

Interessenters syn på værdien af retentions-kortlægning

Udviklingen af et retentionskort var oprindeligt et forskningsprojekt for at tilbyde landmænd et prioriteringsværktøj i kvælstofindsatsen. Fra starten var det ikke synligt hvilken økonomisk gevinst dette ville give, men over tid er landmænd blevet vant til målrettet regulering, og vil gerne bruge nye retentionskort. Større politisk fokus på målrettet regulering har øget interessen hos myndighederne.

MORTEN GRAVERSGAARD, BRIAN H. JACOBSEN, KENNETH NYGAARD, STEFAN SCHAPER, SARA IVERSEN, METTE VESTERGAARD ODGAARD & TOMMY DALGAARD

Historisk har vi i Danmark haft en generel tilgang til kvælstofregulering, hvor krav om implementering af virkemidler og indsatser var lige for alle landmænd på tværs af landet (gødningsnormer, krav om udbringningstidspunkt osv.). Der har dog i årtier været et ønske om at komme "tættere" på kilderne til udledningen, og et produkt heraf er den målrettede regulering, som har etableret sig som et nyt koncept over tid. På samme vis har forskningsprojektet MapField over tid udviklet sig fra primært at være drevet af forskningsinteresser til også at omfatte interesser og behov hos de to primært berørte interessenter, nemlig landmænd og myndigheder, i samskabelsen af et værktøj som både er brugbart for bedrifter og i en potentiel reguleringsammenhæng /1/.

Tanken var at landmanden ville knytte en værdi – i form af mindskede omkostninger – til at leve op til skærpede kvælstofkrav i kortlægningen. Men det viste sig fra starten, at denne gevinst opfattedes som usikker. Hvis samfundet påskønner værdien, er det mere logisk, at det indgår i reguleringen og ad den vej bliver et integreret værktøj, som landmændene også vil bruge og potentielt drage fordel af.

I dette indlæg har vi undersøgt, hvordan målrettet regulering som koncept har udviklet sig fra to vinkler: 1) Hvordan konceptet har udviklet sig over tid, herunder hvilke interessenter der har været de vigtigste i forhold til at se en værdi ved yderligere kortlægning. 2) Hvordan berørte landmænd forholder sig til og anvender detaljerede kvælstofretentionskort, som nu er koblet til de nye rammevilkår, der følger af en målrettet regulering.

Målrettet regulering og værdiskabelse af MapField

Implementeringen af det udviklede koncept i MapField projektet kan potentielt støtte landmænd i bedre at planlægge og målrette deres brug af gødning på markniveau eller i forhold til udtagning af arealer og derved sikre at virkemidler anvendes, hvor effekten i forhold til reduceret tab af kvælstof til vandmiljøet er størst. Dette vil bidrage til både en mere omkostningseffektiv drift og til at imødekomme reduktionskravene i vandplanerne. Der er dog, som analyser har påvist, nogle underliggende problemer i den værdiskabelse der er knyttet til kommerialiseringen af MapField /2/. Ønsket om detaljeret kortlægning var først et ønske om vidensgenerering med brug af nye teknologier drevet af forskere. Landbruget og myndigheder kunne ikke se den store direkte gevinst. Teknologien skal etableres for at gevinsten kan understøtte konceptet, men implementeringen var ikke klar og spørgsmålet er stadig: Skal implementeringen drives af de enkelte landmænd, der

ønsker yderligere afklaring og kortlægning i forhold til deres marker? Eller er det i højere grad et værktøj, der anvendes delvist subsidiært af reguleringsmyndigheder? Denne dobbelthed skaber dilemmaer for udviklingen af et implementeringsgrundlag og værktøj, der accepteres af alle.

Landmænd er over de seneste 10 år blevet præsenteret for kortlægninger, der har ændret sig meget i karakter og betydning. For forskningen er dette nyttigt da koncepter og modeller bliver forbedret, men for interessenterne kan ændringer have stor indvirkning på fremtidig drift, og skabe et miljø præget af (planlægnings)usikkerhed. Hvis arealer skal udtages, skal man være sikker på, at man opnår en effekt det pågældende sted. Landmænds tilbageholdenhed er ikke nødvendigvis et udtryk for et push-back mod nye kortlægninger, men derimod mere et forsigtighedsprincip rettet mod kortenes præcision og hvordan de anvendes.

Dertil er det svært at vide, hvad kortet giver af værdi, og det er kollektivt svært for landbruget at italesætte, at nogle bedrifter må og skal reducere deres tab af kvælstof, medens andre kan have uændret drift. Mere detaljeret kortlægning kan påføre nogle jordejere økonomisk tab, men det kan være til samlet gevinst (eller mindsket omkostning) for et område at udpege de områder, hvor kvælstoftabet er størst, og tiltagene derfor med økonomisk fordel kan målrettes. Dette kan dog give udfordringer i forhold til mulig implementering og accept af kortlægningen blandt lodsejerne.

