

Copenhagen, September 22, 2023

Europa Kommissionen
Rue de la Loi 170
B - 1049 Bruxelles



Henvendelse fra Danmarks Naturfredningsforening, Greenpeace, Rådet for Grøn Omstilling og Danmarks Sportsfiskerforbund: Den danske landbrugsaftale fra 2021¹ og de danske vandområdeplaner for 2021-2027² nedbringer ikke nærringsstofbelastningen tilstrækkeligt og vil derfor krænke adskillige EU-direktiver.

Kære Directorate-General for Environment

Vi skriver til jer, da vi desværre må konstatere, at den danske indsats med at reducere udledningen af næringsstoffer fra landbruget reelt er gået i stå. Skiftende danske regeringer har, i særdeleshed siden 2015, hvor EU åbnede en pilotsag³ mod Danmark på grund af brud på Nitratdirektivet (91/676/ØEF), systematisk tilsidesat intentionerne i EU's lovgivning om at nedbringe miljøbelastningen til vandmiljøet og sikre god økologisk tilstand. Udledningen af kvælstof til vandmiljøet, der er identificeret som den vigtigste presfaktor, er ikke faldet siden 2012.

Århus Universitet og det danske miljøministerium har vurderet, at kvælstofbelastningen i Danmark skal reduceres til ca. 38.300 tons kvælstof/år, for at leve op til Vandrammedirektivet (2000/60/EF). Måltallet er fastsat af Århus Universitet på baggrund af en beregnet årlig national gennemsnitsbelastning på 58.100 tons/år⁴. Det danske miljøministerium har dog valgt at fastsætte den gennemsnitlige belastning til cirka 56.300 tons kvælstof/år⁵.

¹ https://fm.dk/media/25302/aftale-om-groen-omstilling-af-dansk-landbrug_a.pdf

² <https://mst.dk/natur-vand/vandmiljoe/vandomraadeplaner/vandomraadeplanerne-2021-2027/vandomraadeplanerne-2021-2027/>

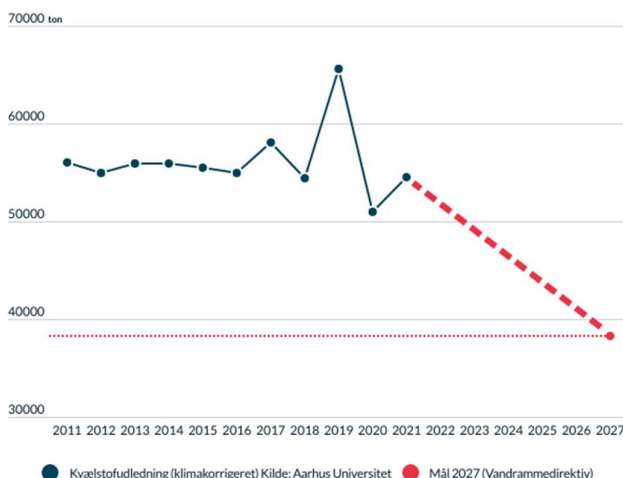
³ EU PILOT 8540/16/ENVI

⁴ https://dce.au.dk/fileadmin/dce.au.dk/Udgivelser/Eksterne_udgivelser/ManagementScenario_summary_v5.pdf. (tabel 2.2 s. 16)

⁵ <https://mst.dk/service/nyheder/nyhedsarkiv/2021/maj/god-oekologisk-tilstand-kraever-kvaelstofreduktion-paa-13100-tons/>

Figur 1 (Kilde Århus Universitet/NOVANA)

Danmarks kvælstofmål i 2027



De seneste danske vandområdeplaner 2021-2027 (VOP3) blev offentliggjort i juni 2023⁶. De ligger i forlængelse af en politisk aftale om regulering af landbrugets kvælstofudledning fra 2021⁷.

