

# Forvaltningskoncept tilpasset målrettet regulering

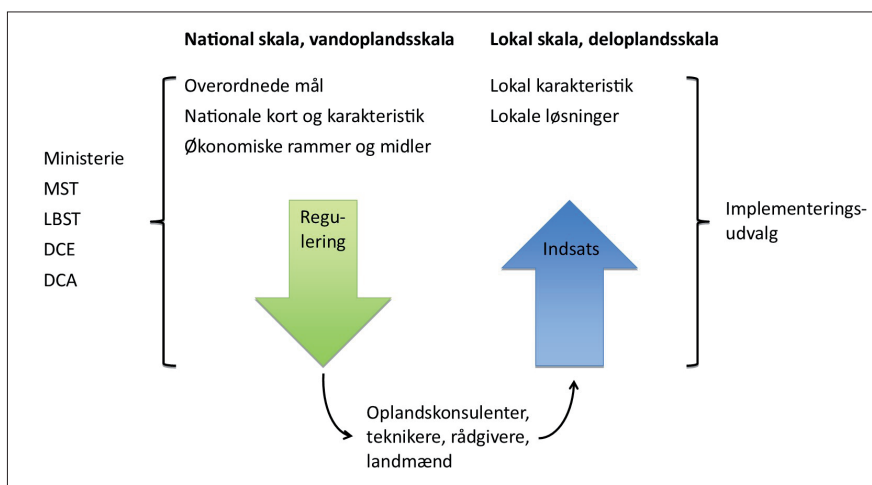
Der er i Danmark sket en halvering i udledningen af kvælstof til vore kystvande ved brug af generelle regler. En fremtidig målrettet regulering med lokalt tilpassede løsninger fordrer tilpasning og nytænkning af forvaltningen. Det anbefales at oprette nye lokale strukturer i form af implementeringsudvalg, der kan indgå i den samlede forvaltningsstrategi for en mere målrettet regulering.

FLEMMING GERTZ, ANKER LAJER  
HØJBERG, JENS CHRISTIAN REFSGAARD &  
CHARLOTTE KJÆRGAARD

Vi har i Danmark, gennem de sidste 30 år, haft stor succes med reduktion af kvælstof (N) fra landbruget. Tilførslen af kvælstof til dansk landbrug er for perioden 1990-2005 reduceret fra årligt 760.000 ton til 519.000 ton, hvorefter den har været nogenlunde konstant /1/. Reduktionen i tilførslen skyldes først og fremmest et fald i brugen af handelsgødning, mens mængden af husdyrgødning har været nogenlunde konstant i samme periode. Fra 1990 til i dag er kvælstofbelastningen til havet faldet fra omkring 100.000 ton N til godt 50.000 ton N, men her spiller også implementering af N-virkemidler en vigtig rolle, såsom regler for dyrkningspraksis (vintergrønne marker, efterafgrøder, udbringningstidspunkt mv.) samt etablering af vådområder. Regulering af kvælstoftilførslen samt implementering af N-virkemidler har historisk været baseret på en central "top-down" tilgang, med nationalt fastsatte regler. For at udnytte potentialet ved en målrettet regulering bedst muligt, er der behov for at gentænke forvaltningsprincippet, så lokal viden kan inddrages til optimering af de lokale indsatser.

## Dansk forvaltningstradition

Gennemgående for faldet i kvælstofudledningen gælder, at det er sket gennem politiske beslutninger udmøntet i regler via lovgiv-



Figur 1. Samspil mellem "top-down" fastsættelse af overordnede mål og rammer (regulering) og "bottom-up" involvering af lokale interessenter til gennemførelse af lokale løsninger (indsats).

ning /2/. Et eksempel herpå er det danske kvælstofnorm-system, hvor hvert landbrug tildeles kvælstof efter planternes behov, hvilket set i international sammenhæng er unikt. I dette system beregnes på national plan en kvælstofmængde specifikt for afgrødetyper og jordtyper og en tildeling af kvælstof fastsættes til den enkelte ejendom. Dette system blev indført med den første Vandmiljøplan i 1992 og har været medvirkende til at holde styr på kvælstoftildelingene.

