

23. juni 2015

Vandområdeplaner 2015-2021 – Landbrug & Fødevarers kritik

Landbrug & Fødevarer har foretaget en grundig og kritisk gennemgang af udkast til vandområdeplaner med tilhørende bekendtgørelser baggrundsrapporter og andet relevant materiale. Det samlede hørings svar fylder ca. 140 sider, hvortil kommer omkring 30 bilag på tilsammen godt 700 sider.

Dette korte notat sammenfatter vores væsentligste ankepunkter. Og konklusionen er entydig: Planerne skal laves helt om. De foreliggende udkast er baseret på så graverende fejl, mangler og misforståelser, at det ikke er muligt – endsige giver mening – blot at revidere og justere på planerne. Der er tale om et falsk beslutningsgrundlag.

Det, der er brug for, er *mindre* regulering og *færre* begrænsninger over for landbruget – herunder mulighed for at gøde efter afgrødernes behov, implementering af vandrammedirektivet i henhold til praksis i de øvrige medlemslande og realisme i målsætninger og indsatser. Det kan meget vel føre til, at der skal ske en lempelse af miljømålsætningerne i en række vandområder, ligesom mange vandløb må forventes at blive omkarakteriseret, fra naturlige til stærkt modificerede.

Men naturen har også gavn af, at tingene bliver gjort korrekt og langt mere prioriteret. En korrekt diagnose, efterfulgt af den rette behandling, vil føre til reelle miljøforbedringer.

Vigtige rapporter vedr. indsatskravene i kystvandene er først blevet tilgængelige fire måneder inde i høringsperioden, lige som kortmaterialet er ændret flere gange, senest halvejs inde i høringen. Derfor forbeholder vi os endvidere ret til at komme med evt. supplerende bemærkninger på et senere tidspunkt.

Udgangspunktet

Vi står i en situation, der i det store og hele er uændret i forhold til sidste gang, der var vandplaner i høring. Samfundet, anført af politikerne på Christiansborg, har fortsat meget stor fokus på vækstinitiativer og øget produktivitet. Der genereres løbende ny viden og nye metoder på miljøområdet, og erkendelsen af faglige udeståender og manglende sikkerhed i opgørelsesmetoderne har nu fået en fremtrædende plads på dagsordenen.

Der er desuden bred enighed om, at der skal ske miljøforbedringer *uden* samtidig at påføre landbruget yderligere særbyrder. Tværtimod er der truffet politisk beslutning om, at en ny, målrettet regulering, der skal forbedre vilkårene for landbruget, skal indføres fra 2016. De politiske rammer for at gøre tingene på en helt anden - og bedre - måde end hidtil, er med andre ord på plads.

At der er brug for at slippe af med begrænsningerne er veldokumenteret. For ganske nylig har grovarebranchen eksempelvis oplyst, at dansk korn efterhånden er af så ringe kvalitet, at potentielle købere i udlandet frabeder sig danske leverancer. I kontrakterne hedder det: *Danish Excluded*.

De fremlagte udkast til vandområdeplaner er desværre *ikke* den friske start på vandplanlægningen, vi og andre har ønsket os. Tværtimod er det desværre bare en



ubrudt fortsættelse af de gældende vandplaner. Det betyder, at planudkastene helt grundlæggende er baseret på de samme fejlantagelser som tidligere. Listen af kritisable forhold er meget lang.

Implementeringen af vandrammedirektivet sker ikke efter bogen

Til trods for, at de gældende vandplaner er blevet løbende revideret og yderligere forsinket som følge af voldsom kritik og medfølgende politisk debat, klager til Natur- og Miljøklagenævnet, flere stævninger, skarp kritik fra Rigsrevisionen og opdateret faglighed, er det desværre meget tydeligt, at der fortsat ikke er sket gennemgribende ændringer i den anvendte tilgang fra Naturstyrelsens side. De foreliggende vandområdeplaner er udtryk for et *business as usual*-tankesæt, der er ude af trit med udviklingen.

