

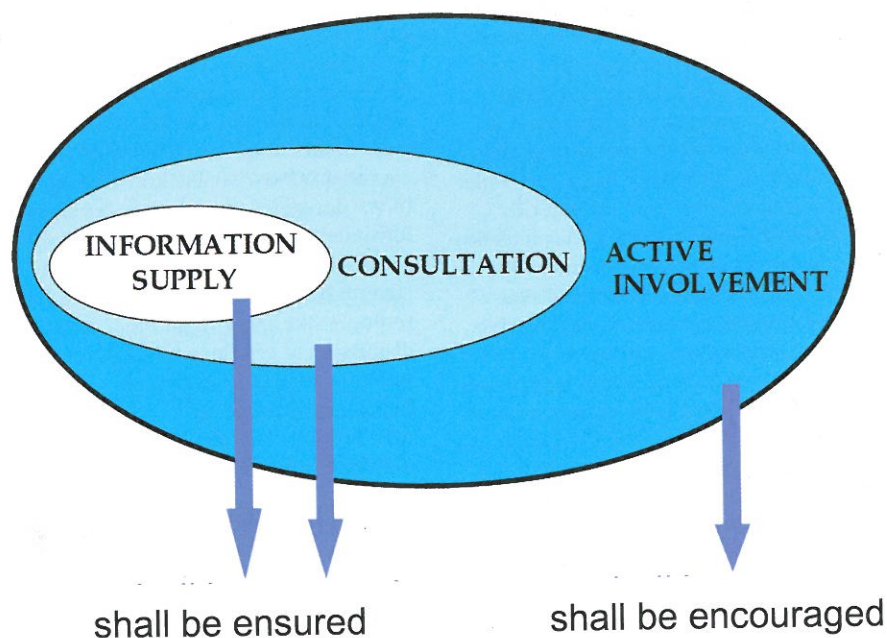
Problematiske dansk implementering

Mangel på forståelse for ånden i Vandrammedirektivet, hvor involvering af berørte interessenter er en hjørnesteen, og mangel på rettidig udvikling af nye virkemidler i samspil mellem myndigheder, forskere og interessenter har været grundlæggende for en meget problematisk dansk implementering af Vandrammedirektivet.

FLEMMING GERTZ, LEIF KNUDSEN &
IRENE WIBORG

Involvering

At den hidtidige danske indsats for implementering af vandrammedirektivet har været problematisk, kan ingen være uenige om. Vandplanerne blev sendt til EU kommissionen med to års forsinkelse, og i perioden op til fremsendelsen har der været massiv kritik af bl.a. vandløbsindsatsen og hele kvælstofindsatsen omfattende både beregningsgrundlaget og virkemidlerne. Hvorfor det gik som det gik, er der naturligvis flere forklaringer på, men en helt overskyggende forklaring skal findes i fraværet af involvering af interessenter, eksperter og berørte borgere i årene frem til planernes høringsfase. I de lande vi ofte sammenligner os med - Tyskland og Sverige - har indsendelsen af vandplanerne for første planperiode ikke skabt samme intense uenigheder mellem især landbrug og vandplanmyndigheder. Dette skyldes ikke mangel på udfordringer i forhold til miljømål. I begge lande er der regioner med sammenlignelige forhold til danske, der grænser op til dansk farvand. Men i modsætning til i Danmark, har man i begge disse lande valgt at tage direktivets ord om aktiv involvering bogstaveligt. I den juridisk bindende direktivtekst artikel 14 står at "Member States shall encourage the active involvement of all interested parties in the implementation of this Directive". En 200 sider guideline fra EU udgivet i 2003, "Public Participation in Relation to the Water Framework Directive" /1/ be-skriver, hvordan en aktiv, involverende indsats kan håndteres og planlægges. Aktiv involvering er ikke at informere (information supply) og sende i høring (consultation). Aktiv involvering handler om tidligt i processen, at få deltagelse i vandplanlægning fra berørte



Figur 1. Public Participation in Relation to the Water Framework Directive. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Kilde: Guidance Document No 8.

parter (fig. 1). Dette således, at der kan nå at ske en modningsproces hos parterne, men i høj grad også for at få feedback i vandplanlægningen. Den aktive involverende del har manglet i den danske planlægning og desværre er kendskabet blandt danske vandplanmyndigheder til dette vigtige emne meget begrænset. Dette har resulteret i en udpræget "top-down" styring i form af generelle regler og lovgivning. I modsætning til i Danmark, er der i Sverige og Tyskland oprettet Vandråd og vandløbslag, hvor borgere og interessenter reelt bidrager til vandplanlægningen.