Her har den danske regering fremlagt en plan for at nedbringe kvælstofudledningen til 38.300 tons/år. Ifølge planerne skal en reduktion i kvælstofudledningen svarende til 5.000 tons/år komme fra den såkaldte baselineeffekt. Dvs. fra en forventet udvikling i ændringer af arealanvendelse og allerede implementerede tiltag. Med landbrugsaftalen er yderligere anvist en reduktion i udledningen på ca. 10.800 tons/år. Reduktionen er i høj grad baseret på frivillige aftaler med landbruget. Det resterende indsatsbehov, som regeringen vurderer til at være på 2.300 tons/år, er udsat til et genbesøg af aftalen i 2024.

Det er vores vurdering, at det manglende fald i den danske udledning af kvælstof strider imod formålet med Nitratdirektivet (91/676/EØF), og at de danske planer for at nedbringe udledningen af kvælstof ikke vil sikre god tilstand i vandmiljø og natur, og derfor er i strid med Vandrammedirektivet (2000/60/EF), Habitatdirektivet (92/43/EØF) og havrammestrategidirektivet (2008/56/EF).

⁶ <https://mst.dk/erhverv/rig-natur/naturindsatser/vandomraadeplaner/vandomraadeplanerne-2021-2027/vandomraadeplanerne-2021-2027>

⁷ https://fm.dk/media/25302/aftale-om-groen-omstilling-af-dansk-landbrug_a.pdf

Copenhagen, September 22, 2023

Europa Kommissionen
Rue de la Loi 170
B - 1049 Bruxelles



Vi baserer vores vurdering på følgende punkter, som vi vil opfordre Kommissionen til at tage op til overvejelse:

- **Danmark har ikke gjort fremgang de seneste 10 år i forhold til at undgå eller begrænse kvælstofudledningen til vandmiljøet.** Ifølge det nationale overvågningsprogram NOVANA's seneste årsrapport er udledningen af kvælstof ikke reduceret siden 2012 (se figur 1).

Det juridiske mål i Vandrammedirektivets Artikel 1 og Nitratdirektivets Artikel 3 er, at der skal være *“a constant drive towards preventing and reducing nitrogen pollution of surface waters, regardless of choice of methodology applied related to reference conditions and normative status of water bodies. This is also supported by both the EU Commission and the case law of the EUCJ. Therefore, the legal normative wording provides no further room for deviating from the overall objective of ensuring a constant drive towards preventing and reducing nitrogen pollution of surface waters.”*

Vi vurderer, at Danmarks manglende fremskridt siden 2012 er i strid med Vandrammedirektivet og Nitratdirektivet. Det kan derudover være i strid med Habitatdirektivet, hvis kvælstofforurening medfører forringelser af naturtilstanden i udpegede Natura 2000-områder. Herunder skal også nævnes Landbrugspakken fra 2015⁸, som Kommissionen, som nævnt satte spørgsmål ved med en pilotskrivelse i 2016. Vi kan konstatere, at trods pilotskrivelsen gælder de lempede gødningsregler fortsat, også selvom de i Landbrugsaftalen forudsatte kompenserende tiltag stadig ikke er blevet fuldt etableret.

- **Danmark har tilladt forværring af havmiljøets tilstand langs de danske kyster ved ikke at sætte tilstrækkeligt ind for at nedbringe udledningen af kvælstof.** Sideløbende med at udledningen af kvælstof til vandmiljøet ikke er faldet i Danmark, har omfanget af iltsvind i de danske farvande været stigende siden 2010. Nedenstående figur 2 fra de danske myndigheders overvågning af iltsvind viser, at arealet med kraftigt iltsvind i september har været stigende⁹. Dette påvirker miljøtilstanden af de danske fjorde og indre farvande negativt. Yderligere viser en ny rapport fra DTU Aqua, at de danske fiskebestande i det kystnære områder er faldende¹⁰. Ifølge forskerne bag, så spiller kvælstofudledningen fra landbruget en stor rolle i det dårlige havmiljø og dermed den lave fiskebestand¹¹.