Det er vores klare opfattelse, at direktivets bogstav og intentioner fortsat slet ikke er blevet fulgt i den danske implementering, selv om der er sket løbende småjusteringer hen ad vejen. De overordnede kritikpunkter er derfor i vid udstrækning de samme som ved de tidligere høringer af vandplanerne, i diverse klager til Natur- og Miljøklagenævnet og i vores forskellige stævninger.

Ud over de helt konkrete udeståender på især vandløbs- og kystvandsområderne, er der flere overordnede problemer ved planudkastene.

Vandrammedirektivet stiller krav om, at ny og tilstrækkelig viden skal inddrages, lige som forskellige overvågningstyper skal kvalificere beslutningsgrundlaget. Ved gennemgang af planmaterialet må man desværre konstatere, at der i vid udstrækning anvendes forældede data, ubrugelige beregningsmodeller, og at data i en del tilfælde helt mangler, lige som der mangler dokumentation for effekten af de foreslåede løsninger.

Desuden er der slet ikke sket den inddragelse af offentligheden, som vandrammedirektivet lægger op til. Til trods for oprettelsen af vandråd, indkaldelse af interessenter til møder og deltagelse i følgegrupper mm., er der i vidt omfang ikke taget højde for de mange forslag og indsigelser i de endelige udkast til vandområdeplaner, der nu har været i høring. Forsinket offentliggørelse af vigtige fagrapporter har heller ikke bidraget til muligheden for at komme med indspark til processen.

Fagligheden lever slet ikke op til miljøambitionerne

Ambitiøse og detaljerede miljømål og indsatskrav forudsætter, at det faglige grundlag er helt på plads, og at der er styr på alle effekter og usikkerheder. I Danmark er der desværre en stor afstand mellem de høje og meget detaljerede miljøambitioner, man har på den ene side, og det faglige grundlag, der skal understøtte indsatsen på den anden.

Kystvandene - kvælstof

Vores alvorligste ankepunkt i forbindelse med vandområdeplanerne er fastsættelsen af indsatsbehov over for kvælstofudledningen til kystvandene. Til trods for løbende faglig kritik af hele den anvendte fremgangsmåde, fokuseres der fortsat enøjlet på kvælstof som eneste betydende faktor for miljøtilstanden i havet. Der er masser af dokumentation for, at der findes mange forskellige presfaktorer, ligesom det er anerkendt, at selv markante reduktioner i kvælstofudledningen ikke vil føre til opfyldelse af miljømålsætningerne. Dertil kommer, at den manglende vurdering af konsekvenserne ved at gennemføre yderligere reduktioner, kommer til at skjule det åbenlyse misforhold mellem effekt og omkostninger ved indsatsen.

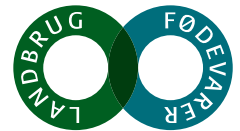


En kritisk gennemgang af de anvendte metoder – herunder valg af beregningsmodeller, håndtering af resultaterne og opgørelse af usikkerheder ved beregningerne – viser desværre klart og tydeligt, at både tilgængelig viden og korrekt anvendelse og formidling af resultaterne er skubbet i baggrunden. De steder, hvor man har forsøgt at kvantificere de reelle usikkerheder, har det vist sig, at opgørelserne er direkte forkerte. Hvis det ikke var tilfældet, ville det ikke have været muligt at opretholde billedet af, at kvælstof i stort set alle tilfælde skulle være den væsentligste presfaktor, og at hele den fremadrettede indsats derfor skal dreje sig om reducerede kvælstofudledninger. Der er tale om et falsk beslutningsforslag.

Det er i den forbindelse helt uacceptabelt, at der i planerne ikke er taget stilling til, hvorvidt og hvordan indsatsen for 6.200 tons ud af det samlede, opgjorte indsatsbehov på 7.800 tons skal håndteres i planperioden. De 6.200 tons er sendt i tværministerielt udvalg til efter sommerferien. Det er svært at se, at der skal være tid og rum til at behandle de manglende 80 % af indsatsbehovet, herunder sende forslaget i fornyet seks måneders høring, i perioden fra udvalget kommer med deres anbefalinger i efteråret, og frem til den 22. december 2015.

