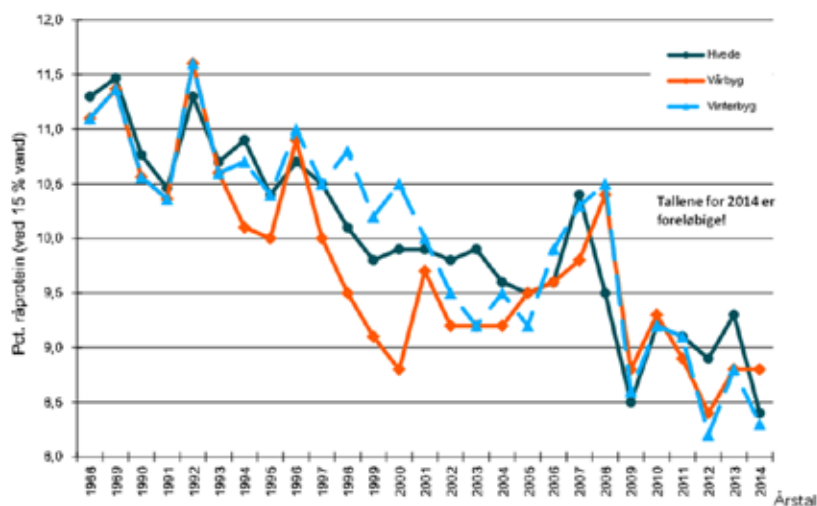


Udfordringer og perspektiver set fra landbrugets synspunkt

Vandplaner og målrettet regulering har fyldt rigtig meget hos landmænd siden Grøn Vækst blev vedtaget i 2009. De senest fastsatte reduktionskrav, er en direkte trussel mod en intensiv landbrugsproduktion i store dele af landet. Målrettet regulering blev i landbruget oprindeligt set som en mulighed for at dyrke optimalt, men ses nu nærmere som en trussel mod fortsat landbrugsdrift på en betydelig del af landbrugsarealet.

LEIF KNUDSEN

Krav til yderligere reduktion af kvælstofudledningen har været temaet på mange møder i landbrugskredse siden vedtagelsen af Grøn Vækst i 2009, hvor der blev vedtaget et reduktionskrav på 19.000 ton kvælstof. Diskussionen skal ses i lyset af, at de eksisterende gødningsregler herunder specielt kravet om undergødskning i forhold til afgrødernes behov samt krav om plantedække i vinterhalvåret, medfører et betydeligt økonomisk tab for de fleste landmænd. Kravene er betydeligt mere restriktive end i vores nabolande, hvilket betyder, at danske landmænd mister konkurrenceevne. Mest synligt for landmændene er, at afgrødernes proteinindhold i årene med stadig strammere kvælstofregulering er faldet mere end 2 pct. enheder. Dette betyder specielt for svineproducenterne øget behov for indkøb af protein i form af soyaskrå. Et fald i proteinindholdet på 2 pct. enheder koster ca. 28 kr. pr. produceret slagtesvin eller den samlede svineproduktion ca. 600 millioner kr. om året /1/. Samtidig er der et tab af udbytte. Samlet set har SEGES beregnet, at der med det nuværende prisniveau er et samlet tab ved undergødskning på 2,2 milliarder kr. pr. år /2/, mens tidligere beregninger foretaget af Københavns Universitet viser et tab på 0,5-1 milliard. Forskellen mellem beregningerne skyldes primært, at Københavns Universitet regner med en mindre undergødskning.



Figur 1. Udvikling af proteinindhold i vinterhvede. Protein i kerne med 15 pct. vand, omregningsfaktor mellem kvælstof og protein på 6,25.

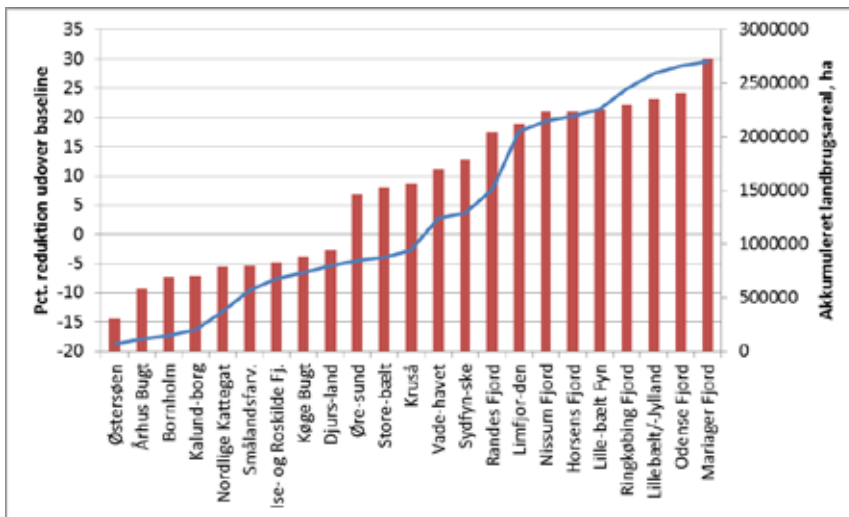
Det økonomiske tab ved undergødskning, der ved selvsyn kan konstateres af landmændene, har derfor ført til et massivt krav fra landbruget om at kunne øge kvælstoftilførslen. Landbrug & Fødevarer så derfor positivt på Natur og Landbrugskommissionens rapport, der indeholdt et forslag om at målrette kvælstofreguleringen og give plads til en optimal produktion på størstedelen af arealet.

