

Ønsket er forudsigelighed

Kommentar til artiklen »Ønsketænkning i ammoniakreguleringen« af seniorrådgiver Jesper Bak i Jord & Viden 6/2014

■ TEKST: WINNIE H. BRØNDUM, NATUR- OG MILJØKONSULENT / BIOLOG, VIDENCENTRET FOR LANDBRUG

Det er en helt nødvendig reaktion som følge af, at artiklen rummer et overordentligt vigtigt budskab om at se på rette skala og anvende en langt mere integreret tilgang til ammoniakreguleringen.

Jesper Baks fokus ligger på den internationalt beskyttede natur, der rummer en helt særlig fælles international forpligtelse og viden. En af hans centrale konklusioner er, at de forudsætninger, der er givet i lovgivningen, ikke holder stik, herunder at de forventede reduktioner i ammoniakbelastningen og dermed forbedringer i prognosen for habitatnaturen ikke er sket.

Det er en konklusion, som jeg ønsker at nuancere.

Den nuværende regulering

Husdyrbrugene reguleres, som anført i artiklen, på to niveauer: Dels med nogle generelle krav til anvendelse af nye staldtyper eller teknologi, der skal nedbringe den samlede ammoniakemission, dels nogle specifikke krav til ammoniakpåvirkningen af nærliggende naturområder.

Der er dog nogle forståelsesmæssige uklarheder i Jesper Baks artikel. For det første kaldes de specifikke regler for »bufferzoner«. Det er en misvisende benævnelse, da der ikke er noget afstandskrav i de specifikke regler, men derimod krav til den tilladte deposition på en række naturområder, i princippet uafhængigt af, hvor langt fra staldanlægget naturen ligger.

For det andet er det ikke rigtigt, at ammoniakkravene til en husdyrproduktion ikke afhænger af før-situationen. Reguleringen er udformet således, at kravene til den internationalt beskyttede natur i forbindelse med en husdyrgodkendelse stilles til den totale deposition fra produktionsanlægget og altså også inkluderer før-situationen. Ligger der andre husdyrproducenter i nærheden, skærpes kravene yderligere.

Paradokser i reguleringen

Husdyrproducenter, der gennem årene helt lovligt har udviklet og investeret i deres produktion nær den internationalt beskyt-

tede natur, har derfor med disse lovkrav oplevet at få meget vanskelige betingelser - i en del tilfælde så vanskelige, at de slet ikke kan udvikle produktionen. Det bliver ganske enkelt så vanskeligt, at de ikke kan opnå en miljøgodkendelse.

Eneste løsning er dermed at fortsætte produktionen, indtil anlægget er nedslidt, og markedskræfternes stigende krav til effektivitetsfremgang stille og roligt har gjort anlægget urentabelt. Rent faktisk er lovgivningen udformet således, at disse husdyrbrug skal leve op til det givne totaldepositionskrav efter en længere årrække - også selv om landmanden fortsætter med en uændret produktion. Dermed undlader man at anvende mulighederne i naturbeskyttelsesloven, hvorefter der kan ske afvikling af eksisterende aktiviteter mod kompensation.

Lad os tage et eksempel:

En kvægbonde et uheldigt sted i Danmark får i 2005 miljøgodkendelse til udvidelse af sin eksisterende produktion, der ligger delvist i et Natura 2000-område (se figur). På daværende tidspunkt afkastede naturen ikke krav til ammoniakudledningen, da denne lovgivning først blev indført i 2007 og skærpet i 2011. Men ved den førstkomende revurdering af bedriften vil han blive stillet over for et krav om at reducere totalbelastningen i henhold til de nye love (maks. 700 g N/ha/år) inden for en længere tidsfrist. Malkekøer går i åbne stalde, så det er ikke muligt at reducere udledningen vha. fx luftrensning.

Eneste mulighed er derfor at afvikle bedriften over en årrække. Ejendommens markedsverdi er derfor øjeblikkeligt faldet, ifølge ejendomsmægleren med over 10 mio. kr. Selv om landmanden gerne vil flytte sin produktion til et andet sted, har han således ikke muligheder for det. Eneste udvej for at forsøge at forrente de investeringer, han har

foretaget i anlægget, er at fastholde produktionen så længe som overhovedet muligt. Og dermed fortsætte med at belaste habitatnaturen i mange år frem.

Har Jesper Bak også ret i, at en væsentlig reduktion af baggrundsbelastningen er en betingelse for reelt at kunne bevare habitatnaturen, så bliver situationen da for alvor absurd for både natur og landmand.

Selv om Jesper Bak således ikke har taget højde for, at produktioner, som følge af reguleringen, med tiden vil blive afviklet nær den internationalt beskyttede natur, har han formentlig ret i, at et væsentligt fald i ammoniakbidraget på den mest sårbare natur har meget lange udsigter.

Klare politiske målsætninger?

