

22. juni 2022

Miljømål og indsatser skal være baseret på høj faglig viden og konsekvenserne skal kendes på forhånd

Sammenfatning af L&F's høringssvar til Forslag til vandområdeplaner 2021-2027

Vigtige dele af vandområdeplanerne er i større eller mindre omfang udformet med ophæng i den politiske aftale om grøn omstilling af dansk landbrug fra oktober 2021. Det gælder primært indsatserne for at forbedre forholdene i kystvandene.

Aftalen er på én gang ambitiøs på klima- og vandmiljødagsordenen og balanceret i forhold til behovet for at opjustere det faglige grundlag, fremme valg af optimale indsatser og sikre et stærkt og moderne landbrug. L&F bakker op om aftalen og den balancerede tilgang til de store udfordringer, som skal håndteres i de kommende år.

Udkastet til vandområdeplaner er – de gode intentioner til trods – desværre fortsat baseret på et på mange måder fejlbehæftet og utilstrækkeligt fagligt grundlag. Desuden er det en meget alvorlig mangel, at der ikke er foretaget en samlet analyse af omkostningerne ved at nå miljømålene med de beskrevne virkemidler. Det regnestykke skal følge med de endelige planer, så konsekvenserne ved planerne er fuldt belyst.

Der er med den politiske aftale om grøn omstilling af landbruget heldigvis lagt op til, at væsentlige udeståender skal håndteres, med second opinion på kvælstofindsatsen, herunder lokalt funderede analyser, fokus på virkemidler uden for dyrkningsfladen frem for yderligere dyr og ineffektiv regulering på markdriften samt styrkelse af implementeringen af varige løsninger via et nyt og slagkraftigt administrativt set-up.

Det er nødvendigt, at vandområdeplanerne afspejler disse forhold præcist og med en tydelig erkendelse af, at der må og skal ske ændringer i det foreliggende grundlag, og ikke – som nu – blot lade som om, at de beskrevne indsatskrav og indsatser er baseret på opdateret faglig viden, og dermed er dét, der skal føres ud i livet.

Det er tilsvarende nødvendigt, at der tænkes i helheder, når vandmiljømålene skal nås sammen med mål om klima og natur. Alle relevante udfordringer og løsninger skal tænkes sammen, og i den forbindelse er bred inddragelse af alle aktører en vigtig forudsætning.

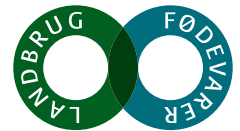
Kystvande: Det faglige grundlag for indsatskravene er ikke på plads

Gennemgangen af beregninger og anvendte forudsætninger viser, at det faglige grundlag er meget langt fra at være på plads. Konsekvensen er, at indsatskravene er fastsat på et spinkelt og ofte forkert grundlag.

I den internationale evaluering i 2017 blev der foreslået en lang række ændringer for at forbedre modelgrundlaget for fastsættelse af kvælstofmål i danske kystvande. En del af forslagene blev gennemført, men der er stadig ganske mange udeståender, ligesom nye udfordringer er kommet til.

Gennemgangen af det faglige grundlag og de anvendte forudsætninger viser desværre, at der fortsat er en meget lang liste med fejl, mangler og udeståender. Disse problematiske forhold bidrager alle til vores samlede konklusion: De fastsatte reduktionsmål er ikke på nogen måde fagligt velunderbyggede.

Nedenfor følger et overordnet og kort oprids af de væsentligste problemer med de anvendte metoder og antagelser.



Der mangler fokus på alle presfaktorer

Der opereres fortsat udelukkende med at reducere kvælstofudledningen for at nå målet om god økologisk tilstand. Ingen andre presfaktorer bliver adresseret, til trods for en bred anerkendelse af, at det vil være nødvendigt for at sikre de ønskede forbedringer i miljøtilstanden. Det helt overordnede problem med det enøjede fokus på kvælstof er, at landbruget fortsat pålægges unødigt store og i mange tilfælde meget dyre reduktionskrav, samtidig med at vi ikke kan forvente at nå miljømålene.