Hvis der skal et stort krav om kvælstofreduktion til, for at man ønsker en kortlægning, er det ikke det bedste incitament, og der er ingen garanti for at den enkelte bedrift vil opleve en variation i retentionen og en gevinst ved kortlægningen.

Generelt viser vores analyse at disse hindringer, og mangel på klare fordele, reducerer landbrugets lyst og interesse for at medfinansierer eventuelle kortlægninger /2/. En anden og mere praktisk problematik er, at den udviklede kortlægningsmodel kræver et datagrundlag fra et større opland/område for at kunne estimere retentionen optimalt. En national kortlægning som det nuværende ID15 retentionskort, vil være dyrt med MapField konceptet. Kortlægningen er estimeret til at koste ca. 1.175 kr. pr. ha, hvilket svarer til 100 kr. pr. ha pr. år set over 20 år /3/. Det er således relevant at rette kortlægningen mod oplande med stort reduktionsbehov og retentionsvariation samt mindre omfang af dræn (da dræn ofte betyder lavere retention). Der skal fortsat og samtidig ske en forbedring af kortlægningen af fx overfladeretentionen ligesom samspil med dræn bør kortlægges bedre.

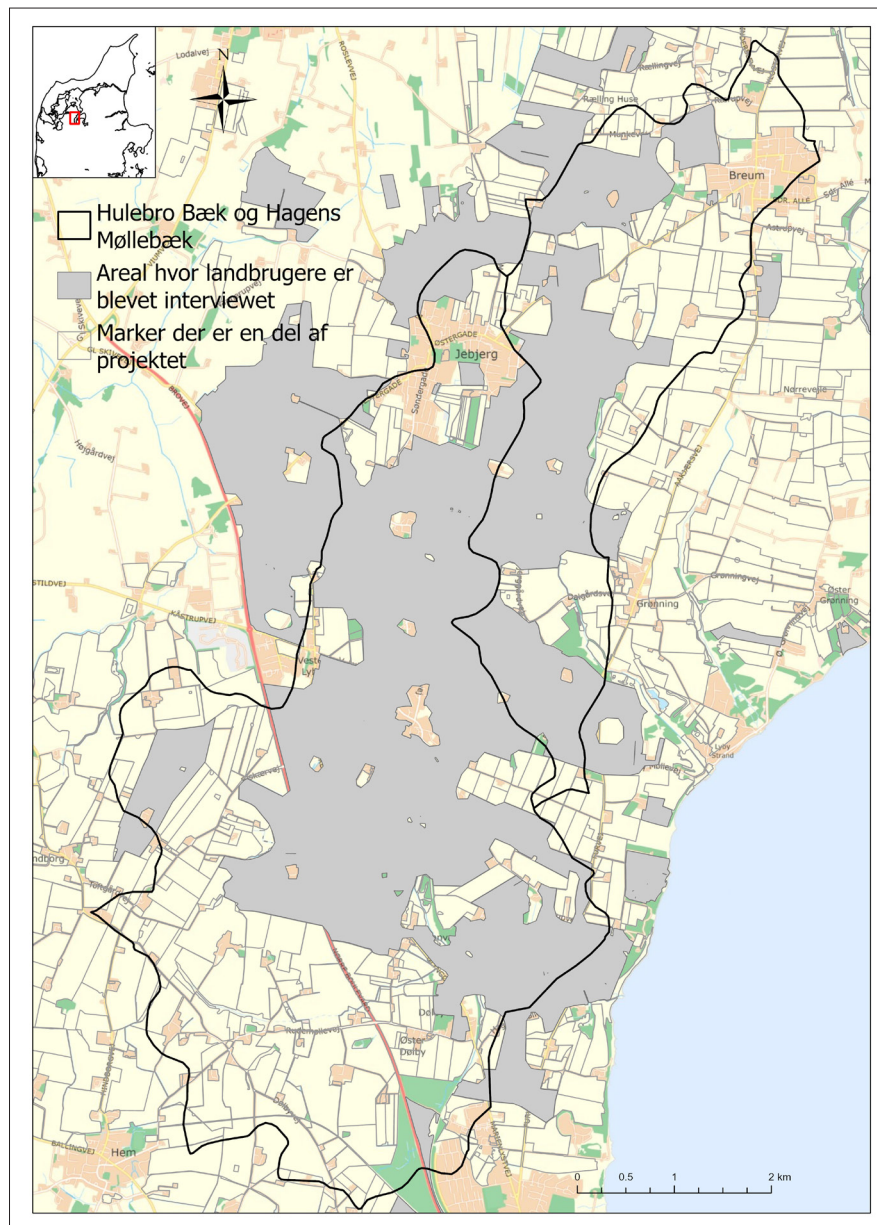
Involvering af interessenter – legitimitet og handel med kvælstof

Igennem dialog med interessenterne, er der blevet formuleret muligheder for, hvordan medfinansiering og forskellige forretningsmodeller kan blive en del af konceptet, såfremt at reguleringen kan imødekomme muligheder for reduktion af kvælstof på visse marker. Dette vil give bedrifter med både sårbare og robuste jorde (dvs. variation) et incitament til at deltage samt give adgang til markerne (som er centralt for retentionsmodelleringen).