Siden 1980'erne, hvor de døde hummere optrådte i TV-avisen, og når især iltsvind har været udbredt (fx 1997 og 2003) har vandmiljøet og udledning af kvælstof været et nationalpolitisk emne. Dette har givet haft indflydelse på udformning af den danske

top-down tilgang med regler og lovgivning. Metoden har uomtvisteligt givet resultater, men der er også en bagside ved den: Manglende ejerskab og forståelse blandt landmænd og ingen plads givet til at medvirke til at finde nye innovative løsninger tilpasset lokale forhold. Især stramningen af kvælstofkvoten fra 1998 har bidraget til manglende ejerskab. Kvoten resulterede frem til Landbrugspakken (2015) i en undergødskning på ca. 20 % og tab på op mod flere tusind kroner pr hektar. Dette førte til en række protester, og Bæredygtigt Landbrug opstod eksempelvis mere eller mindre direkte som protestbevægelse mod bl.a. gødningsnormerne.

Resultatet af vores forvaltningstradition er, at vi i Danmark har et landbrug som generelt

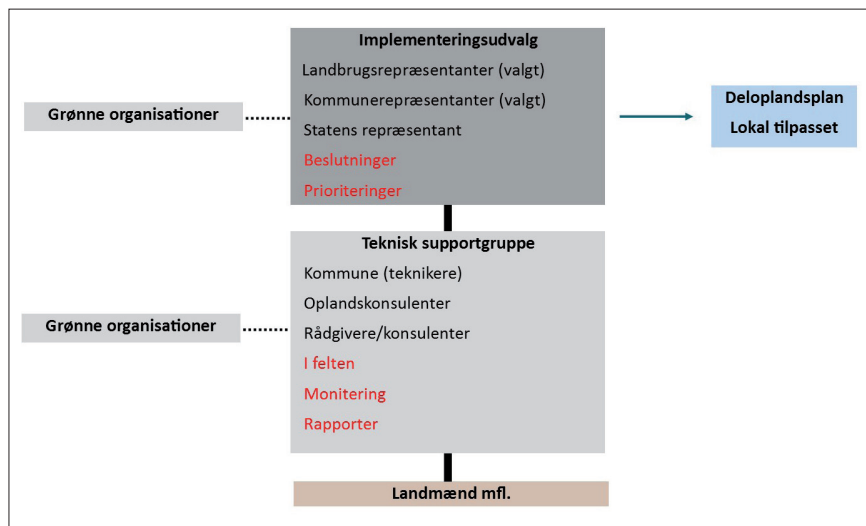
har indrettet sig på, at miljøhensyn er noget som reguleres via lovgivning og der er kun lidt tradition for at medtænke miljø i den årlige planlægning på bedriften. En konsekvens, af den meget centralistiske tradition med lovgivningsmæssig regulering af kvælstof, er en udbredt skeptisk i landbruget i forhold til miljømyndigheder.

### Forvaltningstraditioner i andre lande

I andre lande er der også indført national lovgivning, men der er i højere grad samtidig lagt vægt på rådgivning og lokalt engagement. I Sverige indførte man i 2001 et landsdækkende rådgivningskompleks til den enkelte ejendom; Greppa Näringen ("grib næringsstofferne") som er et samarbejde mellem Jordbruksverket, LRF og länsstyrelserne. Rådgivningen er frivillig og cirka 50.000 gårdbesøg har været gennemført siden projektet startede i 2001 (fordelt på 10.000 gårde). Tilsvarende har Norge og Slesvig-Holsten baseret en del af deres mål for et bedre vandmiljø på frivillig rådgivning og lokalt tilpassede løsninger. I England omlagde man i 2011 implementeringen af Vandrammedirektivet til et nyt koncept "Catchment based approach", som i endnu højere grad end i de nordiske lande, er baseret på lokalt frivilligt engagement.