Følgende er blandt de væsentligste fejl og mangler, vi har fundet frem til på nuværende tidspunkt:

- Der er mange forskellige faktorer, der påvirker miljøtilstanden i kystvandene, herunder; stigende vandtemperatur, ændrede bundforhold (slam), fiskeri, spildevand og miljøfarlige forurenende stoffer og fjernelse af sten. Desværre fokuserer Miljøministeriet fortsat enøjlet på næringsstoffer.
- I forbindelse med fastsættelsen af referencetilstanden – hvordan var forholdene før i tiden, da vandområderne var stort set upåvirkede? – har man klart undervurderet, hvad kvælstoftilførslen rent faktisk var tilbage i tiden. SEGES vurderer, at koncentrationen af kvælstof var 2-3 mg/l i tiden omkring år 1900, mens grundlaget for vandområdeplanerne er baseret på en koncentration på kun 1 mg/l. Konsekvensen er, at man nu stræber efter at opnå helt urealistisk lave kvælstofniveauer.
- Modelberegningerne er fejlbehæftede og meget usikre; Modellerne er sat til at regne på situationer, hvor kvælstof skal reduceres til koncentrationer, der ligger langt under, hvad man har sammenhængende historiske data for. Det betyder, at der skal ekstrapoleres, og usikkerheden på resultaterne er enorme, da man så at sige bevæger sig langt uden for det interval, hvor man har målinger.
- Modelusikkerhederne er regnet forkert ud; En granskning, gennemført af eksterne statistikere for Landbrug & Fødevarer, har vist, at usikkerheden mellem de anvendte typer af modeller ikke kun er på 6-28 %, som det oplyses af DHI og Århus Universitet (DCE), men i stedet svimlende 38-177 %!
- De eksterne statistikere kommer endvidere frem til følgende konklusion: *"Slutteligt er det meget vanskeligt at forholde sig til værdien af de præsenterede resultater når de omtalte usikkerheder ikke er kvantificeret og præsenteret for alle del-modeller"*. Det er dybt kritisabelt, at der skal træffes beslutning om et evt. indsatsbehov på et så fejlbehæftet og uoplyst grundlag!



- I nogle kystområder har man sågar anvendt såkaldte metaanalyser i stedet for egentlige modelberegninger. Man overfører erfaringstal fra lignende vandområder, helt uden at forholde sig/have kendskab til de faktiske forhold. Der beregnes således til tider voldsomme indsatsbehov på et meget tyndt og ikke-underbygget grundlag.
- De store usikkerheder, der nu er påvist, er endda kun på de faktorer, modellerne forsøger at beregne. Dertil kommer de usikkerhedsfaktorer, som modellerne ikke engang forsøger at beregne!
- På baggrund af de enorme usikkerheder – det er i praksis umuligt at forudsige om der er et indsatsbehov eller ej - må vi konkludere, at det er både uforvarsligt og helt uacceptabelt at fastsætte strenge reduktionskrav, både i forhold til at opfylde miljømålene og for landbrugets produktion.

Den historiske udvikling underbygger da heller ikke krav om yderligere reduktioner. De meget store reduktioner i kvælstofudledning, der er sket de seneste 25 år, har ikke ført til signifikante forbedringer i tilstanden. Det er på tide til at gøre tingene på en anden måde!

Desuden er mængden og kvaliteten af overvågningsdata uforenelig med at stille skrappe krav. Eksempelvis er omtrent halvdelen af Danmark umålt opland, hvor man reelt ikke har kendskab til tab og transport af kvælstof. Her er man så nødt til at basere opgørelserne på brug af erfaringstal og overslag.

Ambitionsniveauet og tempoet må nødvendigvis afspejle vidensniveauet. Så længe beregningerne er fejlbehæftede og meget usikre, og der desuden mangler basal viden om presfaktorer og kilder til påvirkning, kan en hurtig gennemførelse ikke forsvares.

Vandløbene

I udkast til vandområdeplaner er der udelukkende lagt op til fysiske indsatser i vandløbene, hvortil der er sikret finansiering af omkostningerne. Det gælder både for planlægning, projektering, praktisk gennemførelse og erstatninger til lodsejere.

