

Danmarks Naturfredningsforenings hørings svar til Vandområdeplan 2021-27 – Kystvande

Vandområdeplanerne 2021-2027 (VOP3) er sendt i offentlig høring fra den 22. december 2021 til den 22. juni 2022.

Danmarks Naturfredningsforening (DN) har struktureret sit hørings svar tematisk og fremsender hermed sine bemærkninger vedrørende Kystvande.

DNs samlede hørings svar består af følgende tematiske dokumenter:

- Overordnede bemærkninger
- Vandløb
- Søer
- Kystvand
- Miljøfarlige stoffer – MFS, Spildevand, Akvakultur og Klappning
- Grundvand
- Bilag 1 (Danmarks inddækkende fortolkning af vandforekomster og ikke-forringelse er et problem for søer og vandløb)

En række af DNs lokale afdelinger har indsendt egne hørings svar, som rummer bemærkninger til såvel konkrete lokale forhold som mere generelle problemstillinger.

Generelt

Vandområdeplan 2021-27 – VOP3 – udgør den direktivmæssigt set sidste chance for at beslutte og iværksætte alle nødvendige indsatser til opnåelse af de fastsatte målsætninger.

Det har EU Kommissionen gentagne gange gjort klart:

"After 2027, the possibilities for exemptions are reduced, as time extensions under Article 4(4) can only be authorised in cases where all the measures have been put in place but the natural conditions are such that the objectives cannot be achieved by 2027." (2019 EU Kommissionen fitness check).

Tidsudskydelser for målopfyldelse kan således ikke begrundes med andet end naturgivne forhold og kun når alle nødvendige indsatser er på plads.

Det sikrer denne 3. vandområdeplan – VOP3 - ikke.

Aftalen om grøn omstilling af dansk landbrug af 4. oktober 2021 mellem regeringen og et stort flertal af Folketingets partier indebærer at indsatsiden i Vandområdeplan 2021-27 - VOP3 – skal genbesøges i 2023/24 og igen i 2025/26, angiveligt som en miljøgaranti for at sikre fremdriften i



især de kollektive indsats overfor kvælstofbelastningen. I ly af disse genbesøg har man imidlertid også udskudt beslutning om særdeles mange resterende indsatsbehov for vandløb og søer, kystvande og grundvand.

VOP3 skulle være den vandområdeplan, hvor alle resterende indsats for opnåelse af miljømålene fremgår og iværksættes. Genbesøgene betyder, at man nu blot underopdeler planen så man ikke beslutter de fulde og nødvendige indsats for mål opfyldelse, men i stedet hvert andet år skal justere den efter forhandlinger. Altså endnu en udsættelse af de nødvendige indsats, som efterlader endnu kortere tid til at iværksætte dem og endnu længere tidshorisont for mål opfyldelse i vandmiljøet.

Resultatet er således en offentlig høring af en VOP3, som ikke rummer de nødvendige indsats for mål opfyldelse i 2027. Det mener DN ikke er i overensstemmelse med direktivkravene og det vil formentlig medføre behov for ny høring af en VOP3.1 og en VOP3.2 efter genbesøgene.

Det er beskæmmende og desværre symptomatisk for den danske indsats i samtlige VOP, at den har været uambitiøs og uden reel vilje til hurtig og effektiv indsats. Ganske vist er Vandrammedirektivet tænkt som et instrument til at nå god økologisk tilstand gennem en iterativ proces – dvs løbende justeringer af indsats i takt med at man får mere viden om belastninger og virkemidler og nødvendige indsats, men i Danmark har det i over 20 år med vekslende regeringer ført til udsættelse på udsættelse af helt nødvendige indsats fordi man har nægtet at træffe beslutning på det eksisterende vidensgrundlag.

Resultatet er desværre også, at vi i denne 3. og sidste planperiode ikke bare står milevidt fra mål opfyldelse i vandmiljøet, og fra at have iværksat de nødvendige indsats, men også kan konstatere at der fortsat er kæmpe overvågningsmæssige huller og at der stort set ikke er sket nogen tilstandsmæssige fremskridt siden 2000.