Udviklingen i det danske havmiljø er dermed i strid med Vandrammedirektivets formål om at undgå yderligere forringelse af miljøtilstanden, samt i strid med Habitatdirektivet, hvis iltsvind medfører forringelser for udpegningsgrundlaget i udpegede Natura 2000-områder. Ligeledes er det i strid med havrammestrategidirektivet (2008/56/EF), efter hvilke der skal

⁸ https://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/FVM.dk/Dokumenter/Landbrug/Indsatser/Foedevare-_og_landbrugspakke/Aftale_om_foedevare-_og_landbrugspakken.pdf

⁹ Miljøstyrelsen (2022) Iltsvind fortsætter med at vokse.

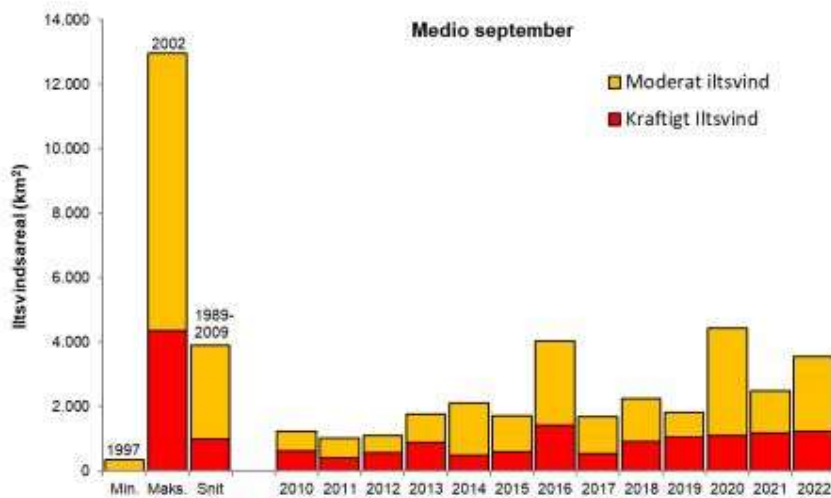
<https://mst.dk/service/nyheder/nyhedsarkiv/2022/sep/iltsvind-fortsætter-med-at-vokse/>

¹⁰ <https://www.aqua.dtu.dk/-/media/institutter/aqua/publikationer/rapporter-401-450/noeglefiskerrapport-2020-2022.pdf>

¹¹ <https://www.dr.dk/nyheder/indland/der-er-stort-set-ikke-nogen-fisk-derude-aars-havobservation-tegner-trist-billede-af>

træffes de fornødne foranstaltninger til at opnå eller opretholde en god miljøtilstand i havmiljøet senest i år 2020.

Figur 2



- **Vandområdeplanerne for 2021-2027 (VOP3) fastlægger ikke, hvordan god økologisk tilstand opnås i 2027.** Tværtimod henviser planerne til, at der ved et genbesøg af landbrugsaftalen i 2024 skal lægges en plan for den resterende manko i kvælstofindsatsen. Dermed omfatter de danske VOP3 altså ikke en tilstrækkelig eller fuldstændig plan for reduktion af kvælstofudledningen, men udskyder beslutningen til et senere tidspunkt. Vi vurderer, at dette kan være i strid med Nitratdirektivet og herunder Nitrate Action Programme, som skal baseres på bedste tilgængelige videnskabelige og tekniske data. Desuden er beslutninger om særdeles mange resterende indsatsbehov for vandløb, søer, grundvand og kystvande udskudt. Det er også i strid med direktivet. Resultatet er samtidig, at den offentlige høring af VOP3 i Danmark ikke har givet det overblik over de nødvendige indsatser for målopfyldelse i 2027, hvilket også er i strid med Vandrammedirektivet.
- **Den såkaldte baselineeffekt er ikke afspejlet i det manglende fald i kvælstofudledningen.** De danske miljømyndigheder har med både vandområdeplanerne for 2015-2021 og VOP3 forudsat et fald i kvælstofudledningen som følge af baselineeffekterne. Men dette fald afspejles ikke i kvælstofudledningerne. For vandområdeplanerne for 2015-2021 regnede miljøministeriet med et fald på 5.551¹² tons fra 2013 til 2021, men udledningerne har som tidligere nævnt været stabile siden 2012. Der må derfor stilles spørgsmål ved nedskrivningen af indsatsbehovet på 5000 tons/år grundet baselineeffekter,