Det er positivt, at der ikke længere er lagt op til at anvende virkemidlet ændret vandløbsvedligeholdelse. Alligevel er der problemer med fremgangsmåden på vandløbsområdet. Et af dem er selve udpegningen af vandløb; hvilke skal tages med i planerne – og dermed opfylde et ambitiøst miljømål – og hvordan skal de opdeles i grupperne naturlige, kunstige og stærkt modificerede?

Desuden er det meget problematisk, at der ikke er taget endelig stilling til, om retningslinjerne fra de eksisterende vandplaner vil blive videreført eller ej. De bindende retningslinjer slog fast, at vandløbsvedligeholdelse skal begrænses mest muligt – i direkte modstrid med den politiske aftale fra april 2014, der slog fast, at ændret vandløbsvedligeholdelse ikke længere skulle være en del af vandområdeplanerne.

I løbet af de forudgående høringer, er der sket en del justeringer på vandløbsområdet. Men de grundlæggende problemer er ikke løst:

- Den danske fremgangsmåde betyder, at *alt for mange* vandløb tages med i planerne – 19.000 km i stedet for de ca. 10.000 km, der formentlig er det krævede iht.

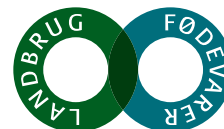


direktivet. Miseren er opstået, fordi man fra dansk side har valgt at medtage en række helt små grøfter og render, selv om det ikke er et krav fra EU's side. På den front går Danmark enegang, idet vores naboer i Tyskland og Sverige – og de øvrige medlemsstater i øvrigt – følger direktivet og de tilhørende vejledninger, og nøjes med at tage vandløb med oplande større end 10 km² med.

- Desuden er alt for mange vandløb karakteriseret som værende naturlige, og skal af den årsag leve op til kravet om god økologisk tilstand. Undersøgelser af ældre kortmateriale fra omkring år 1800 har vist, at en lang række vandløb er kunstigt gravet i tiden før de såkaldte Høje Målebordsblade, der blev tegnet i tiden fra 1842 og frem til 1899. Naturstyrelsen har valgt at lade de Høje Målebordsblade være skillelinjen for, om et vandløb skal kaldes kunstigt eller ej. Vi mener, at det afgørende må være, om vandløbet rent faktisk er kunstigt gravet eller ej – en arbitrær dato er i den sammenhæng helt uinteressant!
- Miljømålene er blevet væsentligt skærpet siden 1. generation af vandplaner. Nu skal der sikres god tilstand for både smådyr, planter og fisk, hvor det tidligere kun var smådyrene, der var opsat mål og indsatser for. Vandrammedirektivet opererer med *one out – all out-princippet*. Det betyder, at hvis bare én af de økologiske kvalitetselementer ikke har målopfyldelse, så er vandforekomsten ikke i god nok tilstand. Og det er typisk vanskeligere at sikre gode forhold for fisk og planter end for smådyr, så indsatsbehovet vil stige markant.
- I henhold til Naturstyrelsens egne data er der kun kendskab til tilstanden for alle tre kvalitetselementer på godt 1.900 km ud af den samlede strækning på 19.000 km. Der er kun registreret god tilstand for alle parametre på 231 km, svarende til 12 % af alle vandløb med tilstrækkelige data.
- Inddragelsen af fisk og planter betyder således, at målopfyldelsen i vandløbene er faldet fra 60 % til kun 12 %. Langt hovedparten af vandløbene har derfor brug for at få forbedret tilstanden.

Konsekvenserne ved at tage for mange vandløb med og karakterisere dem forkert bliver:

1. At langt flere vandløb får et stort indsatskrav – afstanden til målopfyldelse er enorm
2. At de nødvendige indsatser bliver langt mere omfattende, end der er lagt op til i dag. Århus Universitet har vurderet, at stærkt regulerede og ofte dybt nedgravede vandløb, der omfatter langt hovedparten af de danske vandløb, er uforenelige med en god miljøtilstand. Hvis et vandløb skal opfylde kravene til både smådyr, fisk og planter, vil det betyde, at det skal have et udseende, der i vid udstrækning minder om et helt uberørt vandløb; vandløbsbunden skal hæves til nær terrænoverfladen, vedligeholdelse er bandlyst og der skal være træer og anden vegetation langs brinkerne.
3. At det kommer til koste enorme summer at gennemføre (og mange steder vil indsatsen i øvrigt være omsonst, da miljøpotentialet er alt for lavt) og desuden vil det være helt uforeneligt med landbrugsdrift, hvor der er behov for effektiv afvanding af arealerne. Hævning af vandløbsbunden, mindre vedligeholdelse mm. vil betyde, at dræning og afvanding i øvrigt vil blive ødelagt, med forsumpning af de dyrkede arealer til følge. Det danske kulturlandskab, vi kender, bliver afviklet.