Status for Kystvand

Der er til VOP 3 foretaget et omfattende forsknings-, udrednings- og analyse-arbejde, som samlet set betyder vi står med et forbedret vidensgrundlag for kystvandene. Der er nu 109 afgrænsede kystvande mod tidligere 119. Der er derudover 14 territorialfarvande, de såkaldte 12 sømil-områder. Og der er ikke mindre end 39 kystvandstypologier mod tidligere 19.

Indsatsbehovene for de enkelte kystvande er genberegnet og baseret på mere detaljeret modelarbejde end tidligere. Det burde alt andet lige resultere i en mere præcis og målrettet indsats. Genberegningerne har ført til ret markante ændringer i nogle kystvandes indsatsbehov, ændringer som ikke i hvert enkelt tilfælde er belyst i forhold til anvendte forudsætninger mv.



Aftalen om grøn omstilling af dansk landbrug indebar en second opinion evaluering af det faglige grundlag for kvælstofindsatsen, herunder de foretagne antagelser, forudsætninger og valg, frem til genbesøget 2023/24.

Det er DNs forventning til denne evaluering, at den kommer til at omfatte både landbrugets kvælstofbidrag og de spildevandsrelaterede. Det skal også ses i lyset af der ikke for kystvande, som der er for vandløb og søer, er lavet en risikovurdering for manglende målopfyldelse i 2027 i Basisanalysen 2021-27. Det skyldes de indledningsvist omtalte lange forhandlinger om landbrugets miljøforhold.

Der er kun 5 ud af 109 kystvande, der er i god økologisk tilstand. De 104 kystvandområder, der ikke er i god tilstand på nuværende tidspunkt, forventes først at opnå god økologisk tilstand for de biologiske kvalitetselementer efter 2027. Dette skyldes, at der vil være forsinkelseeffekter fra selve etableringen af især kvælstofvirkemidler, til der opnås en effekt i vandmiljøet. For kemisk tilstand er kun 14 ud af 123 kystvande i mål om god tilstand – det er de der ligger længst fra kysten.

Indsatsen for vandmiljøet i kystvandende retter sig mod kvælstofbelastningen, miljøfarlige stoffer og fysiske påvirkninger. Landbruget anføres som største kilde til kvælstofbelastningen, men der peges også på nettotilførsel af kvælstof til danske kystvande fra havområder uden for dansk territorium. Og yderligere peges på presfaktorer såsom bundslæbende fiskeri og slusedrift.

DN konstaterer med undren, at udefra kommende kvælstof til danske kystvande skulle have afgørende betydning for den økologiske tilstand der. At det har betydning for de åbne farvande er velkendt, men det har hidtil været en entydig klar faglig vurdering, at kystvandene altovervejende var påvirket af danske udledninger, pga en stor dansk kvælstofafstrømning pr ha. DN må således efterlyse dokumentationen for denne nye vurdering.

Problemer med kvælstofindsatsbehov, klimanormalisering og udvaskningsmodel

Til vandområdeplan 2021-2027 er der fastsat en statusbelastning (nuværende kvælstofudledninger) på ca. 56.300 tons kvælstof. Baselineeffekten (ændring i udledning i 2027 uden yderligere tiltag) er vurderet til ca. 4.900 tons kvælstof i 2027. Det vil føre til en mindre forventet belastning på ca. 51.400 tons kvælstof i 2027. Da målbelastningen i 2027 er beregnet til ca. 38.400 tons kvælstof, er det samlede indsatsbehov i 2027 på baggrund af de nuværende antagelser ca. 13.000 tons kvælstof. Hermed skal der frem mod 2027 gennemføres indsatser som kan sikre en reduktion af kvælstofudledningen på ca. 13.000 tons kvælstof for at sikre at forudsætningerne for god økologisk tilstand i de danske kystvande kan opfyldes.



Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug besluttede en reduktion af udledningen til kystvande på ca. 10.800 tons kvælstof inden 2027. Det skal om muligt opnås ved frivillighed gennem kollektive virkemidler og lykkes det ikke vil det ske gennem generel regulering. For at sikre fremdrift skal aftalen genbesøges i 2023/24 og 2025/26.

Det er for DN en klar konklusion, at de frivillige aftaler om tiltag til reduktion af kvælstofudledningen, som lå til grund for Landbrugspakken tilbage i 2016, ikke blev opfyldt som forudsat i pakken. Og i øvrigt stadig ikke er indfriet.

Det er derfor DN's opfattelse, at den manglende nedsættelse af kvælstofudledning via frivillighed jf. Landbrugspakken skal være indfriet senest ved genbesøget i 2023/24. Hvis reduktionen ikke er indfriet, skal genbesøget af aftalen udmøntes som enten nedsættelse af kvælstofnormen generelt eller lokalt, og/eller som krav om permanent udtagning af omdriftsarealer. Der findes ikke alternative muligheder med mindre genbesøget resulterer i en beslutning om betydelig ekstensivering af dansk landbrugsjord på mindst 400.000 ha af den nuværende omdrifts jord.

Den beregnede indsats på 13.000 tons kvælstof vurderer DN er utilstrækkelig. Det er DN's vurdering, at reduktionen som minimum skal være yderligere 8.000 tons, dvs. ialt 21.000 tons. Det skyldes dels, at der ikke er foretaget en retvisende klimanormalisering og i tilstrækkelig grad er taget højde for uundgåelige klimaforandringer, og dels at de beregninger, der ligger til grund for udvaskningen fra landbrugsjorden fortsat må anses yderst usikre og antageligt er underestimerede.

Klimanormaliseringen er alene foretaget for en kort periode på 12 år. DN mener det er nødvendigt, at normaliseringen foretages ud fra i det mindste 30 år for at kunne tage højde for de klimaforandringer, der allerede er sket, og de klimaforandringer, som vil ske uanset klimaindsats, idet de vil føre til såvel øget kvælstofudledning som øget følsomhed over for kvælstofforurening i de danske farvande. Mao. vil klimaforandringerne forstærke behovet yderligere for at nedbringe kvælstofforureningen af de danske kyster og fjorde.

DN har ud fra tilgængelige data vurderet, at den manglende korrekte klimanormalisering betyder at det opgjorte indsatsbehov er op mod 4.000 tons for lavt sat. Den manglende klimanormalisering kan også være en del af forklaringen på at den såkaldte baselineeffekt, indtil videre kun ses i teorien og ikke i virkeligheden.

DN vil derfor opfordre til at undlader at korrigerer indsatsbehovet med baselineeffekten, da det er tydeligt at mange af de indsatser, der skal give baselineeffekt aldrig er blevet udført eller virker og der på ingen måde er det nødvendige overblik over alle faktorer i dette begreb.

Det er også DN's vurdering, at de beregninger af kvælstofudvaskningen fra de danske marker, som er anvendt af Aarhus Universitet som grundlag for Landbrugspakken i 2016, fortsat ikke er fagligt dokumenteret. Beregningsmodellen hedder NLES4 og med den blev kvælstofudvaskningen nedsat



betydeligt. Modellen er siden opdateret/erstattet af Aarhus Universitet med NLES5, men hvor, hvordan og under hvilke omstændigheder modellerne efterfølgende er anvendt, er fuldstændigt uklart.

Det efterlader efter DNs opfattelse et juridisk og natur- og miljømæssigt uafklaret grundlag for VOP3.

Med i billedet hører desuden, at NLES4 fra Landbrugspakken i 2016 ikke har været omfattet af et peer review og hermed ikke har undergået en uvildig videnskabelig vurdering. Aarhus Universitet har offentliggjort sin seneste model NLES5 og den har DN ønsket at efterprøve den videnskabelige holdbarhed af, men har indtil nu ikke kunnet få de nødvendige oplysninger hertil.