Landmænd står uforstående overfor krav om at reducere kvælstofudledningen yderligere. Halveringen af kvælstofudledningen, som har fundet sted siden midt i 80'erne har tilsyneladende ikke haft nogen mærkbar effekt på miljøet hvad angår udbredelsen af ålegræs, lys-

gennemtrængning og iltindhold i vandet. Opfattelsen er, at Naturstyrelsen fortsat fokuserer alt for meget på kvælstof alene og i særdeleshed det danske bidrag. Modelberegninger i forbindelse med målfastsættelsen i 2. vandplanperiode viser også, at selvom de planlagte eller endnu større reduktioner i udledningen i kvælstof vil ske, vil man fortsat ikke opnå den tilsigtede miljøtilstand.

Generel regulering contra målrettet regulering

En målrettet regulering, hvor der gøres forskel i regulering af landbruget mellem vandoplande og indenfor vandoplande er væsentlig forskel-



Figur 2. Reduktionskrav for de forskellige vandoplande. Reduktionskravet er vist, som den procent af kvælstofudledningen, der skal findes tiltag på, udover den såkaldte baselineeffekt, der kommer af allerede vedtagne tiltag og udvikling i øvrigt frem til 2021.

lig fra den nuværende generelle regulering. Fra midt i 1980'erne til 1998 var reguleringen af landbruget baseret på, at dyrkningspraksis skulle være "godt landmandsskab". En af årsagerne til, at ikke alle landmænd på det tidspunkt gennemførte "godt landmandsskab" var, at husdyrholdet ikke altid var afbalanceret med arealtilliggendet, og at opbevaringskapaciteten for husdyrgødning var for lille. Det kunne i nogle tilfælde betale sig at acceptere en dårlig udnyttelse af husdyrgødning, fordi omkostninger til køb af jord og ekstra opbevaringskapacitet var for store. Det fokuserede man på i Handlingsplanen for Bæredygtigt Landbrug i 1992, som faktisk stadig udgør skelettet i den nuværende regulering. Fra 1998 har man gennemført yderligere restriktioner, som ikke er i overensstemmelse med godt landmandsskab. Det gælder først og fremmest kravet om undergødskning.

Men grundstenen i reguleringen var, at alle landmænd blev behandlet lige – uanset deres nutrifer. Alle skal reducere gødningstilførslen lige meget ud fra en kvote og alle har samme krav til efterafgrøder dog differentieret mellem planteavlere og husdyrproducenter.

Med målrettet regulering vil der være forskel på, hvordan landmanden vil blive reguleret alt efter, hvilket vandopland, han/hun ligger i, retention, jordtype mv.

Nye krav om reduktion af kvælstofudledningen

Det er meget vanskeligt at adskille effekten af målrettet regulering, øgede krav om reduktion af kvælstofudledningen og effekten af nye virkemidler. I en situation, hvor man vil fastholde samme udledning af kvælstof som i

dag eller som før Grøn Vækst, vil der være en økonomisk gevinst ved at målrette reguleringen, fordi en målretning af virkemidlerne mod lokaliteter, hvor effekten er størst, reducerer omfanget af virkemidler (dvs. at kvælstoftilførslingen samlet kan øges, efterafgrødearealet kan reduceres). Det er dog vigtigt, at en del af gevinsten forsvinder, fordi omkostningen til et virkemiddel øges med "doseringen" af et virkemiddel. Det er f.eks. dyrere, at kræve en stor reduktion af kvælstoftilførslen i et lille område i forhold til at fordele reduktionen i et stort område.

Målretning af reguleringen kan både foretages mellem vandoplande og indenfor det enkelte vandopland. I Vandområdeplanerne for 2016 til 2021, der er sendt i høring, fremgår målbelastningen for ca. 140 vandoplande. Denne forskel i reduktionskrav bliver formentlig den del af målrettet regulering, der får størst betydning, hvis indsatskravene fastholdes. I figur 2 er vist, hvordan reduktionskravet varierer mellem de 23 hovedvandoplande. Indenfor de enkelte hovedvandoplande er der en betydelig variation mellem deloplandene.