Der er behov for, at hele vandløbstemaet laves om. Der skal startes forfra, og EU-kommissionens vejledninger skal følges, lige som vores nabolande har gjort det. Derved binder Danmark sig ikke til en unødvendig og umulig opgave, men får mulighed for at leve op til kravene på en god og fornuftig måde; der kan investeres i gode løsninger i de vandløb, hvor natur- og miljøpotentialet er godt, og samtidig kan afvandingen sikres, til gavn og glæde for landbruget, boligejerne følgeerhvervene og hele det danske samfund. Det er derfor vigtigt, at det en gang for alle bliver slået fast, at vandløbsindsatsen ikke må føre til forringet afvanding.

Der mangler konsekvensvurderinger – på alle niveauer

Som nævnt oven for er der på ingen måde gennemført de nødvendige konsekvensvurderinger i forbindelse med udarbejdelsen af de danske vandområdeplaner. I stedet for korrekt at undersøge konsekvenserne forlods, som direktivet fordrer, er den danske tilgang, at man laver de bindende planer/bekendtgørelser først, og så kan man derefter se, hvad det medfører af gener og omkostninger senere. Fraværet af overblik over konsekvenser gælder på alle planer:

- Der mangler retvisende og anvendelige analyser på miljøfagligheden (behov, effekt) og den tilknyttede økonomi.
- Der er meget stor usikkerhed på de beregninger, der trods alt er foretaget.
- Fraværet af konsekvensvurderinger griber direkte ind i muligheden for at gennemføre væsentlige dele af vandplanlægningen på korrekt vis; karakterisering af vandområder anvendelse af undtagelsesbestemmelser og valg af de bedste tiltag.

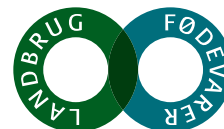
Konsekvenserne af vandområdeplanerne kan blive drastiske for landbruget og det øvrige samfund

Overimplementering og diverse fejl og mangler i beregningsgrundlaget bevirker, at vandområdeplanerne kan få meget alvorlige konsekvenser for landbrugserhvervet. For kvælstofindsatsen gælder, at det kan komme til at koste direkte tab i milliardklassen for planteproduktionen, lige som kravene i henhold til beregninger udført af SEGES kan føre til tab i jordværdier på 58 milliarder kroner.

De direkte driftstab er af SEGES opgjort til ca. 1,2 mia. kr. årligt. Et stort antal landmænd risikerer at havne i en situation med stor gæld og negativ likviditet. Tab i jordværdier i milliardklassen vil derudover udgøre en trussel mod banker og realkreditinstitutioner.

Et konkret eksempel fra oplandet til Stege Nor viser, at en landmand med ca. 70 ha i oplandet til noret, står til at miste 185-386.000 kr. årligt som følge af indsatskravene. Stege Nor beskrives pudsigt nok som værende i god naturtilstand i Natura 2000-sammenhæng. Der lægges op til en stor indsats, beregnet på et dårligt og meget usikkert fagligt grundlag, som vil få alvorlige økonomiske konsekvenser, *uden* at der et miljøproblem!

De afledte effekter inkluderer store reduktioner i husdyrproduktionen i nogle områder, tab af arbejdspladser, hvilket især vil ramme en række udkantskommuner, og tabte eksportindtægter.



Vores beregninger af de samfundsøkonomiske konsekvenser ved en realisering af de beskrevne indsatsbehov gennem restriktioner på landbruget, viser:

- Op mod 10.000 færre beskæftigede.
- Årligt tab af fødevareeksport på 7,5 - 9,5 mia. kr.
- Tabt BNP på 7,0 - 8,4 mia. kr. årligt.