Samlet set er det efter DNs opfattelse udokumenteret om de kvælstofberegninger, der anvendes i forslaget til både VOP2 og VOP3, er fagligt underbygget i overensstemmelse med den nuværende viden.

Udsættelser igen

Af VOP3 Bilag 1 og 1.1 fremgår de samlede fordelte indsatsbehov på de enkelte kystvande. Det ses dels at det samlede kvælstofreduktionsbehov på omkring de nævnte 13.000 tons årligt ikke direkte berører alle kystvande, idet 30 ikke anses for at have et yderligere indsatsbehov for kvælstof. Det ses også, at kun godt 10.000 tons af de 13.000 tons er søgt håndteret i denne plan – resten skal aftales i de besluttede genbesøg.

DN konstaterer, at man igen har anvendt udsættelse af de nødvendige indsatsbeslutninger og at en VOP3, som reelt ikke følger de nødvendige indsatser til dørs, ikke lever op til forpligtelserne. VOP3 kan i sidste ende godt nå at træffe beslutning om og iværksætte en indsats svarende til det fulde indsatsbehov, men det er ikke en del af en plan som offentligheden kan forholde sig til i denne høring. De kommende indsatsbeslutninger i forbindelse med genbesøgene kan således ikke ses at have været en del af den offentlige høring. Det mener DN ikke er i overensstemmelse med direktivkravene og det vil formentlig medføre behov for ny høringer af en VOP3.1 og en VOP3.2 efter genbesøgene.

Slusefjorde

”Fire vandområder omfattende Ringkøbing Fjord, som udgør ét vandområde, og Nissum Fjord, som udgør tre vandområder, er fysisk ændret i et sådant omfang, at målet god økologisk tilstand vurderes ikke at kunne nås. De fire vandområder er på den baggrund udpeget som stærkt modificerede vandområder. Der er for Ringkøbing Fjord og Nissum Fjord fastlagt retningslinjer for



slusedrift ("slusepraksis") med henblik på at understøtte såvel erhvervs- og samfundsinteresser som miljø- og naturinteresser. Slusepraksis skal bidrage til at sikre stabile saltforhold med henblik på at understøtte opfyldelse af miljømålet om et godt økologisk potentiale."

DN konstaterer, at slusefjorde nu optræder med godt økologisk potentiale selvom de tidligere ansås for at kunne opfylde god økologisk tilstand. Det er for så vidt ikke urimeligt, men et forhold undrer i den forbindelse:

1. at Hjarbæk Fjord ikke indgår i samme kategori som slusefjord eftersom den helt parallelt til de to vestjyske fjorde er helt afhængig af slusepraksis. Som påpeget i høringsvar af DN Viborg er alternativet hertil at fjerne Virksunddæmningen og give Hjarbæk Fjord sit naturlige vandskifte tilbage med miljømål god økologisk tilstand. Fastholdelse af slusen og mål om god økologisk tilstand vurderes ikke realistisk.
2. På trods af at slusepraksis anses for afgørende for en stabil økologisk tilstand i slusefjordene, anføres der intet om den nuværende slusepraksis og effekterne heraf og ligeledes er der ikke besluttet en indsats om at ændre slusepraksis for at opnå godt økologisk potentiale. Der er ingen som helst begrundelse for ikke at tage fast i det spørgsmål så hurtigt som muligt, fjordenes dårlige tilstand taget i betragtning.

DN skal således efterlyse de konkrete og begrundede ændringer af den eksisterende slusepraksis for de relevante fjorde, som er foretaget med henblik på at sikre godt økologisk potentiale. Og DN skal efterlyse konsistens i udvælgelsen af slusefjorde, dvs inddragelse af Hjarbæk Fjord som en sådan eller en begrundelse for fastholdelse af nuværende målsætning for fjorden uden beslutning om at give den naturlig vandskifte tilbage.