### Nye forvaltningstiltag i Danmark

Med implementeringen af EU's Vandrammedirektiv stilles der krav om en større offentlig inddragelse end den danske tradition hidtil havde indeholdt. I Vandrammedirektivets artikel 14 (og i guidelines dertil) stilles der krav om forskellige typer af involvering af interessenter i den offentlige deltagelse. Af disse udfordres den hidtidige top-down tradition i Danmark især af tilskyndelsen til "aktiv involvering", som sætter krav om involvering i forhold til "gennemførelsen, navnlig i udarbejdelse, revision og ajourføring af vandområdeplanerne". Efter uden succes at have forsøgt at imødekomme de nye krav med en såkaldt "idefase" i 1. generation vandområdeplaner, blev der fra statens side oprettet Vandråd efter forbillede fra Sverige i 2014 /3/. I modsætning til vandrådene i Sverige, er de danske vandråd indtil videre ikke permanente, og arbejder kun med forbedring af de fysiske forhold for vandløb. Vandrådernes arbejde var i 2014 generelt rapporteret som en succes /3/, mens arbejdet i 2017 har været genstand for en del kritik fra vandrådernes egne medlemmer – fra både landbruget, kommuner og grønne organisationer /4,5/ – fordi vandrådernes anbefalinger, i større eller mindre grad, blev tilsidesat under en efterfølgende proces i Miljøstyrelsen/Miljø-



Figur 2. Foreslået struktur for et implementeringsudvalg opdelt i et beslutningsorgan og et understøttende teknisk organ.

og Fødevarerministeriet i 2018. Det drejer sig typisk om anbefalinger, som ikke lå inden for meget tekniske og specificerede rammer udstukket af Miljøstyrelsen. Den seneste runde af Vandråd i 2017 eksemplificerer, at der med involvering af interessenter er en forventning fra interessenter om en vis handlefrihed, og at snævre og teknisk udstukne rammer ofte ikke er forenelige med lokale løsninger og lokalt engagement.

I Fødevarer- og Landbrugspakken fra 2015, er der lagt op til, at en større del af miljøindsatsen gennemføres mere målrettet end hidtil. Dels via en "kollektiv indsats" og dels via en målrettet regulering. Gennem den kollektive indsats er det planen at lave endnu flere vådområder, skovrejsning og som noget nyt også mini-vådområder. For at sikre en muliggørelse af dette indførte man i 2017 en ny ordning med oplandskonsulenter, hvor der er lagt op til en vandforvaltningsmæssig nytænkning, som støtter op om strategien om en mere målrettet miljøindsats. Oplandskonsulenterne skal frem mod 2021 støtte op om den kollektive indsats med fokus på især minivådområder, men også indsatsen med etablering af vådområder og skovrejsning /6/. Oplandskonsulenterne er bindeled imellem myndigheder, organisationer og landmænd. I et samarbejde med de forskellige aktører, hjælper oplandskonsulenterne med at afdække de konkrete muligheder samt realisering af projekter.

### Målrettet regulering

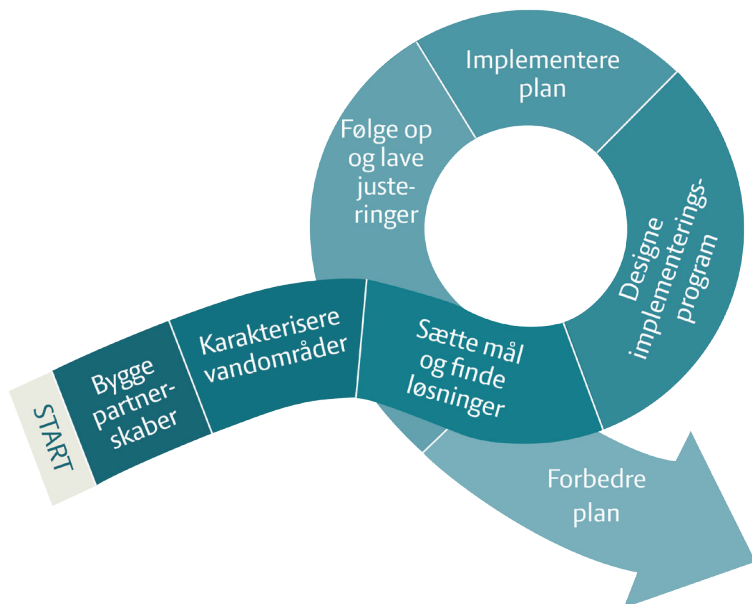
Siden Natur- og Landbrugskommissionen i 2013 har man jævnligt diskuteret målrettet regulering, samt fordelene ved at implementere virkemidler, hvor de giver mest effekt, og er derved delvist gået bort fra den hidtidige praksis med generelle tiltag som gælder for alle. Mens der generelt er bred enighed om,