¹² [https://ifro.ku.dk/english/staff/?pure=en%2Fpublications%2Fbeskrivelse-af-kvaelstofregnskab-i-landbrugspakken\(Oddbeeb4-1ecb-45b2-8771-a8f412e2eeff\)%2Fexport.html](https://ifro.ku.dk/english/staff/?pure=en%2Fpublications%2Fbeskrivelse-af-kvaelstofregnskab-i-landbrugspakken(Oddbeeb4-1ecb-45b2-8771-a8f412e2eeff)%2Fexport.html)

som den danske regering regner med i VOP3. Det skal understreges, at det manglende fald især kan skyldes, at baselineeffekten er overvurderet. Baseline kan også være mindre pga. andre faktorer som fx klimaændringer, der med stigende temperatur- og nedbørmønstre øger kvælstofudledningen fra landareal til vandmiljø. Ændret afgrødevalg til afgrøder med en højere udvaskning kan også være en årsag til overvurdering af baseline.

- **Der er ikke belæg for, at frivillige aftaler med landbruget om kvælstofreduktion vil fungere i praksis.** Fødevarer- og Landbrugspakken fra 2015 indeholdt en række frivillige, kollektive indsatser, der skulle reducere kvælstofudledningen til de danske farvande - de såkaldte kollektive virkemidler. Indsatsen er fordelt på fire tilskudsordninger, der skulle bidrage til at forbedre vandmiljøet frem mod 2021: Kvælstofvådområder, minivådområder, lavbundsprojekter og privat skovrejsning. Samlet skulle disse virkemidler levere kvælstofreduktioner på 2.450 tons/år. En opgørelse fra 2022 viser imidlertid, at kun er reduktioner på 129,8 ton/år¹³. Der er altså efter syv år kun opnået fem procent af den ønskede effekt. I 2004 blev der med Vandmiljøplan III lavet en politisk aftale om udlæg af 30.000 hektar frivillige randzoner i 2009 mod økonomisk kompensation, men der blev blot udlagt 700 hektar¹⁴. Historien viser altså, at der intet belæg er for, at regeringens tilgang som i høj grad bygger på frivillige virkemidler vil sikre tilstrækkelig reduktion i kvælstofudledningen.
- **Danmark regner med Maximum Allowance Inputs (MAI) for kvælstof, som kun giver 50 procent chance for god miljøtilstand i 2027.** En rapport bestilt af den danske regering som første delrapport i den såkaldte *Second opinion*, der blev aftalt i landbrugsaftalen i 2021 slår fast, at VOP3 ikke sikrer "god økologisk tilstand" i de danske kystfarvande i 2027. Rapporten er udarbejdet af konsulentvirksomhederne Cowi og Niras under medvirken af Aalborg Universitet og uafhængige fagfolk¹⁵. Den fastslår, at »Danmark ikke vil nå god økologisk tilstand for alle danske farvande i 2027 – som krævet i Vandrammedirektivet«, hvis kun halvdelen af farvandene som vurderet når denne tilstand. (se figur 3) I dag er kun 5 ud af 109 danske kystfarvande i god økologisk tilstand. Af rapporten fremgår det også, at »Selv hvis alle de indtil nu planlagte tiltag blev fuldt gennemført i 2027, vil det fastsætte G/M-mål (står for God/Moderat, red.) indebære, at kun halvdelen af indikatorerne (klorofyl-a og ålegræs) peger mod god økologisk status. Det betyder, at den anden halvdel peger mod moderat eller dårlig økologisk status. Det betyder, at Danmark ikke vil leve op til kravene i Vandrammedirektivet.«
Vi vurderer, at målet for kvælstofreduktion er sat for lavt og kan være i strid med Vandrammedirektivet. Målet kan samtidig være i strid med Habitatdirektivet i de marine