MFS indgår ikke i tilstandsvurdering – alligevel nævnes ændrede miljøkvalitetsgrænseværdier som grund til ikke at foretage direkte sammenligninger mellem VOP2 og VOP3 – SNYD

I VOP2 var alle daværende 119 kystvande i ukendt økologisk tilstand med hensyn til forekomst af nationalt specifikke stoffer, mens antallet i god, ikke-god og ukendt tilstand her i de 109 kystvande i VOP3 er henholdsvis 5, 104 og 0.

DN konstaterer, at vi trods alt er blevet klogere på de nationale MFS i perioden, men at tilstanden jo er skræmmende dårlig og udgør en gigantisk stopklods for opnåelse af god økologisk tilstand, hvori de nationale MFS indgår.



Antallet af kystvande og territorialfarvande i god, ikke-god og ukendt kemisk tilstand med hensyn til forekomst af EU-prioriterede stoffer var i VOP2 henholdsvis 62, 12 og 61, mens det her i VOP3 er henholdsvis 14, 105 og 4.

DN konstaterer med undren at antallet af kystvande med god kemisk tilstand tilsyneladende er raslet ned i perioden fra 62 til 14 og kan kun antage, at det må skyldes inddragelse af flere stoffer eller at vurderingen af i VOP2 var foretaget på et meget lavt antal stoffer. Tilbage står et kæmpeindsatsbehov i VOP3.

Det fremgår ikke eksplicit af VOP3 hvor mange af de kemiske tilstandsvurderinger, der er foretaget på konkrete nye måledata og hvor mange der er resultat af extrapoleringer. Det er grundlæggende ikke er acceptabelt at bruge extrapoleringer til tilstandsvurdering af forhold, som kan være meget lokalitetsbestemte, så derfor bør omfanget synliggøres.

Målopfyldelsen

”Af de 109 kystvande i Danmark vurderes miljømålet for den økologiske tilstand i dag opfyldt i 5 kystvande. Det vurderes, at de resterende 104 kystvande vil opnå god økologisk tilstand efter 2027, med udgangspunkt i at allerede iværksatte eller planlagte miljøforbedrende indsatser samt indsatsbehovet til alle kystvande, fastlagt i vandområdeplanerne 2021 – 2027, gennemføres, og den forventede effekt opnås. Partierne bag landbrugsaftalen forpligtiger sig til at leve op til EU's vandrammedirektiv, som betyder at Danmark senest i 2027 skal have reduceret kvælstofudledningen med 13.100 tons pr år. Der er anvist reduktioner på 10.800 tons – resten skal findes ved genbesøg i 2023/24.”

Med den stilstand, der har været på indsatsiden overfor kvælstofbelastningen til kystvandene siden 2000, er det for DN ikke overraskende at målopfyldelse i kystvandene må udskydes til den anden side af 2027. Selv med en helhjetet indsats fra første VOP ville det være urealistisk at nå fuld målopfyldelse for kystvandene så hurtigt, da de naturlige processer er langsomme og de historiske belastninger fortsat spøger i årtier.

Helt afgørende for overholdelse af Danmarks direktivforpligtelse er det imidlertid at samtlige nødvendige indsatser for kystvandene iværksættes fuldt ud inden 2027.

Tabel 1.3 i VOP3 viser en svag stigning til nu 5% målopfyldelse om god økologisk tilstand i kystvandene, men samtidigt ses et markant skred i kystvandene fra moderat til ringe tilstand, hvilket er foruroligende og ikke nærmere forklaret i VOP3, hvilket der bør rådes bod i den endelige udgave af planen.

Målrettet regulering

Landbrugsaftalen siger:

”Som en del af Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug af 4. oktober 2021 mellem regeringen



(Socialdemokratiet), Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Nye Borgerlige, Liberal Alliance og Kristendemokraterne iværksættes kvælstofreducerende tiltag svarende til en reduktion af udledningen til kystvande på ca. 10.800 tons.