Tidspunktet for udledning kan have stor betydning – men ignoreres

I den internationale evaluering blev det anbefalet at indberegne tidspunktet for udledning af næringsstoffer, da det kan have afgørende betydning for effekten på miljøet, om næringsstoffer tilføres i algernes vækstsæson eller udenfor. På trods af, at datagrundlaget muliggør det, vælger man stadig *ikke* at tage denne mulighed i brug. Således ligger kvælstofreduktionerne fortsat hovedsageligt i vinterhalvåret, hvor miljøgevinsten særligt i vandområder med kort opholdstid er minimal. I disse områder vil forbedret rensning af spildevand og reduktion af overløbshændelser være det vigtigste indsatsområde, da spildevand udledes året rundt – også om sommeren.

Der er ringe eller ingen sammenhæng mellem kvælstof og miljøvariable

Sammenhængen mellem kvælstof og ålegræssets dybdeudbredelse, som er den ene af to kvalitetsparametre, er ikke entydig, som det ellers er lagt til grund i beregningerne. Det skyldes overordnet, at der mangler fokus på andre presfaktorer. Endvidere anvendes en lysparameter, Kd, som målestok for ålegræssets dybdeudbredelse. Den internationale evaluering anbefalede specifikt en udskiftning af Kd, men dette er ikke sket. Konsekvensen er, at vi slet ikke kan stole på, at effekten af kvælstofreduktioner på ålegræssets udbredelse reelt vil være som beregnet.

Der er ligeledes alvorlige problemer med måden, sommerklorofyl og sommerlysforhold (Kd) bruges til at fastsætte kvælstofmålene på. Et beregnet kvalitetsindeks giver et mål for, hvor godt modellerne er i stand til at beregne sommerklorofyl og sommerlysforhold i de enkelte vandområder. Indekset viser, at hhv. 10 og 9 modeller ud af 11 klassificeres som "ringe". Med andre ord: Modellerne er ikke i stand til at ramme rigtigt.

Ud over at modellerne ifølge DHI's egen kvalitetskontrol ikke kan beregne kvalitetsparametrene med rimelig præcision, er kvælstoffølsomheden ifølge oplysninger fra Miljøstyrelsen også lav i mange vandområder. Det vil sige, at ændringer i kvælstofudledningen kun har ringe betydning for miljøtilstanden; endnu en tydelig indikation af betydningen af andre presfaktorer.

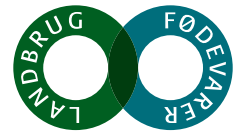
Et tydeligt symptom på, at modellerne er dårlige til at beregne kvalitetsparametrene, er, at såvel dybdegrænser for ålegræs som klorofylreferencer i flere områder har ændret sig voldsomt fra VP2 til VP3 i forbindelse med opdatering af modellerne. Uden nogen væsentlig ændring i de målte data er en del af Nissum Fjord f.eks. gået fra at være klassificeret som i "høj økologisk tilstand" til "dårlig økologisk tilstand". Mange vandoplande tildeles også indsatskrav, der er gået fra ingenting i VP2 til voldsomme krav i VP3 – eller modsat – uden at der er sket væsentlige ændringer i udledninger eller vandmiljø i tiden mellem de to planperioder.

Det er helt ødelæggende for tilliden til det faglige grundlag, at det kan gå fra én yderkant til en anden, blot ved en opdatering af modellerne.

Modellerne rammer forkert – ifølge dem forurener naturen miljøet!

Summen af fejl og mangler i modellerne betyder, at mange delresultater lander så skævt, at de viser, at kvælstofudledningen skal længere ned end naturbidraget, hvis vi skal nå den gode økologiske tilstand. At naturen i sig selv skulle stå i vejen for miljøet, giver ikke megen mening. Når modellerne foreskriver kvælstofmål, der er lavere end naturbidraget, omskrives delresultatet derfor – uden faglig begrundelse – netop til naturbidraget.

En yderligere omskrivning foretages om nødvendigt, så den endelige målbelastning i et vandområde ikke bliver lavere end naturbidraget + 50 pct. Det betyder, at der er



vandområder, hvor modelberegningerne er omskrevet op til to gange og således reelt ikke er beregnede med rent politisk fastsatte.