Effekterne er ligesom konsekvenserne for de enkelte landmænd ujævnt fordelt, idet det især er de områder med stor tæthed af husdyr, som afvander til mere lukkede kystområder, som bl.a. Limfjordsområdet og området ved Lillebælt/Jylland, der vil blive ramt.

Hvordan skal vandrammedirektivet gennemføres i Danmark?

Vandområdeplanerne skal tage udgangspunkt i den faktiske viden om tilstand og sammenhænge. Korrekt og velunderbygget faglighed skal være fundamentet for en virkningsfuld og omkostningseffektiv indsats, der rulles ud i takt med, at viden kommer på plads. Det vil være til stor gavn for både natur og landbrug at gøre tingene rigtigt; indsatsen bliver virkningsfuld, og erhvervet friholdes fra store byrder.

Der må endvidere helt grundlæggende gøres op med tankegangen om, at enhver regulering skal bremse eller reducere produktionen. Det er påpeget fra flere sider – herunder Natur- og Landbrugskommissionen, regeringen og oppositionen – at der kan og skal ske en forøgelse af landbrugsproduktionen, sideløbende med forbedringer i vandmiljøet. Der er truffet politisk aftale om at indfase målrettet regulering fra 2016, der skal forbedre produktion og indtjening i landbruget. Det gælder med andre ord ikke bare om at rulle yderligere regulering ud, i øvrigt helt uden at tænke i sammenhænge til andre politikområder og synergier med fx natur-, klima- og energimålsætninger.

Som nævnt er grundige og retvisende konsekvensvurderinger nødvendige, før ambitionsniveau, karakteriseringer af vandområder, brug af undtagelsesbestemmelser mv. fastlægges. Konsekvensberegningerne skal se på den samlede effekt af begrænsningerne. Desuden skal alle relevante poster regnes med. Eksempelvis er det ikke godt nok kun at se på driftstab, hvis reduceret jordværdi umuliggør udvikling af bedriften, eller hvis tab af harmoniareal betyder nedgang i husdyrproduktionen.

Der må sikres størst mulig inddragelse af interessenter – herunder ikke mindst de, der bliver berørt af eventuelle indsatskrav. Konkrete løsninger i lokale vandråd eller lignende grupperinger er i den sammenhæng vigtige, dels så de bedste løsninger findes, dels så der opstår et ejerskab til indsatsen. Men direkte og åben inddragelse skal også ske i forbindelse med drøftelserne om hele den fremadrettede indsats på et helt overordnet plan; hvad og hvor meget skal der gøres i forbindelse med kystvandene, hvordan skal vandløbskarakterisering og – identifikation ske, så direktivets forskrifter følges etc.?

Målretning af indsatsen

Indsatsen – og hele miljøreguleringen af landbruget – skal nytænkes, både når det gælder den eksisterende regulering og evt. yderligere behov i nogle områder. For at opfylde alle de forskellige, parallelle politiske dagsordner, er det nødvendigt at gribe tingene helt anderledes an.



Fokus skal være ude i vandmiljøet:

- Indsats ude i recipienten – direkte eller indirekte forbedring af miljøtilstanden (fx etablering af stenrev, ålegræsbede og reduktion af fysiske påvirkninger)
- Indsatser på deloplandsniveau – større, fælles løsninger (fx vådområder, pilebede og andre ændringer i arealanvendelsen med synergieffekter)
- Indsatser i oplandet i randen af den dyrkede flade (minivådområder, miniådale mv.)
- Evt. indsatser på dyrkningsfladen (ændret arealanvendelse mv.), med fokus på frivillighed og mod fuld kompensation

En sådan målrettet indsats kræver viden om vandmiljøets forhold, udvikling af virkemidler, nye målemetoder osv.

Grundlaget for hele den målrettede indsats er, at det skal være muligt at dyrke markerne optimalt – herunder gøde afgrøderne efter deres behov. Det er ikke foreneligt med yderligere begrænsninger på kvælstofområdet. Det kræver faktisk det modsatte.