To aktuelle områder hvor det er meget tydeligt, at større og tidligere involvering ville have været fornuftig, er dels på hele vandløbsområdet, hvor inddragelse af landmænd, samt andre jordejere langs vandløb, ville kunne

have afbødet store dele af de uoverensstemmelser man er endt ud i. Også på randzoneområdet ville det have været hensigtsmæssigt, at have inddraget lokal viden i planlægningen.

Den manglende involvering er én af årsagerne til, at implementeringen af vandplanerne har udviklet sig til en kamp mellem landmænd og myndigheder. Selvfølgelig betyder de meget omfattende krav til ændring af landbrugspraksis og de dermed forringede konkurrencevilkår, at landmændene reagerer som de gør. Men den manglende involvering af landmændene har forstærket dette. Dertil kommer at heller ikke landbrugets rådgivere har været i stand til at gennemskue baggrunden for de vedtagne tiltag og de bagvedliggende beregninger der ligger bag, bl.a. fordi

dokumentationen er mangelfuld og ikke er fremlagt offentligheden.

Beregningsgrundlag for kvælstofindsatsen

På linje med manglende inddragelse af lokal viden har inddragelse af faglig ekspertise langt fra været optimal i planlægningsfasen. Dette kom bl.a. til udtryk ved at man meget sent i processen måtte etablere en række arbejdsgrupper for at udrede faglige problemstillinger. Disse basale problemstillinger, som f.eks. beregningsgrundlaget for kvælstofudledningen (baseline) og kvælstofreduktionsmålet (ålegræsværktøjet) burde naturligvis have været afklaret på et meget tidligere tidspunkt i en åben proces med inddragelse af eksperter fra forskningsverdenen. Hvad angår "ålegræsværktøjet" blev det så sent som i 2009 i rapport fra DMU /2/ gjort klart, at brugen af denne beregningsmodel var problematisk. I foråret 2011 i rapport fra ålegræsarbejdsgruppen blev det anbefalet at udvikle mere avancerede modeller, men på det tidspunkt var tiden for længst rindt ud i forhold til Miljøministeriets ønske om, med to års forsinkelse, at færdiggøre vandplanerne ved udgangen af 2011. I foråret 2012 i rapport fra kvælstofarbejdsgruppe under Natur

og landbrugskommissionen blev det igen slået fast, at der er behov for et bedre beregningsværktøj til opgørelse af kvælstofreduktionsbehovet.

Beregningen af baseline, dvs. den forventede udledning af kvælstof i 2015, hvis Grøn Vækst ikke blev indført, byggede på målinger af udledningen fra 2001-2005, hvor ikke engang tiltagene fra Vandmiljøplan II var slået helt igennem. At arbejdet i baselinegruppen ikke har resulteret i, at den vedtagne kvælstofreduktionsindsats på 19.000 ton er justeret, skyldes en politisk beslutning. Figur 3 illustrerer hvor betydelige reduktionskrav landbruget er stillet overfor i vandplanerne. På figuren er medtaget det oprindelige beregnede reduktionsmål på 27.500 ton kvælstof som blev fremlagt i materialet fra teknisk forhandling til kommunerne. Alene målsætningen om en reduktion af kvælstofudledningen på de vedtagne 19.000 ton svarer til en påkrævet reduktion på 44 pct. i landbrugsbidraget, idet det med rimelighed kan antages, at naturbidraget og punktkildebidraget vanskeligt kan reduceres af betydning. Men kravet om kvælstofreduktion er ikke ligeligt fordelt over landet og i nogle vandområder er der meget betydelige reduktionskrav. Sådanne reduktionsbehov uden anvisning af løsninger