Det samlede krav i vandområdeplanerne er, at kvælstofudledningen skal reduceres med yderligere 27 pct. i forhold til udledningen i 2008-2012. Halvdelen af denne reduktion kommer i kraft af allerede besluttede tiltag (randzoner, ekstra efterafgrøder) og halvdelen skal komme ved nye tiltag, som endnu ikke er adresseret. Men for den enkelte landmand er landstallene ikke interessante. Det interessante er, hvad reduktionskravet er i det opland, hvor han/hun er placeret. I nogle vandoplande skal der findes yderligere tiltag, der kan reducere udledningen med op til 30 pct.

På figuren er tillige vist det akkumulerede landbrugsareal. Af kurvens ses det, at på ca.

700.000 ha bliver der i princippet givet tilladelse til at forøge udledningen. Der er reelt dog ikke tale om et forøget udledning i forhold til i dag, men i forhold til hvad udledningen forventes at være i 2021. Dvs. en forøget udledning efter, der er gennemført randzoner og krav om ekstra efterafgrøder.

Eksempel Odense Fjord

Ser man f.eks. på Odense Fjord, som er det hovedvandopland, der har det næsthøjeste reduktionskrav, og beregner, hvad udledningen af kvælstof skal ned på pr. ha landbrugsareal, afsløres det, at de krævede reduktioner inkl. effekten af allerede besluttede tiltag, giver en meget lav "udledningstilladelse" for kvælstof.

Målbelastningen i 2021 svarer til en kvælstofudledning pr. ha landbrugsjord på 9 kg kvælstof pr. ha. Heraf er ca. 3 kg pr. ha naturbidraget, dvs. den kvælstofudledning, der vil være, hvis arealet blev udlagt til vedvarende natur. Landbrugsbidraget skal således reduceres med 60 pct. i forhold til udledningen fra 2008-2012. De eksisterende retentionskort viser en retention i oplandet til Odense Fjord på lidt under 50 pct. Det betyder, at en tilladelig udledning fra rodzonen på 9 kg kvælstof pr. ha, svarer til en tilladelig udvaskning fra rodzonen på under 18 kg kvælstof pr. ha. Den nuværende udvaskning fra rodzonen beregnet ud fra den målte udledning 2008-2012 svarer til en udvaskning fra rodzonen på ca. 40 kg kvælstof pr. ha.

Hvis hele reduktionen i kvælstofudledningen skal opnås på dyrkningsfladen, får det meget store konsekvenser for landbrugspraksis. En gennemsnitlig udvaskning fra rodzonen på 18 kg kvælstof pr. ha kan måske opnås ved fortsat at dyrke hele oplandet, men kun tillade dyrkning af byg med udlæg, frøgræs, slætgræs eller ekstensiv afgræsning. Alternativet til dette er at braklægge 2/3 af arealet og fortsætte med at dyrke resten som i dag. Dette er selvfølgelig det skrækszenarie, der står tilbage for landmænd i oplandet til Odense Fjord og i andre oplande med store reduktionskrav som f.eks. Mariager Fjord, og Lillebæltområdet på Jyllandssiden.

Det er vanskeligt at reducere udledningen mere fra landbrugsarealerne uden, at det får store konsekvenser for landbrugsproduktionen. Derfor er det vigtigt, at der anvendes virkemidler uden for dyrkningsfladen. Hvis reduktionen kan opnås ved tiltag ude i recipienten (muslingdyrkning, plantning af ålegræs, stenrev) o.l., kan det give muligheder for at fortsætte eller intensivere dyrkningen på landbrugsarealet. Det samme gælder for tiltag, der kan indføres i randen af dyrkningsfladen såsom vådområder eller minivådområder.

