

Høringsvar

Strategisk miljøvurdering vedr. ændrede gødskningsnormer

Udarbejdet af

Professor Kaj Sand-Jensen, Lektor Jens Borum og Lektor Hans Henrik Bruun

Biologisk Institut, Københavns Universitet

Resume

Landbrugspakken vil få negative miljøeffekter. Ifølge vores beregninger vil Landbrugspakken medføre en merbelastning af grundvand, søer, fjorde og kystnære farvande med kvælstof i hele perioden 2016-2021. Denne merbelastning vil forringe miljøtilstanden og bringe den endnu længere væk fra målene om god økologisk tilstand, som Danmark har forpligtet sig til via sin tilslutning til Vandrammedirektivet. Landbrugspakken vil endvidere være en overtrædelse af beskyttelsen af Natura 2000 områder, idet der vil være risiko for negative effekter på adskillige Natura 2000 områder.

Merbelastningen af vandområderne med fosfor er ikke indregnet i baggrundsmaterialet, men Landbrugspakken vil forventeligt øge fosforbelastningen og bidrage til yderligere at reducere miljøkvaliteten i søer, fjorde og kystnære farvande. Heller ikke den øgede kvælstofbelastning af grundvandet er vurderet men kan vise sig at blive uhyre kostbar for drikkevandsforsyningen.

Generelt og baggrund

Miljørapporten, som ligger til grund for høringen, er løst formuleret, præget af teknikaliteter, svært læselig og tallene er svære at gennemskue. Selv om vi er trængte i at læse tal, har det været svært at tjekke det faglige grundlag for tallene og deres validitet.

Vores opgørelse af kvælstofeffekten på vandmiljøet tager udgangspunkt i udkastet til vandplaner samt et 'konsolideret' budget givet i *Teknisk notat om kvælstofudvalgets korrektioner* af 16. december 2015 (udarbejdet af Udvalget For Kvælstofregulering). Også dette notat er vanskeligt gennemskueligt, men vi betragter umiddelbart de nævnte korrektioner som vel optimistiske og har kun medtaget de korrektioner som forekommer bedst underbyggede, omend stadig optimistiske. Vores beregninger vedrører året 2021, hvor ministeriet har opgjort de negative effekter af landbrugspakken til at være mindst. Den negative effekt af pakken i årene fra 2016 til 2021 vil således være betydeligt større end den nedenfor beregnede.

Overordnet vurdering af kvælstofbelastningen

Med aftalen og den såkaldte 16-punktsplan vil man her og nu øge forureningen af vandmiljøet allerede fra 2016 og 2017 ved at:

1. Udfase de reducerede kvælstofnormer
2. Afskaffe krav om 60.000 hektar efterafgrøder
3. Ophæve kravet om randzoner
4. Lempe gødskningsforbud i § 3-områder

5. Lempe forbud mod jordbearbejdning
6. Give flere tilladelser til havdambrug

Ifølge beregningerne baseret på de seneste vandplaner og de konsoliderede tal i oplægget til landbrugspakken kan disse lempelser i 2021 forventes at øge belastningen af havet med mellem 9.900 og 6.800 tons kvælstof per år (Se nedenstående Tabel 1).

I ministeriets gennemgang af Landbrugspakken modvirkes de øgede udledninger delvist ved en såkaldt udvikling i "baseline", der påstås at give en strukturelt betinget reduktion i kvælstofudledningerne. I de seneste 6 år (2009-2014) har den målte kvælstofudledning til havet varieret mellem 55.300 og 59.200 tons kvælstof per år uden hverken positiv eller negativ tendens. Der er *ingen* tegn på, at udviklingen i baseline målt forud for ovennævnte periode kan anvendes til fremskrivning eller i øvrigt tilskrives 2016 tallene. Baseline er derudover ikke en del af Landbrugspakken, og den empiriske udvikling de seneste 6 år retfærdiggør ikke en fremtidig opskrivning. Vi har derfor ikke medtaget baseline-effekten i vores beregning.

Med ovennævnte merudledning af kvælstof til havet pga. de seks lempelser vil Danmarks overskridelser af udledningerne i forhold til miljømålene blive endnu større, end de allerede er i dag. Den gennemsnitlige kvælstofudledning fra Danmark til havet har i de seneste år ligget på omkring 57.000 tons kvælstof per år. Da miljømålet for opnåelse af god økologisk tilstand i havet er vurderet til mellem 42.000 tons (vandplaner) og 44.500 tons (konsoliderede tal), mangler vi før implementeringen af Landbrugspakken at reducere udledningen med 12.200 - 14.900 tons N per år. Merudledningen som følge af de i tabellen oplyste initiativer (øget udledning som følge af 16-punktsplanen i alt) vil være mellem 6.800 og 9.900 tons N per år, hvilket betyder, at indsatsbehovet for opfyldelse af målsætningerne i Vandrammedirektivet umiddelbart vil øges med mellem 56 og 67 % (Tabel 1).

Merudledningerne skal kompenseres af de fremtidige virkemidler til nedbringelse af N-udledningen. Vi tillader os at betragte effekterne som optimistisk vurderet, da de delvist beror på frivillighed og på en målrettet regulering, der forskelsbehandler landbrugere alt efter landbrugets beliggenhed. Men hvis ministeriets vurderinger accepteres, vil det positive bidrag fra Landbrugspakken til reduktion af udledningen være 6.100 tons N per år. Det betyder, at netto-effekten af Landbrugspakken vil være en forøget udledning på 700 - 3.900 tons N i 2021. Det bemærkes samtidig, at merudledningen i perioden 2016-2020 vil være markant højere.