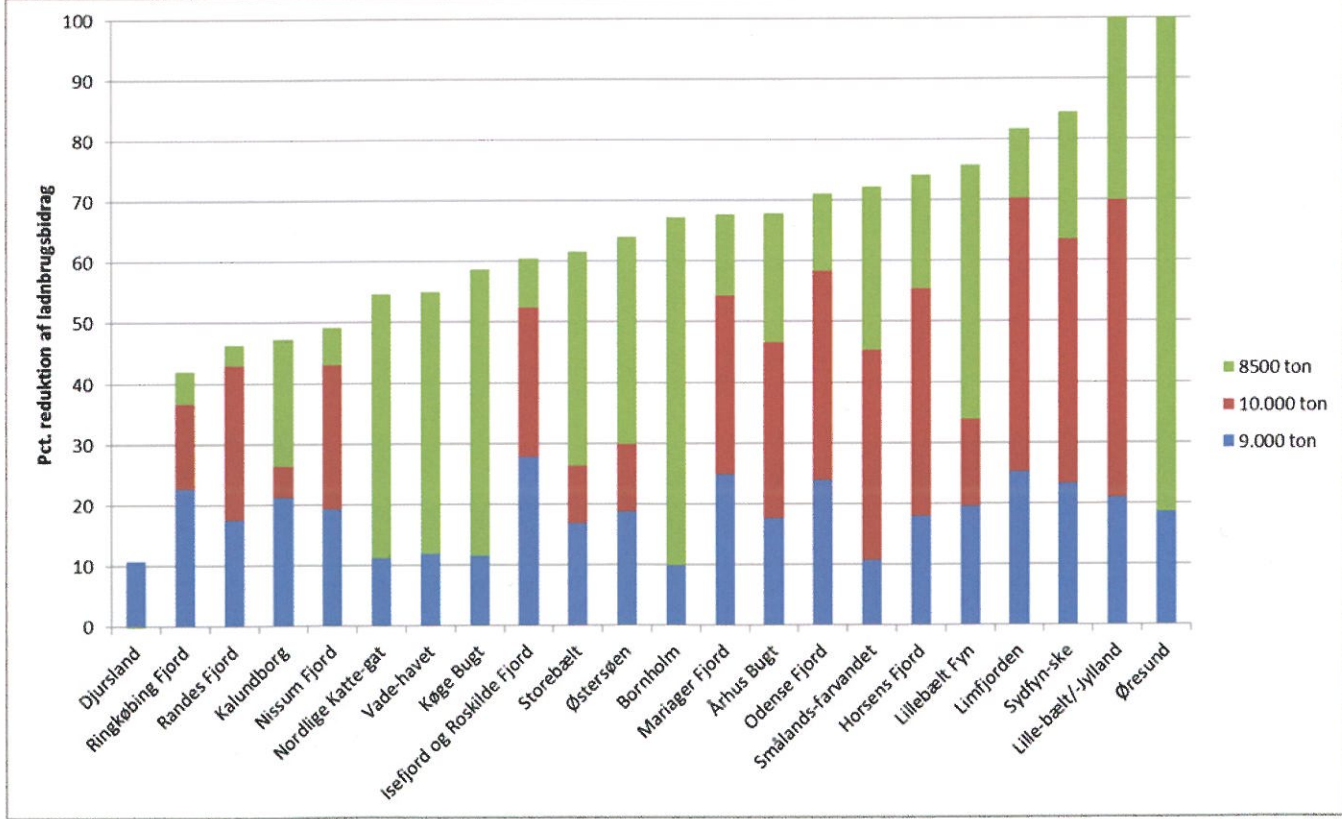
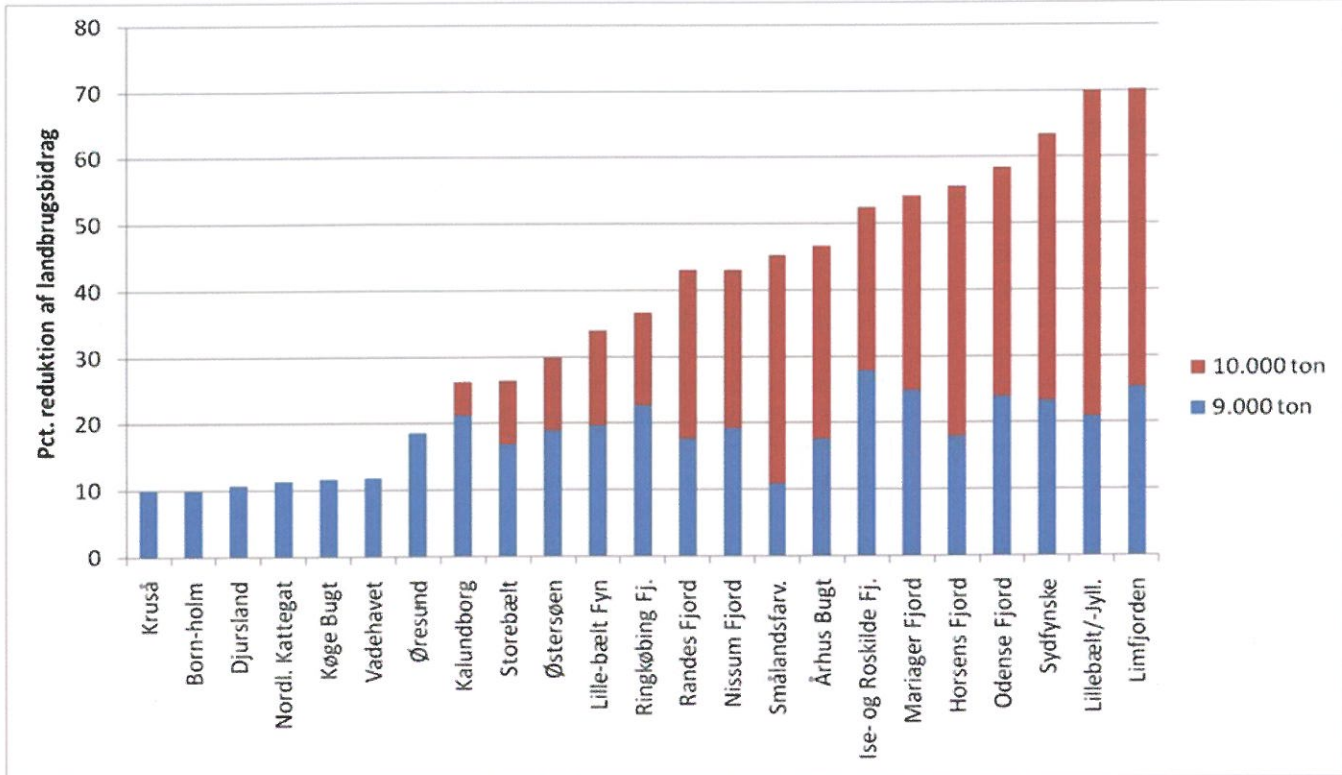
og uden forståelse for landmandens situation har naturligvis været en grundlæggende årsag til mistillid og protest mod vandplanerne.