Målretning af virkemidler indenfor vandoplandene – retentionskort

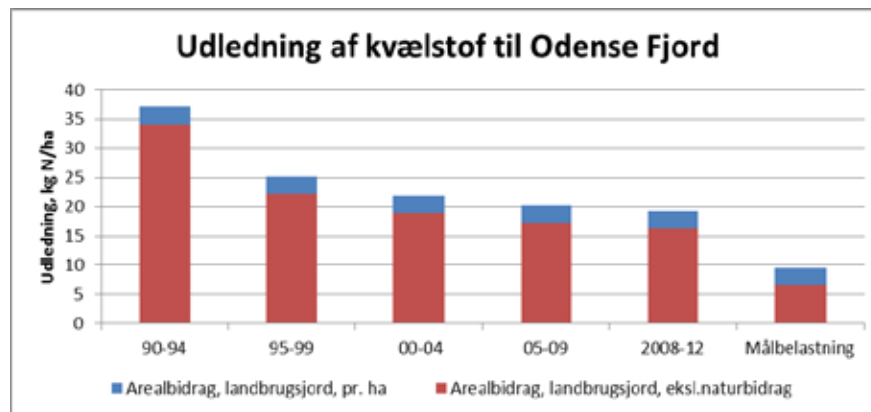
Ved målrettet regulering er der i diskussionen ofte fokuseret med målretning af tiltag indenfor et vandopland. Forskelle i retention indenfor et opland giver nogle muligheder for at optimere placeringen af virkemidler. I debatten i landbrugskredse er retentionskortene blevet meget udskaeldt og mange i landbruget giver udtryk for, at dem må man for alt i verden ikke anvende. Det er der flere årsager til. I omtalen af retentionskort selv fra myndigheder og forskere er det ofte blevet til, at en lav retention giver et stort reguleringsbehov. Her har man glemt at påpege, at det først og fremmest er den målbelastning for udledning af kvælstof til fjorden, der afgør reguleringsbehovet. Det næste er, at man glemmer at udledningen er bestemt af både retentionen og udvaskningen fra rodzonen. Områder med lav retention (f.eks. drænet lerjord) har normalt en lav udvaskning fra rodzonen, fordi jorden er vandholdende og vinterne børen lav. Derfor er udledningen af kvælstof til vandmiljøet ikke nødvendigvis større i områder med lav retention i forhold til områder med høj retention.

Men tilbage står alligevel, at indenfor oplande med et reduktionsbehov og en variation i retentionen, er det alt andet lige ud fra en økonomisk betragtning, mest effektivt at placere virkemidler i områder med lav retention. Derfor er der selvfølgelig meget fokus på fra landmændenes side, hvor sikker man er på fastsættelsen af retention for de enkelte oplande.

Hvorfor er processen om Grøn Vækst og Vandplaner gået så galt

Forløbet og processen om Grøn Vækst og Vandplaner har ikke været problemfri. Der er sket mange ændringer i høringsperioden, der er retssager mv. Det kan man selvfølgelig betragte som et udtryk for, at demokratiet virker.

Men set ud fra landbrugets synsvinkel synes



Figur 3. *Udvikling i kvælstofudledning samt fastsat målbelastning i 2021 for udledningen til Odense Fjord. Beregning foretaget ud fra Vandområdeplaner 2016-21. Naturbidrag og punktkilder er fratrukket ud fra stofbelastningsopgørelse i tidligere vandplaner.*

det som om, at man med Grøn Vækst og de første forslag til Vandplaner ikke helt har forstået, hvor store konsekvenser, tiltagene har for den enkelte landmand. Der har ligget forskellige konsekvensberegninger, men aldrig på et niveau, hvor en landmand i et område, som blev stillet overfor store reduktionskrav, har kunnet vurdere konsekvenserne. En af årsagerne kan være, at man i forløbet har kørt en meget lukket proces, hvor landbrugets vidensorganisationer ikke på nogen måde har været inddraget i de faglige diskussioner om mål og virkemidler. Det har efterfølgende været meget vanskeligt at få præcise svar på, hvordan udledningskrav, baseline i første vandplanperiode mv. blev fastsat og hvilket grundlag, at politikerne besluttede reduktionskravet på.

Det lader imidlertid til, at problemerne fortsætter med de nye Vandområdeplaner. I disse planer fremgår målbelastningerne for hvert vandopland. Det vil sige, at der allerede nu kan foretages en grov beregning af, hvordan landmændene i de forskellige oplande bliver ramt økonomisk. Men det vil være baseret på en masse forudsætninger. Det er tilsyneladende endnu ikke afdækket, hvor stor reduktion af kvælstof, der kan ske uden for dyrk-

ningsfladen, hvor mange minivådområder der med fordel kan etableres, hvor mange virkemidler i recipienten, der er realistiske. I stedet skal det diskuteres i et tværministerielt udvalg det næste halve år, hvordan og om reduktionsmålet skal nås.

Det vil skabe en stor usikkerhed og frustration i erhvervet. En usikkerhed der hurtigt vil brede sig til kreditinstitutionerne. Landbruget vil belært af tidligere erfaringer med rette regne på "worst case", og det vil puste yderligere til debatten.

Udover landmandens frustration over, at det kan gå ud over hans egen økonomi, står der også en stor usikkerhed tilbage. Vil en yderligere reduktion i kvælstofudledningen give et mærkbart bedre miljø, eller er det helt andre tiltag, der skal til.

Referencer

- /1/ Knudsen, L., 2015: Betydning af undergodskning beregnes til 2 mia. kr., Planteavlsorientering – 237, SEGES
- /2/ Sloth, N.M., 2014: Personlig kommunikation

LEIF KNUDSEN (lek@seges.dk) er chefkonsulent ved SEGES (tidligere Videnscentret for Landbrug)