Vi står altså med modeller, der ikke kan regne rigtigt, og når de beregnede kvælstofmål så er åbenlyst umulige selv i et land uden mennesker, så omskrives resultaterne til noget, der teoretisk set er muligt - omend ødelæggende for muligheden for fødevarerproduktion i landet. Uden nogen faglig begrundelse.

Ikke kun af hensyn til landbruget, men i allerhøjeste grad også af hensyn til miljøet, må og skal det faglige grundlag for kystvandenens miljømål ændres grundlæggende, så vi sikrer os, at vi får reelle miljøforbedringer for de store og dyre indsatser, vi gennemfører, og at der kan sættes ind på rette tidspunkt og over for de rigtige presfaktorer.

I alle de tilfælde, hvor fejl og mangler skyldes manglende viden eller data, er det naturligvis en forudsætning, at disse tilvejebringes først, og at eventuelle indsatser sættes i værk i takt med, at det faglige grundlag og de anvendte beregningsmetoder rent faktisk er i stand til at underbygge indsatsen.

Store økonomiske konsekvenser skal undgås: Indsatserne skal placeres uden for dyrkningsfladen

Reguleringen af landbruget er allerede i dag af omfattende karakter. De enkelte bedrifter skal – ud over at leve op til en række generelle restriktioner – i mange vandoplande tillige forholde sig til krav om målrettede efterafgrøder, der allerede i dag resulterer i meget store udbyttetab på et tidspunkt, hvor FN advarer om en forestående global fødevarerkrise.

Yderligere regulering vil have store konsekvenser – men økonomiske beregninger mangler!

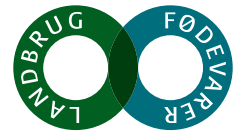
Det betyder, at der på ingen måde er råderum til skærpede krav, og ingen landmænd må blive pålagt et større krav til målrettede efterafgrøder end det, der gælder i dag. Yderligere målrettet regulering vil blive ekstremt dyrt, både for de berørte landmænd og for samfundet som helhed, samtidig med at miljøeffekten er tvivlsom. I de hårdest ramte områder kan konsekvensen blive, at indsatskravet vil gøre det umuligt at drive rentabelt landbrug i fremtiden. I den forbindelse er det stærkt kritisabelt, at der ikke er fremlagt konsekvensberegninger fra statens side.

Løsninger uden for dyrkningsfladen er det rigtige valg

Der er i stedet behov for at gøre den eksisterende regulering langt mere fleksibel, så landmanden kan leve op til kravene på den måde, som passer bedst for den enkelte, og evt. yderligere reduktionsbehov skal klares ved at vælge virkemidler uden for dyrkningsfladen. Det skal desuden være målet at erstatte hele eller dele af den eksisterende målrettede regulering med virkemidler uden for dyrkningsfladen. Det er langt billigere på sigt, da mange af løsningerne har en varig og sikker effekt, og samtidig vil f.eks. vådområder, udtagning og skovrejsning kunne bidrage med forskellige sidegevinster i form af øget naturindhold, klimaeffekt m.m.

Endvidere vil anvendelse af marine virkemidler som miljømuslinger og ålegræsudplantning forbedre miljøkvaliteten markant og have stabiliserende effekt på forholdene.

Hvis der fortsat er behov for indsatser efter den forestående *second opinion* af det faglige grundlag, introduktion af marine virkemidler og fuld udnyttelse af mulighederne for at etablere kollektive virkemidler, kan det vise sig nødvendigt at tage Vandrammedirektivets undtagelsesbestemmelser om mindre strenge miljømål i brug, begrundet i uforholdsmæssigt store omkostninger.



Vandløb: Udpegninger og vandløbsforvaltning skal differentieres meget bedre

På vandløbsområdet er der fortsat behov for at få kortlagt både den økologiske og kemiske tilstand langt bedre, end det er tilfældet i dag. Tilsvarende skal både viden om og fokus på alle relevante presfaktorer opgraderes markant. Kommer der ikke bedre viden på banen, vil det ikke være muligt at iværksætte de rigtige indsatser på et oplyst grundlag, der kan sikre, at vandløbenes økologiske og kemiske tilstand forbedres i nødvendigt omfang.