¹³ <https://mst.dk/erhverv/tilskud-miljoeviden-og-data/tilskudsordninger/tilskud-til-vand-og-klimaprojekter/kollektive-virkemidler>

¹⁴ <https://pure.au.dk/ws/files/2841678/djfma142.pdf>

¹⁵ <https://edit.mst.dk/media/ttnxuyv/911-second-opinion-on-the-need-for-reduction-of-nitrogen-in-the-third-rbmp-for-2021-2027-phase-i.pdf>

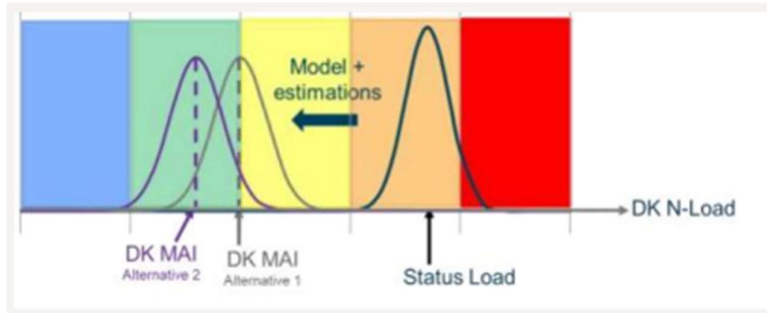
Copenhagen, September 22, 2023

Europa Kommissionen
Rue de la Loi 170
B - 1049 Bruxelles



Natura 2000-områder, hvor kvælstofreduktion er nødvendig for at bringe områderne i gunstig bevaringsstatus.

Figur 3: Kilde: Second opinion on the need for reduction of nitrogen in the third RBMP for 2021-2027, Phase I



Copenhagen, September 22, 2023

Europa Kommissionen
Rue de la Loi 170
B - 1049 Bruxelles



Vi anmoder derfor Kommissionen om at efterprøve vores bekymring omkring de danske vandområdeplaner for 2021-2027, samt den manglende og systematiske tilsidesættelse af intentionerne i EU's lovgivning om at nedbringe miljøbelastningen til vandmiljøet og sikre god økologisk tilstand. Vi vil meget gerne uddybe ovenstående overfor Kommissionen.

Med venlig hilsen

Maria Reumert Gjerding, Præsident i Danmarks Naturfredningsforening

A handwritten signature in blue ink that reads 'Maria R. Gjerding'. The signature is written in a cursive style and is positioned above a horizontal line.

Sune Scheller, Kampagnechef for Greenpeace Danmark

A handwritten signature in blue ink that reads 'Sune Scheller'. The signature is written in a cursive style and is positioned above a horizontal line.

Torben Kaas, Formand for Danmarks Sportsfiskerforbund

A handwritten signature in blue ink that reads 'Torben Kaas'. The signature is written in a cursive style and is positioned above a horizontal line.

Bjarke Møller, Direktør i Rådet for Grøn Omstilling

A handwritten signature in blue ink that reads 'Bjarke Møller'. The signature is written in a cursive style and is positioned above a horizontal line.

Kontakt:

Kasper Pihl Møller
Chefrådgiver for public affairs
Danmarks Naturfredningsforening
Masnedøgade 20
2100 København Ø
Mobil: +4526816228
E-mail: kpm@dn.dk