Med aftalen blev det besluttet, at kvælstofindsatsen skal baseres på frivillighed. Med aftalen muliggøres, at kvælstofindsatsbehovet realiseres med kollektive virkemidler, så det ikke bliver nødvendigt at øge reguleringen. Aftaleparterne har forpligtet sig til om nødvendigt at drøfte yderligere finansiering hertil. Der er afsat en reserve til kollektive virkemidler på i alt 1 mia. kr. i 2023-2024. Det er i budgetteringen teknisk lagt til grund, at kvælstofindsatsen opnås med 6.500 t. kvælstofreduktion via regulering og 1.500 t. via kollektive virkemidler. Dette er ligeledes lagt til grund for vandområdeplanerne 2021-2027.

Med aftalen indføres endvidere en miljøgaranti, hvor der hvert andet år gøres status på fremdriften i de kollektive virkemidler. Garantien indebærer, at såfremt den kollektive indsats på 1.500 tons kvælstofreduktion ikke kan løses med frivillige virkemidler, gennemføres regulering med kompensation. Omvendt kan en større kollektiv indsats reducere eller helt fjerne den supplerende regulering på 3.000 t N. Der gøres status i forbindelse med det planlagte genbesøg af aftalen i 2023/2024 samt i 2025/2026.

Udtagning af lavbundsjord skal tilvejebringe væsentlige og omkostningseffektive drivhusgas-reduktioner i landbrugssektoren og bidrager samtidig til at reducere udledningen af kvælstof til kystvande. Med aftalen er sporene desuden lagt til forberedende indsatser, der kan øge potentialet for udtagning af lavbundsjord. Mulighederne for yderligere udtagning af lavbundsjord genbesøges i 2023/2024 mhp. at indfri ambitionen om udtag af 100.000 ha. Parterne gør i den forbindelse status og drøfter konkrete tiltag, der kan tilvejebringe den nødvendige finansiering.”

Fremadrettet er der altså lagt op til at en væsentlig del af kvælstofindsatsen, 6.500 tons N, skal findes gennem den nye målrettede regulering, som desuden skal opsamle, hvad DN finder meget sandsynligt, en betydelig manko fra de kollektive virkemidler. DN håber i den forbindelse, at der er politisk vilje til at gøre denne regulering til en udledningsregulering på bedriftsniveau, da dette vil være den eneste måde at sikre den enkelte bedriftsejer direkte indflydelse på de valg, som mest omkostningseffektivt vil sænke udledningen. F.eks. gennem valg af afgrøde, gødskningsniveau, præcisionsteknologi og direkte udtagning af arealer med stor udledning. DN finder det således besynderligt, at man anvender udtrykket ”bedriftsnære opgørelser af udledningerne”, da en sådan tilgang efter DN’s opfattelse er for upræcis til at sikre, at reguleringen bliver omkostningseffektiv og tilstrækkelig målrettet.

Dato: 22.juni 2022
Til: Miljøministeriet, Departementet

Danmarks
Naturfredningsforening



DN håber desuden, at der er en fejl eller måske et forkert ordvalg, som ligger bag følgende formulering på s.144: "Miljøgarantien indebærer, at såfremt der opnås højere søgning på de kollektive virkemidler end budgetteringen, nedjusteres den målrettede regulering." Det kan ikke være søgningen eller om budgettet bliver brugt, der skal være afgørende for om der skal skrues op eller ned for den målrettede regulering! Det må alene være den opnåede effekt på reduktion af udledningen som er afgørende for omfanget af den målrettede regulering, hvorfor DN opfordrer til at den nævnte formulering ændres.

Med venlig hilsen

Henning Mørk Jørgensen
Havbiolog, vandpolitisk rådgiver i DNs sekretariat
31193235, hmj@dn.dk