Anvendte virkemidler for kvælstofindsats

De anvendte virkemidler for at nå målsætningen om reduktion af 9000 ton kvælstof til kystvandene i første planperiode bærer præg af, at der også her har manglet en rettidig indsats i planprocessen. Virkemidlerne er så at sige gamle kendinge fra VMP-perioden og der har klart manglet indsats til udvikling af nye virkemidler i perioden frem til færdiggørelse af de første vandplaner. Flere af de "gamle" virkemidler giver stadig god mening bl.a. reetablering af vådområder og også tiltag som restriktioner i jordbearbejdning om efteråret. Derimod demonstrerer hele indsatsen på efterafgrøder tydeligt at man løb tør for virkemidler, idet dette virkemiddel mange steder har fået nogle betragtelige opjusteringer, som har alvorlige konsekvenser for den enkelte landmands økonomi. Samtidig viste det faktum, at der ikke var sat virkemidler på de 10.000 af de 19.000 ton reduktionsmål for kvælstofudledning, at såvel indsatsen samt omkostninger forbundet med indsatsen ikke var tilstrækkeligt gen-



Figur 2. Konstrueret vådområde (1 ha) med overfladestrømning renses drænvandet fra 100 ha landbrugsjord. I forgrunden ses drænbrønde med fosforfilter der afprøves i forskningsrådsprojektet SupremeTech (www.supremetech.dk). Foto: Flemming Gertz



Figur 3. Reduktionskrav på hhv. 9.000, 19.000 og 27.500 ton kvælstof fordelt på vandområder. Kildetallene er taget fra vandplaner sendt til høring og forhøring, og omregnet som reduktionskrav opgjort som procent af landbrugsbidraget, idet det kan antages af de øvrige kvælstofbidrag fra land, natur og punktkilder, ikke kan reduceres af betydning

nemarbejdet. For den enkelte landmand er konkurrenceparameteren med landmænd i nabolande ikke uvæsentlig. Når efterafgrøder indføres på frivillig basis og mod kompensation lige syd for grænsen og på den anden side af Øresund, mens det indføres ved lov-

givning og uden kompensation i Danmark, så er det meget vanskeligt at forstå for den danske landmand, at han uden nogen form for kompensation kan pålægges op til 34 pct. efterafgrøder. Ud fra en agronomisk betragtning kan efterafgrøder i sædskiftet være

rigtig godt. Problemet for landmanden er, at det på bedrifter med en stor andel af vintersæd kræver en sædskifteændring. Og det nødvendige skift fra vintersæd til vårsæd for at have plads til efterafgrøderne er, specielt for lerjord, forbundet med store omkostninger.

Dertil kommer, at på mange af de arealer, der er udset til at få store krav om efterafgrøder, vil virkningen være beskednen. I områder med stor reduktionskapacitet i grundvandet - det gælder f.eks. store sandede områder i oplandet til Limfjorden og Ringkøbing Fjord, hvor størstedelen af vandet fra markerne tager en dybere bane i grundvandet – vil efterafgrøder i store områder stort set ikke påvirke koncentrationen i det vand som strømmer til recipienten.

Nye virkemidler

Mens indsatsen for at fremme nye virkemidler frem mod første vandplanperiode på det nærmeste var fraværende, så er der nu bevidsthed om behovet for forskning og udvikling af mere målrettede og omkostningseffektive landbaserede og marine virkemidler. Der er dog behov for en solid indsats frem mod næste planperiode. Som udgangspunkt for et fremadrettet grundlag for en mere målrettet indsats er der nu sat gang i vidensopbygningen bl.a. i form af bedre kortlægning af nitratreduktionen i grundvandet /3/ samt analyse og prædiktion af afstrømning via dræn (GUDP-projektet iDRÆN). Blandt de nye potentielt lovende landbaserede virkemidler er konstruerede minivådområder målrettet reduktion af næringsstoffer i drænvand /4/. Potentialet ved målrette at fjerne næringsstoffer inden drænvandet løber ud i vandløb er ganske indlysende, da der kan ske en væsentlig transport af næringsstoffer fra mark til recipient via dræn. På dette område er der indenfor de seneste år afsat betydelige ressourcer til forskning og udvikling blandt andet via det strategiske forskningsrådsprojekt SupremeTech (www.supremetech.dk), det GUDP finanserede projekt iDRÆN, udviklingsprojekt i Orbicon samt landdistriktsmidler. I regi af Grøn Vækst er der i 2011 og 2012 under Miljøteknologiordningen afsat midler til konstruerede minivådområder med overfladestrømning (Figur 2). Denne type konstrueret vådområde (surface-flow constructed wetlands) kendes internationalt og vil med dansk dokumentation potentielt kunne indgå som virkemiddel fra kommende planperioder. Blandt andre potentielle landbaserede virkemidler kan nævnes kontrolleret dræning, bedre udnyttelse af randzoner og miniådale, mens lovende marine virkemidler er relateret til fiskeriet betydning i kystvande (MAFIA, Strategisk forskningsrådsprojekt), muslinger som virkemiddel (MUMIHUS, Strategisk forskningsrådsprojekt), restaurering af stenrev og ålgræsbede.

