foranstaltning.

DN skal understrege, at husdyrgodkendelsesloven fastlægger et beskyttelsesniveau med hensyn til kvælstofudledning til grundvand og vandmiljøet. Dette beskyttelsesniveau må forudsættes fastholdt uændret, således at godkendelsespligtige husdyrbrug ikke kan godkendes med en øget udledning af kvælstof fra husdyrgødning som følge af en ændring af de nuværende kvælstofnormer.

Drikkevandsdirektivet

Miljørapporten henviser til, at drikkevandsdirektivet i Danmark er gennemført, så vandforsyningen er baseret på indvinding af grundvand, som er så rent, at det kan anvendes til drikkevand efter en simpel vandbehandling. Med henvisning til ovenstående under overskriften 'Grundvand' redegør miljørapporten ikke for, hvorvidt drikkevandsdirektivet fremadrettet fortsat vil blive gennemført i Danmark som hidtil.

DN skal i den sammenhæng henvise til, at ved den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer, vil der ske en øget anvendelse af pesticider, såfremt det skal være muligt at udnytte den øgede mængde tilladelige kvælstof til at øge udbyttet. Der er ikke i miljørapporten redegjort for, hvorledes den øgede anvendelse af pesticider vil påvirke mulighederne for fremadrettet at anvende grundvand til drikkevand efter en simpel vandbehandling.

Vandrammedirektivet

Miljørapporten henviser til, at en forringelse af tilstand eller manglende opnåelse af miljømål som følge af den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer vil være i strid med vandrammedirektivet. En ændring af de nuværende kvælstofnormer må således ikke medføre, at kvælstofbelastningen til kystvande øges, så miljømålene for kystområderne ikke kan opnås.

Det er DNS vurdering, at den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer, vil indebære, at der vil være kystvandområder, hvor det vil være usikkert, om miljømålene kan opnås.

Miljørapporten redegør ikke for hvilke kystvande, der i særlig grad vil få en øget udledning, som kan gøre det vanskeligt at opfylde miljømålene, og i hvilken udstrækning det vil få indvirkning på den tidshorizont, der må påregnes for at kunne opfylde disse miljømål med henblik på at sikre overholdelse af direktivforpligtelserne.

På det grundlag og henset til den hidtidige vandplanindsats, finder DN ikke, at miljørapporten ikke i tilstrækkeligt omfang vurderer, hvilke kystvande, hvor der må forventes en endnu større indsats end hidtil opgjort for at sikre målopfyldelse.

Nitratdirektivet

Miljørapporten henviser til, at nitratdirektivet forpligter medlemsstaterne og således også Danmark til, at fastsætte afværgende foranstaltninger for at imødegå en ekstra merudledning af kvælstof til vandmiljøet – både overfladevand og grundvand – ved en ændring af de nuværende kvælstofnormer.

Idet miljørapporten som også nævnt i indledningen angiver, at den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer vil medføre en øget kvælstofudledning, finder DN, at reglerne ikke kan gennemføres uden at komme i strid med direktivforpligtelserne.

Der ses således ikke at være fastsat afværgende foranstaltninger, der vil imødegå den ekstra merudledning, som følge af en ændring af de nuværende kvælstofnormer. DN skal i den sammenhæng endvidere anføre, at selvom de fremadrettede initiativer, som der redegøres for i miljørapporten gennemføres med fuld effekt inden for den angiven tidshorisont, vil det heller ikke være tilstrækkeligt til, at overholde nitratdirektivet, jf. at miljørapporten angiver, at selv med disse initiativer vil det medføre en øget udledning.

DN skal endvidere henvise til at nitratdirektivet hviler på forurenere-betaler-princippet. I det miljørapporten understreger, at planen vil indebære øgede omkostninger til kommuner og vandforbrugere med henblik på, at beskytte grundvand og drikkevand, forlades dette princip i dansk miljøbeskyttelse i forhold til landbrugets udledning af kvælstof. DN finder, at dette også vil være en overtrædelse af forpligtelserne i nitratdirektivet, såvel som i de øvrige miljødirektiver, der hviler på dette princip.

Habitatdirektivet

Miljørapporten henviser til EU's naturdirektiver, herunder til direktivforpligtelsen om at begrænse forureningen med næringsstoffer, såfremt det vurderes at udledningen af næringsstoffer hindrer at gunstig bevaringsstatus kan opnås eller opretholdes.

En øget udledning af kvælstof vil kunne hindre, at gunstig bevaringsstatus kan opnås eller opretholdes. Idet de fremadrettede initiativer, der påtænkes gennemført, ikke kan dokumenteres med hensyn til deres effekt vil den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer være i strid med disse direktivforpligtelser.

Miljørapporten henviser til, at der vil komme en merudledning til ca. 20 marine Natura 2000-områder, men at der ifølge rapporten er tale om midlertidige merudledninger, hvor størstedelen vil være på under 1 pct. merudledning.

Som også anført ovenfor kan de fremadrettede initiativer ikke lægges til grund for en vurdering af merudledningen ved en ændring af de nuværende kvælstofnormer. DN skal på det grundlag derfor påpege, at der vil blive tale om en større merudledning til de marine Natura 2000-områder end angivet i miljørapporten.

Det betyder, at der vil blive tale om en væsentlig indvirkning på Natura 2000-områderne, som i strid med direktivforpligtelserne kan hindre at gunstig bevaringsstatus kan opnås eller opretholdes.

Det er DNs vurdering, at hvis de nuværende kvælstofnormer skal ændres under overholdelse af habitatdirektivet, vil det kunne ske, når der foreligger tilstrækkelige indsatser i forhold til de enkelte Natura 2000-områder, der imødegår den øgede kvælstofudledning som følge af en ændring af kvælstofnormerne.

Afsluttende bemærkninger

DN finder, at en ændring af de nuværende kvælstofnormer skal udskydes, indtil der er sikkerhed for, at der er iværksat virkemidler, der sikrer et stadigt fald i udledningen af kvælstof.

Med venlig hilsen

Lisbet Ogstrup, landbrugspolitisk seniorrådgiver
Telefon: 31 19 32 09
Mail: lo@dn.dk