at en målrettet indsats er det rigtige, er det brændende spørgsmål, hvorledes det kan føres ud i livet. Resultaterne fra TReNDS, og andre igangværende eller nylig afsluttede forskningsprojekter om regulering af kvælstof, peger på, at der er potentiale for at målrette N-virkemidler, og at gevinsten øges des finere skala der betragtes. Udfordringen ved en lokal målretning er dog de lokale variationer, der kan være mellem marker i kvælstoftransporten fra mark til recipient. Konkrete eksempler herpå illustreres ved betydningen af lavbundsarealer på deloplansplanens kvælstofbalance, hvor der potentielt kan ske en stor nitratomsætning, men hvor der kan være væsentlig variation over små afstande afhængig af de helt lokale hydrogeologiske forhold /7/. Sådanne lokale variationer er ikke kortlagt på nationalt niveau og kan derfor ikke med rimelig sikkerhed inddrages i den nationale regulering, men vil potentielt kunne anvendes i en optimering af den lokale virkemiddelsindsats, som i højere grad bør baseres på lokale observationer.

Perspektiverne for en fremtidig målrettet indsats er en kombination af lokalt tilpassede løsninger, som tager udgangspunkt i den lokale viden om transport og omsætning af kvælstof i landskabet. Skal denne vision realiseres, er der behov for at udvikle det nuværende top-down forvaltningskoncept, som understøtter generelle tiltag, til en forvaltning der i højere grad understøtter en målrettet indsats med en lokal baseret virkemiddelsindsats.

### Implementeringsudvalg

Fra TReNDS anbefales, at man gentænker den nuværende regulering. Indtil videre findes der ikke tilstrækkelig detaljeret viden til at gennemføre en målrettet regulering, der kan udnytte det fulde potentiale, hvis den tænkes



Figur 3. Faser i forvaltningscyklus jf. EU's vandrammedirektiv, hvor forskellige typer af involvering kan finde sted. Det foreslåede implementeringsudvalg er knyttet til "Designe implementeringsprogram" samt "Implementere plan".

gennemført efter de nuværende principper. Principper, hvor reguleringen fastsættes fra "top-down" til et meget detaljeret niveau samtidig med, at der opnås tilstrækkelig sikkerhed om reguleringerne på lokalt niveau. I stedet foreslås, at de overordnede rammer fastsættes på oplands- eller deloplandsskala. På denne skala overlades den videre målretning til lokale enheder, som finder løsninger med baggrund i lokale forhold og muligheder (Fig. 1). Dette tænkes gennemført via lokale "Implementeringsudvalg", bestående af 2-delte enheder i form af et beslutningsorgan og et understøttende teknisk organ (Fig. 2). Kommuner og landbrug bør være centrale aktører i de lokale implementeringsudvalg, mens andre interessenter tilknyttes via følgegrupper. Forslaget lægger op til, at der bibeholdes et fundament af national regulering som sikrer, at de miljøforbedringer, der er sket over de sidste 30 år ikke sættes på spil. Ideerne i dette forslag understøttes af afholdte workshops i TReNDS med landmænd, som klart udtrykte behovet for en "basis" regulering, men suppleret med muligheder for lokale tilpasninger. Et klart budskab var også, at man ikke kan overlade en "frivillighed" for lokale løsninger alene til landmænd i et område. Der behøves en lokal struktur, som styrer processen. Omvendt er der betydelige fordele ved at løsningerne findes lokalt indenfor de rammer, der gives i den nationale regulering. Det åbner op for et langt større potentiale af mulige løsninger og løsningskombinationer (mark, dræn, lavbund mv.) og vil give rum for generering af lokal innovation og medejerskab, og vil samtidig kunne drive en proces, hvor også jordfordeling mere proaktivt kan bringes i spil.