Ud over at forbedre de fysiske forhold i vandløbene, er påvirkning med spildevand en væsentlig faktor, som også fremhæves i udkast til vandplaner. På det grundlag fremstår den yderst begrænsede indsats over for spildevand i forskellige form som en falliterklæring.

Vandløbsindsatsen skal ses i sammenhæng med klimaforandringerne, som fører til behov for at kunne lede større mængder vand væk. Vandområdeplanerne og de tilhørende indsatsprogrammer skal derfor balanceres, så både miljø og afvandingsbehov og klimasikring tilgodeses.

Udpegningerne skal revideres – L&F har et forslag til hvordan

Der er fortsat et udtalt behov for at få gennemgået udpegningerne i en samlet og systematisk analyse. Det er aldrig sket, til trods for at Danmark stikker helt ud i forhold til øvrige EU-lande med sammenlignelig geografi og arealanvendelse. Blot 4-5 pct. af vandløbene i vandområdeplanerne er udpeget som stærkt modificerede, til trods for at Danmark er blandt de mest regulerede og systematisk afvandede lande i Europa. Til sammenligning har lande som Tyskland, Polen og England mere end 20 pct. stærkt modificerede vandløb – på trods af, at de har taget langt færre vandløbsstrækninger med i forhold til landenes størrelse.

En systematisk udpegning af de målsatte vandløb som hhv. naturlige, kunstige eller stærkt modificerede vil give grundlag for at fastsætte realistiske miljømålsætninger, der afspejler vandløbenes potentialer, og dermed også en mere målrettet og prioriteret tilgang, så vi får mest natur for pengene og undgår negative konsekvenser for afvandingen i det åbne land.

Landbrug & Fødevarer har fået udviklet et analyseværktøj hos EnviDan, som ud fra tilgængelige data er i stand til at beregne vandløbenes fysiske påvirkningsgrad og risikoen for afvandingsmæssige konsekvenser ved at gennemføre fysiske indsatser.

Hvordan skal vandløbstemaet justeres?

På baggrund af analyserne mener L&F, at der skal ske følgende justeringer i vandløbstemaet:

- Vandløb med ingen eller lille fysisk påvirkning udpeges som udgangspunkt som naturlige.
- Vandløb med moderat fysisk påvirkning og lille risiko for afvandingsmæssige konsekvenser udpeges som udgangspunkt som naturlige.
- Meget fysisk påvirkede vandløb med risiko for væsentlige afvandingsmæssige konsekvenser ved indsatser skal udpeges som stærkt modificerede. Denne gruppe udgør 4.300 km. Af dem er 1.900 km vandløb med oplande < 10 km², som bør tages helt ud af planerne, da de ikke opfylder kriteriet om "høj naturværdi, eller potentiale til at opnå det".
- Vandløb med moderat fysisk påvirkning og med middel til stor risiko for afvandingsmæssige konsekvenser skal som udgangspunkt udpeges som stærkt modificerede. Denne gruppe af vandløb kan vurderes nærmere for kvalificering af udpegningen, f.eks. ved inddragelse af lokale aktører.

Kendskab til vandløbenes påvirkningsgrad kan sikre mere differentieret forvaltning

Opdelingen af vandløbene i delstrækninger er ikke hensigtsmæssig i alle tilfælde, hverken når det gælder i forhold til korrekt udpegning eller den efterfølgende forvaltning mht. mere eller mindre vedligeholdelse, klimasikring, vandindvinding mv. L&F opfordrer til at inddele vandløbene ud fra fysiske karakteristika, så det bliver muligt at opnå bedre og mere præcise udpegninger som hhv. naturlige og stærkt modificerede strækninger.



I nogle tilfælde skal nuværende strækninger deles op, i andre kan strækninger slås sammen. Det vil muliggøre en langt mere målrettet indsats, hvor naturgevinster kan opnås uden at skade afvandingen i det åbne land.

Viden om den fysiske påvirkningsgrad, og hvor der er øget risiko for afvandingsmæssige konsekvenser, bør tillige bruges til at prioritere vandløbsindsatserne vandløbene imellem, og til at placere indsatserne på delstrækninger, hvor miljøeffekten er størst og arealpåvirkningen mindst.