Udviklingen af bæredygtige forretningsmodeller kræver, at der er fleksibilitet i de rammer der reguleres efter. Hvis dette ikke er tilfældet, vil landbruget ikke vælge innovative tiltag. Der skal derfor være sammenhæng mellem den implementeringstilgang med brug af nye kort, og reguleringsmodel som myndighederne vælger /2/.

En væsentlig læring fra projektet er vigtigheden af også at have fokus på interessenter i analyser af koncept- og projektudvikling. En central konklusion er at projektets ledende forskere fokuserer deres indsats (mere eller mindre ubevidst) mod de interessenter, som viser en øget interesse. Det er derfor vigtigt at inddrage alle interessenter, der søger indflydelse for derigennem at bibeholde deres opmærksomhed /1/.

I projekterne er der også bemærket en gradvis øget interesse fra myndighedernes side. Det var helt centralt, at Miljø- og Føde-



Figur 1. Kortet viser de to ID15 oplande og placeringen af marker i området, for de landbrug der deltog i interviews (ifølge tilgængelige registeroplysninger).

vareministeriet blev en partner i MapField. Ministeriets positive tilgang kan også kobles til positive interaktioner med forskellige interessenter /1/. Den tættere kontakt til projektet betyder, at man i ministeriet har opnået mere viden om projektets resultater; og har præciseret at man ikke ønsker kort med større usikkerhed.

Landmænds tilgang til målrettet regulering har ændret sig over tid

Sideløbende har der i MapField projektet været interaktioner med lokale landmænd i de to ID15 oplande Hagensmølle Bæk (2762 ha) og Hulebro Bæk (1129 ha), beliggende i Skive Fjord oplandet, (figur 1), hvor ca. 88% af arealet er landbrug. I MapField, har 13 ud af i alt 80 jordbrugere fra området deltaget i

interviews, svarende til lidt under 50% af landbrugsarealet i oplandet. Det er altså de største bedrifter, der har deltaget i interviewrunden. Landmændene er blevet interviewet om deres viden om oplandet, og hvordan en målretning af virkemidler ville kunne lade sig gøre på deres bedrift med et opdateret retentionskortgrundlag /3/. Endvidere har der været afholdt møder med lokale landbrugskonsulenter, og der har været afholdt en åben workshop for alle interesserede aktører i Skive, hvor landmændene i området var særligt inviteret. Med introduktionen af målrettet regulering og krav om stillingtagen til placering af efterafgrøder i forhold til retentionen er holdningen til detaljeret kortlægning nu en helt anden end for 3 år siden.



Figur 2. Billede fra workshop afholdt som en del af MapField projektet.

Placering af virkemidler – behov for en fælles plan for oplandet

Baseret på interviews og diskussionerne ved workshops kom det frem, at et overvejende flertal af lodsejerne i de to projektområder allerede forsøger at placere virkemidler og efterafgrøder strategisk på de individuelle bedrifter /3/. Langt hovedparten af husdyrgødningen benyttes til biogas, hvorved en betydelig omfordeling og optimering af husdyrgødningsanvendelsen allerede finder sted. Men for at imødekomme en yderligere strategisk placering af efterafgrøder og andre virkemidler, kræver det i stor grad at der bliver udarbejdet en samlet plan for hele oplandet. En sådan fælles løsning ville betyde at lodsejerne i oplandet, ville skulle løfte i flok, da nogen få skal have udtaget næsten alt deres jord til græs eller efterafgrøder, mens andre kun vil blive påvirket i begrænset omfang. I områderne blev der udtalt interesse for løsninger der dækker bredere end én bedrift, såfremt der kan skaffes suppleringsjord og gives kompensation. Der er altså interesse, hvis de rette rammebetingelser er på plads. Derfor kan en fælles løsning kun opnås, hvis der er villighed til samarbejde.

Et åbent spørgsmål var, om det er en farbar mulighed, at de lokale jordejere satte sig sammen og placerede de nødvendige efterafgrøder og kollektive virkemidler sammen. Altså, at de var medspillere til at udarbejde en samlet områdeplan som forpligtede jordejerne over for hinanden. Der fremkom ikke noget konkret svar på ovenstående spørgsmål, men det blev diskuteret og ikke afvist.