Implementeringsudvalgets 2-delning baserer sig bl.a. på erfaringer fra vandrådene, hvor sammenblanding af politiske ønsker og teknisk viden ofte ikke var fordrende for en god proces. Erfaringer fra TReNDS og andre projekter peger endvidere på, at det ikke er befordrende for en god implementeringsproces, at have grønne organisationer direkte indblandet i valg af virkemidler på bedriftsniveau. Det er baggrunden for at have grønne organisationer tilknyttet i form af en følgegruppe og kun have de direkte interessenter i form af lodsejere siddende i Implementeringsudvalget sammen med lokale myndigheder. Det er vigtigt i den sammenhæng at forstå, at Implementeringsudvalget alene tænkes at beskæftige sig med implementerende tiltag på bedriftsniveau og aftaler mellem lodsejere indenfor deloplande – dvs. primært med step 4 og 5 jf. "forvaltningscyklus" (Fig. 3). Derimod vil en bred inddragende lokal proces i andre faser af forvaltningscyklussen være afgørende for, at de overordnede mål og retningen er lokalt tilpasset. Det kunne evt. ske ved en udvidelse af vandrådernes arbejde ud over kun at arbejde med fysiske tiltag i vandløb.

Output fra Implementeringsrådet bør være en "lokal indsatsplan" for et delområde, som sammen med lignende planer samlet fører til den ønskede målsætning på oplandsniveau. Erfaringer viser, at relationer og fællesskaber er afgørende for at kunne skabe fælles løsninger. Antallet af Implementeringsråd bør således balancere behovet for lokalt forankrede enheder med den administrative byrde. Et bud kunne være 20-30 Implementeringsråd som samlet laver 150-200 lokale indsatsplaner.

## Forudsætning for succes

Første forudsætning for succes beror på en forståelse for medejerskab, som en grundlæggende nødvendighed. Medejerskabet starter ude i fjorden, eller anden recipient, hvor forståelsen for miljømålene skal være gennemskuelige. Det omfatter også, at målene er opnåelige indenfor økonomiske rammer, hvor den enkelte landmand kan finde en vej gennem sædskifter, afgrødevalg, jordfordeling mv og forsigtig økonomisk rentabilitet. Det skal inden processen sættes i gang således sikres, at de rammer som gives til et område er på plads politisk og økonomisk. En stor udfordring i den sammenhæng vil naturligvis være, hvis målene sættes så højt, at der ikke er udsigt til, på den korte bane og med den nuværende viden, at nå i mål. Erfaringerne fra især 1. generation Vandområdeplaner demonstrerede, at meget høje reduktionsmål uden transparens og realistiske planer for målopfyldelse, giver anledning til protester og til tab af medejerskab. Omvendt vil mål faciliterer generering af ny viden, udvikling og innovation, så balancen mellem mål og fortsat ejerskab er afgørende for succes. Endelig er en forudsætning for succes tillid mellem erhverv og myndigheder, samt at den nødvendige tid og økonomi stilles til rådighed for de aktører som skal udføre de forskellige opgaver.

## Referencer

- 1/ Knudsen, L. 2017. FAKTA OM KV.ELSTOF I LANDBRUGET OG VANDMILJØET, SEGES
- 2/ Graversgaard, M., Hedelin, B., Smith, L., Gertz, F., Højberg, A. L., Langford, J., Martinez, G., Mostert, P., Peterson, H., Stelljes, N., Brink, C., Refsgaard, J. C., 2018. Opportunities and Barriers for Water Co-Governance – A Critical Analysis of Seven Cases of Diffuse Water Pollution from Agriculture in Europe, Australia and North America. Sustainability, 10, 1634.
- 3/ Graversgaard, M., Gertz, F., Wiborg, I., Kjeldsen, C., Dalgaard, T., 2015. Vandråd - et nybrud i dansk vandforvaltning. Vand & Jord, Nr. 1.
- 4/ Madsen, F., L., 2019. Miljøstyrelsen parkerer vores vandråd på et sidespor". Altinget, 9. januar
- 5/ Kragestein, H. T., 2018. Ellemann-forklaring under angreb: Regeringen dropper vandløb med naturpotentiale. Altinget 15 dec.
- 6/ Bjørholm, S.R., Gertz, F. 2018. Oplandskonsulenter - et nyt vandforvaltningskoncept. Vand & Jord, Nr. 2
- 7/ Petersen, R.J., Prinds, C., Iversen, B.V., Kjærgaard, C. 2019. Transport og omsætning af kvælstof i lav-bund. Vand & Jord, nr. 1: 30-33.

FLEMMING GERTZ er chefkonsulent og CHARLOTTE KLJÆRGAARD chefforsker begge ved SEGES.

ANKER LAJER HØJBERG er senior forsker og JENS CHRISTIAN REFSGAARD professor begge ved GEUS