Konklusion

En af årsagerne til den noget problematiske implementering af vandrammedirektivet i Danmark skal man paradoksal nok finde i den danske tradition for Vandmiljøplaner. Vandmiljøplanerne har været en succes i den forstand at kvælstofudvaskning til kystvande er halveret via bedre udnyttelse af husdyrgødning og generelle stramninger af gødningskrav og jordbehandling. Men de muligheder der blev anvendt i VMP programmerne til at reducere udledningen, er stort set udtømte. Det blev for alvor tydeligt da 10.000 ton ud af et reduktionskrav på 19.000 ton N blev sent til hjørnespark i udvalgte områder der skulle se på omlægning af kvælstofregulering til et system baseret på omsættelige kvoter. Den danske implementering af vandrammedirektivet er tydeligvis fortsat i samme spor som vandmiljøplanerne.

Et paradigmeskifte er dog undervejs - Natur og Landbrugskommissionen har i deres kvælstofrapport konkluderet at indsatsen i langt højere grad skal fokuseres på målrettede virkemidler. Politikkerne bør nok i den sammenhæng være opmærksom på, at det har knebet noget med at afsætte tilstrækkelige midler til forskning i målrettede virkemidler. Men det må samtidig understreges, at det ikke er nok kun at udvikle nye virkemidler. Brugen af virkemidler skal ske i en meget tættere dialog mellem myndigheder, forskere og lokale interessenter. Et virkemiddel, der er velegnet et sted, er det nødvendigvis ikke alle steder og netop her bliver lokalkendskab nyttigt. Hvis landbruget fortsat får trukket generelle krav ned over hovedet i form af efterafgrøder, randzoner, ændret vandløbsvedligeholdelse mv. som ikke tilstrækkeligt er tilpasset lokale forhold og som fagligt mange steder ikke giver mening, vil der ikke opstå samspil, men modspil. Mange lokale samarbejder og projekter overalt i landet har demonstreret, at samspil er muligt og frugtbart, men endnu mangler denne erkendelse at blive udmøntet i en ny forvaltningsstrategi, der i langt højere grad tager afsæt i lokale forhold med aktiv involvering af berørte interessenter. Miljøministeren skal kun kigge over Øresund eller syd for grænsen for at finde gode eksempler på sådanne nationale strategier, men heldigvis har ministeren tydeligt markeret at nye vinde blæser i retning af en anden forvaltningsproces som er tættere på ånden i vandrammedirektivet om involvering. Endnu mangler de politiske udspil at blive udmøntet i ændret administrationspraksis i ministeriet og i kommende vandplanprocesser.

Referencer

- /1/ Guidance Document No 8. Public Participation in Relation to the Water Framework Directive. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC).
- /2/ Carstensen, J. og Krause-Jensen, D., 2009: Fastlæggelse af miljømål og indsatsbehov ud fra ålegræs i de indre danske farvande. Danmarks Miljøundersøgelser, Aarhus Universitet. Arbejdsrapport fra DMU nr. 256.
- /3/ Refsgaard, J.C., Auken, E., og Gertz, F. 2012. Nitratreduktion i grundvand som virkemiddel. Vand & Jord, nr. 3, 2012.
- /4/ Kjærgaard, C. og Hoffmann, C.C. 2011. Konstruerede vådområder som effektive landskabsfiltre. Vand & Jord, nr. 2, 2010

FLEMMING GERTZ er Landskonsulent ved Videncentret for Landbrug. Email: flg@vfl.dk

LEIF KNUDSEN er Chefkonsulent ved Videncentret for Landbrug. Email: lek@vfl.dk

IRENE WIBORG er Projektchef ved Videncentret for Landbrug. Email: iaw@vfl.dk