Landbruget som medspiller, men brug for gode eksempler på hvordan det kan lykkedes

I interviews og til workshopdiskussionerne kom det frem, at der blandt landbruget er et ønske og et behov for, at landbruget selv skal komme med forslag til, hvordan udfordringerne skal løses, men at der pt. er mangel på

de gode eksempler, som viser at dette kan lade sig gøre. Desuden er der et stort fokus på de mange barrierer, som opleves i landbruget. Der blev stillet spørgsmål til, hvorvidt projektgruppen mener, at MapField resultaterne kan benyttes i forbindelse med planlægningen af det åbne land i forhold til energi og biodiversitet m.m. Her er man i området meget opmærksom på, at græsproduktion kan fungere både for reduktion af kvælstof (og sikre drikkevandsområder) og til produktion af plantebaserede proteiner. Planlægningen kan også omfatte placeringen af solceller og vindmøller, da en kortlægning af undergrunden kan sikre at disse ikke placeres på jordarealer som f.eks. er særlig egnet til landbrugsproduktion på grund af en høj grundvandsretention. Derudover kan metoden benyttes i forbindelse med grundvandsbeskyttelse og lokalisering af råstoffer, som er en fordel for samfundet. Derfor kan man også stille spørgsmål til, hvorvidt det er landbrugets opgave eller en samfundsopgave, at vi får en bedre kortlægning af vores undergrund.

Konklusion

Projektet viser hvordan man går fra et forskningsfokuseret projekt til udvikling af et koncept, der ikke direkte kan afsættes på et marked, men kan være et værktøj, samfundet kan anvende i reguleringen, og som derigennem skaber sin værdi. Værdien er i højere grad knyttet til myndighederne, men landmænd accepterer anvendelsen, da de også har fået øget interesse for og forståelse af implementeringen af målrettet regulering. Det betyder også at myndighedernes krav til værktøjet får større vægt.

Behovet for at finde nye løsninger til en ny regulering af landbruget er stort. Blandt interviews og workshopdeltagere er der stor interesse for, at det lokale landbrug er kritisk interesseret, medspiller og aktiv i dette arbejde. Overordnet set giver interviewene og stormødet et indtryk af, at landbruget er indstillet på

at være en aktiv spiller i miljøindsatsen, så længe de kan arbejde under klare rammevilkår, hvor der er sikkerhed for effekten af indsatserne og en grad af økonomisk rygdækning, da miljøudfordringen betragtes som en samfundsproblemstilling og ikke blot en landbrugsmæssig udfordring.

Perspektivering

Limfjordsoplandet og herunder Skive Fjord står over for nogle høje kvælstofreduktionskrav. I 2022 oprettes kystvandråd bestående af både landbrugere, myndigheder og andre interessenter. Denne nytænkning i planlægningen og placeringen af virkemidler i en række pilotoplunde kan vise sig at være det eksempel, som blandt andet landbruget efterspørger, for at en mere målrettet regulering kan lade sig gøre og vise sig som en ny farbar vej. Mange har ønsker om at tilpasningen sker indenfor et lokalområde. For at kunne efterleve de nye indsatskrav, bliver det ikke bare vigtigt, men en bunden opgave at forstå lodsejeres holdning og interesse i brugen og placering af de målrettede og kollektive virkemidler. Større ejerskab for implementering af virkemidler og indsatser er altafgørende for succes /4/. Det er klart at anbefale, at de berørte interessenter og myndigheder italesætter og udsøger den anvendte reguleringsmodel, som der skal reguleres efter givet den nye viden MapField har genereret.

Referencer

- /1/ Nygaard, K. et al. (2021). The Role of Stakeholder Engagement in Developing New Technologies and Innovation for Nitrogen Reduction in Waters: A Longitudinal Study. *Water*, 13(22), 3313
- /2/ Nygaard, K. et al. (2022). Sustainable value propositions of a new technology for targeted nitrogen regulation. *Journal of Cleaner production*, 337, 130496
- /3/ Jacobsen, B.H. & Ørum, J.E. (2022). Økonomisk gevinst ved detaljeret retentionskortlægning. *Vand og Jord* nr. 4, s. 166-168
- /4/ Madsen, M. L., et al. (2021). Ejerskab og involvering i vandplanlægning. *Vand & Jord*, 28(4):163-166

MORTEN GRAVERSGAARD (morten.graversgaard@agro.au.dk) og SARA IVERSEN er postdoc, METTE ODGAARD er akademisk medarbejder og TOMMY DALGAARD er professor alle ved Inst. for Agroøkologi, Aarhus Universitet
 BRIAN H. JACOBSEN er seniorforsker ved Inst. for Fødevarer og Ressourceøkonomi, Københavns Universitet
 KENNETH NYGAARD er adjunkt ved Business School, Aalborg Universitet
 STEFAN SCHAPER er lektor ved Inst. for Virksomhedsledelse, Aarhus Universitet