Tabel 1. Opgørelse af N-belastning og indsatsbehov i danske havområder med og uden implementering af Landbrugspakken i et 2021 scenarie. Data er fra Teknisk notat om kvælstofudvalgets korrektioner af 16. december.

<i>Belastning i vandmiljøet (tons kvælstof per år)</i>	<i>Ifølge udkast til vandplaner</i>	<i>Ifølge "konsolideret opgørelse"</i>
Nuværende belastning	56.949	56.760
Miljømål for opfyldelse af Vandrammedirektiv	42.015	44.542
Indsatsbehov før Landbrugspakken	14.934	12.218
Øget N-udledning som følge af 16-punktsplanen		
Udfasning af gødningsnormer	7.700	4.726
Afskaffelse af 60.000 ha efterafgrøder	680	680
Ophævelse af randzonenloven	1.100	728
Lempelse af gødskningsforbud i § 3-arealer	205	205
Lempelse af forbud mod jordbearbejdning	51	51
Vækstplan for akvakultur	243	423
Øget udledning som følge af 16-punktsplanen i alt	9.979	6.813

Indsatsbehov efter Landbrugspakkens negative effekter	24.913	19.031
%-vis forøgelse af indsatsbehov	67 %	56 %
Reduceret udledning som følge af 16-punktsplanen		
Miljøfokusområder	867	867
Frivillige indsatser	1.435	1.435
Målrettet regulering	3.800	3.800
Reduceret udledning som følge af 16-punktsplanen i alt	6.102	6.102
Nettoeffekt af 16-punktsplanen – merudledning	3.877	711
Indsatsbehov efter Landbrugspakken	18.811	12.929

Det fremgår af Tabel 1, at Landbrugspakken sammenholdt med i dag netto øger indsatsbehovet for opnåelse af Vandrammedirektivets målsætning, hvilket ifølge planerne skal være sket senest i 2027. Der vil således være en endog meget kort periode fra 2021 til 2027 til at gennemføre meget store reduktioner i udledningerne for mål opfyldelse. Baseret på den historiske erfaring siden år 2000 betragter vi det som urealistisk at nå målsætningen for udledningerne i 2027.

Fosforbelastningen

Påvirkningen af fosforudledningerne indgår ikke i Miljørapporten. Alle fem lempelser kan imidlertid forventes at føre til en forøgelse af fosfortilførslen til søer, fjorde og kystnære farvande. Den øgede fosforudledning vil forværre tilstanden i vandmiljøet, da algevæksten især om foråret er fosforbegrænset. En øget tilførsel af både kvælstof og fosfor giver derfor en yderligere forøgelse af algevæksten og en yderligere forværring af miljøtilstanden.

Effekter på grundvand og våde naturområder på land

De fem førstnævnte lempelser i Landbrugspakken vil forøge næringspåvirkningen af grundvandet og de våde naturområder på land. For en helhedsbetragtning er det påkrævet, at disse effekter inddrages og vurderes.

Vi gør opmærksom på, at en mertilførsel af nitrat til grundvandet kan øge nødvendigheden af at etablere nye borerer efter grundvand til drikkevand, som holder sig under de vedtagne grænseværdier. For kommunernes drikkevandsforsyning vil det føre til øgede udgifter. Vi efterlyser en analyse af merudgifterne for drikkevandsforsyningen.

Med et større næringsindhold i grundvandet vil naturen i de grundvandsfødte kær blive stillet over for en øget trussel. Effekten er reduceret biodiversitet og tab af sjældne rødlistede arter af planter og dyr. Dette forhold er ikke vurderet i miljørapporten.

Påvirkning af Natura 2000 områder.

Som også anført i miljørapporten vil Landbrugspakken øge næringsstofftilførslen til Natura 2000 områder både på land og i vand med negative effekter på udpegningsgrundlaget til følge. Det nævnes, at effekterne vil være små og formentlig ikke målbare. Dette argument er imidlertid ikke validt. Som det fremgår af nedenstående citat hentet fra ministeriets hjemmeside, må tiltag der blot kan risikere at påvirke de udpegede områder negativt ikke iværksættes. Landbrugspakken er således et krystalklart brud på Habitatdirektivet. Citat:

En hovedhjørnesteen i Natura 2000-beskyttelsen er, at myndighederne i deres administration ikke må gennemføre planer, projekter eller lignende, der kan skade de arter og naturtyper, som områderne er udpeget for at beskytte.

Myndighederne skal vurdere alle planer og projekter, som kan påvirke et Natura 2000-område. Hvis planen eller projektet kan skade området, eller der er tvivl herom, kan planen eller projektet ikke vedtages.

Dette krav fremgår for Miljøministeriets lovgivning (naturbeskyttelsesloven, skovloven m.fl.) af habitatbekendtgørelsen. Andre ministerier, f.eks. Transport- og Energiministeriet og Fødevareministeriet har indføjet tilsvarende krav til tilladelser og planer efter deres lovgivning.

Samlet vurdering

Det er vores klare opfattelse, at Landbrugspakken vil øge udledningerne af såvel kvælstof som fosfor i perioden fra 2016 til 2021. Den øgede udledning vil have negative konsekvenser for især vandmiljøet men også for sårbare naturtyper på land. Det står ligeledes klart, at Natura 2000 områder på land og i vand vil blive udsat for øget belastning med risiko for negative miljøeffekter. Vi opfordrer derfor til, at pakken tages op til revurdering, så implementering af et ændret koncept for miljøregulering af landbruget kan ske miljømæssigt forsvarligt og i overensstemmelse med de EU-direktiver, Danmark har tilsluttet sig.