Det manglende forventede fald i ammoniakemissionen har dog flere årsager end belyst i artiklen. En væsentlig begrænsning er den manglende økonomiske vækst - vækst er en forudsætning for at få skiftet

Husdyrbrug ved Natura 2000 område, markeret med skravering. Den gule polygon viser arealet, der udløser ammoniakkravet til produktionen.



målene og forvaltningen af naturen giver et væsentligt værditab og gør den udvikling, landmanden har baseret sin fremtid på, umulig. Som det er i dag, er der en stigende modvilje mod ny natur i landbrugserhvervet - netop pga. denne uforudsigelighed og form for erstatningsfri regulering.

Accepterer man bare tilnærmelsesvist Jesper Baks vurderinger af tålegrænserne og samtidig tillader sig at ønske, at der forsat skal være plads til husdyrbrugene og deres udvikling, så er der behov for politisk handling - og en grundig refleksion over praksis med at vedtage politiske mål, før man kender kravene til den indsats, der skal til.

En integreret tilgang til ammoniakreguleringen, der løfter vurderingerne op i skala, er absolut et spændende forslag, som kan være en del af løsningen med at sikre plads til både vækst og natur. Samtidig vil det kunne reducere de væsentlige usikkerheder, der er forbundet med at vurdere effekterne af merbelastning på enkeltarealer.

Den politiske handling må meget gerne komme før, flere dyreholdere kommer utilsigtet i klemme, og gerne før der uden hensyntagen til eksisterende produktion planlægges for ny natur.

Men det stiller også store krav til forskerne. De har en opgave i at gøre den eksisterende viden mere anvendelig og letforståelig.

Artiklen er skrevet under projektet »Landbrug i landskabet«, som netop sigter på at finde løsninger, hvor planlægning og regulering, med udgangspunkt i lokale ønsker og vilkår, integreres langt bedre end i dag.

Replik fra Jesper Bak

Svaret indeholder mange interessante betragtninger. Jeg er fuldstændig enig i, at bevidstløs anvendelse af de empirisk baserede tålegrænser ikke er et godt udgangspunkt for regulering, men at de lokale forhold og områdernes bevaringsstatus og -målsætning må inddrages.

Det er imidlertid ikke rigtigt, at før-situationen inddrages ved at betragte den totale deposition fra produktionen, evt. sammen med naboerne. Bidraget herfra kommer oven på baggrundsbelastningen, som ikke inddrages, men i de fleste tilfælde udgør størstedelen af den totale belastning. Er den lokale baggrund lav, kunne det for det givne eksempel også betyde, at tålegrænsen ikke er overskredet, og restriktionerne på ejendommen er uberettigede. Det vil kun kunne afgøres, hvis der foretages en konkret vurdering på et fagligt forsvarligt grundlag.

de mange gamle stalde rundt om i landet ud med nye mere miljøeffektive systemer. Men også manglede viden, forvaltningsgrundlag og politisk vilje til at se mulighederne for netop at fastlægge en integreret tilgang udgør væsentlige barrierer.

Den viden om tålegrænser og beskyttelse af internationale naturområder, som Jesper Bak præsenterer, er i vidt omfang den eneste konkrete viden, der er på området. Det medfører ofte en ganske unuanceret anvendelse af de empirisk internationalt anbefalede tålegrænser på alle tænkelige natur/halvkultur/kultuarealer. En anvendelse, der slet ikke kan begrundes med egentlige velafvejede politiske målsætninger, naturkvalitet eller beskyttelse af naturen. Se blot på reguleringen af noget, myndighederne har valgt at kalde »ammoniakfølsom skov«, jf. husdyrvejledningen.

Det politiske element i fastsættelsen af tålegrænser bliver ofte overset eller ignoreret. Da det samtidigt i de fleste tilfælde er således, som Jesper Bak skriver, at de enkelte elementer ikke i sig selv garanterer noget fald i belastningen af naturområdet, er det heller ikke muligt ved behandlingen af den enkelte husdyrgodkendelse at godskrive den enkelte landmand for et forventet fald i baggrundsbelastningen som følge af den generelle regulering. Resultatet er ofte en ganske restriktiv forvaltning af belastningen af de enkelte natur- og skovarealer uden skelnen til det enkelte områdes bevaringsstatus, målsætningen eller om det overhovedet er muligt at bevare naturen ved en reduktion af ammoniaknedfaldet fra det enkelte anlæg.

Den restriktive forvaltning af alle natuarealer gør lokaliseringen af nye eller forbedrede produktionsanlæg vanskelige, og reguleringen kan således i sig selv være en stopklods for den forventede udvikling. Et paradoks, som erhvervet flere gange har forsøgt at få politikerne til at tage hånd om, men som ikke fik meget plads i Natur- og Landbrugskommissionens rapport.

Ønsketænkning

Ønsketænkning i ammoniakreguleringen for landbrugserhvervet er at kunne forudsige, hvor investeringssikre anlæg kan ligge, uden at skulle opleve gang på gang, at



Der er brug for politisk handling, før flere dyreholdere kommer utilsigtet i klemme.