

Ukontrollerbare kvoter har ingen gang på jorden

De omsættelige kvælstofkvoter er smertensbarnet i vand- og naturplanerne. De er udset til at sørge for en begrænsning på 10.000 tons ud af de 19.000 tons kvælstof, naturen årligt skal skånes for; men landmændene ønsker kvoterne hen, hvor peberet gror. Selv eksperterne har svært ved at se, hvordan kvoterne nogensinde kan blive løsningen på problemerne med udledningen af kvælstof til sårbare indre farvande

/ Af Irene Brandt

"Der er tre modeller for, hvordan man kan indrette et kvotesystem til begrænsning af kvælstofudledningen fra landbrugene; men ingen af de tre modeller er ideelle, for der er minusser ved dem alle. I Grøn Vækst peger regeringen og Dansk Folkeparti på den model, vi kalder 'Tabsmodellen'. Denne model er imidlertid betydeligt vanskeligere at administrere end den model, vi kalder for 'Overskudsmodellen'. Dertil kommer, at kvotesystemet efter planen i Grøn Vækst skulle have været iværksat 1. januar i år. Siden blev det udskudt til 1. januar 2012; men i dag peger alt på, at

det tidligst bliver efter 2015, at de omsættelige kvælstofkvoter bringes i spil i vandplanerne. Uofficielt betyder det, at ambitionen om at nedbringe den årlige udledning af kvælstof med 19.000 tons er udskudt til 2. planperiode, der først starter i 2015," siger Brian H. Jacobsen. Han er seniorforsker ved Fødevareøkonomisk Institut ved Københavns Universitet. Sammen med kollegaen, professor Lars Gårn Hansen, har Brian H. Jacobsen analyseret de mulige modeller for omsættelige kvælstofkvoter i landbruget.

Der vil blive krejlet

Herefter er det store spørgsmål, om denne udsættelse af målet er godt eller skidt for miljøet. Umiddelbart er det selvfølgelig skidt for vandmiljøet, at den ambitiøse plan om at reducere kvælstofudledningen med 19.000 tons årligt risikerer at ende uden reduktion i tilførslen af kvælstof fra landbrugene med det resultat, at vandmiljøet kun skånes for de 9.000 tons kvælstof, som blandt andet skal opsamles gennem etablering af vådområder og ådale med højere vandstand, eller ved hjælp af begrænsninger i jordbehandlingen på tidspunkter, hvor udvaskningen af kvælstof er størst. Men lytter man til kritikken fra Fødevareøkonomisk Institut, er det måske meget godt med en time ud - for efter al sandsynlighed ville de omsættelige kvælstofkvoter

slet ikke være egnede værktøjer til en lokalt differentieret regulering af kvælstofudledningen fra landbrugene.

"Hvis man differentiere reguleringen lokalt, er hele ideen jo, at der skal være forskellige kvotepriser i forskellige oplande. Vi risikerer, at det kan blive en god forretning for landbruget at sælge kvoter på tværs af hovedvandoplandene. Resultatet kan derfor meget let ende med at blive, at det kvælstof, der er tiltænkt tilførsel på jord, hvor kvælstofudledningen til vandmiljøet ikke er stort, ender i områder, hvor vandmiljøet er mere sårbart - og skaden som følge af kvælstofudledningen bliver desto større. Denne handel med kvælstofkvoter på tværs af vandoplandsgrænserne vil være ulovlig; men hvordan skal myndighederne kontrollere, at den ikke finder sted? Det vil især blive meget svært i de tilfælde, hvor én landmand har jord i to hovedvandoplande, hvori begrænsningerne er forskellige," siger Lars Gårn Hansen. Han fortsætter:

"Det vil i øvrigt være naivt at forestille sig, at ulovlighederne ikke vil finde sted. Laver man et system, der giver mulighed for krejl - så vil der blive krejlet!"

Brian H. Jacobsen fortsætter med redegørelsen for kritikken af kvoterne:

"Alt i alt mener vi, at det er en rigtig dårlig idé at basere den lo-

kale differentiering af kvælstofudledningen på omsættelige kvælstofkvoter. Den regulering, der finder sted i dag, fungerer, fordi den stiller landmænd i hele landet ens. Der er ingen motivation for at fikle med kvælstofudledningen; men indfører man et lokalt differentieret kvotesystem, kan man ikke samtidig bevare det nuværende system, hvor tildelingen alene sker på baggrund af jordtyper og afgrøder og uden hensyn til, hvilke vandløb overskydende kvælstof ender i," siger Lars Gårn Hansen og tilføjer:

"Reelt er et nationalt kvotemarked - med samme priser alle steder - det eneste, der vil kunne fungere i praksis. Og forsøger man sig med lokalt differentierede markeder, vil resultatet nok alligevel være tæt herpå på grund af 'ulovlig' handel over oplandsgrænserne."

Rækkefølgen er væsentlig

Brian H. Jacobsen og Lars Gårn Hansen peger på betydningen af, i hvilken rækkefølge de forskellige initiativer gennemføres. Som nævnt oven for tyder alt på, at målsætningen om at fjerne 10.000 tons kvælstof fra vandmiljøet via omsættelige kvælstofkvoter er udskudt mindst fem år. Dette er ifølge Lars Gårn Hansen og Brian H. Jacobsen uheldigt:

"De tiltag inden for randzoner, ådale, ingen jordbearbejdnings, som skal reducere kvælstofud-

Seniorforsker Brian H. Jacobsen (th) og professor Lars Gårn Hansen fra Fødevarøkonomisk Institut ved Københavns Universitet er skeptiske overfor de omsættelige kvælstofkvoter, som skal sikre en reduktion på 10.000 tons kvælstof om året til vandmiljøet. Kvotemodellerne er enten for svære at kontrollere eller for dyre for landmændene.



ledningen med de sidste 9.000 tons årligt er i øjeblikket på vej. De tekniske forhøringer er afsluttet, og forslagene tilpasses nu de nye data. Når vandplanerne er endelig godkendt, vil man umiddelbart derefter kunne starte de tiltag, som skal nå målet på 9.000 tons, men dette sker, før vi ved, hvordan de sidste 10.000 tons fra de omsættelige kvælstofkvoter skal hentes," siger Brian H. Jacobsen. Han tilføjer:

"I virkeligheden burde man starte med at implementere en

effektiv national begrænsning af kvælstofudledningen fra landbruget, og så - når man ved, hvordan disse reduktioner fordeler sig over landet - supplere med de andre tiltag, der netop kan differentieres efter de lokale for-

hold. Dermed vil man være mere sikker på, at det samlede mål på 19.000 tons blev fordelt rigtigt på de forskellige oplande."

Den gode nyhed

Intet er på nuværende tidspunkt

afgjort. Grøn Vækst lagde op til, at der skulle findes modeller, som var klar til implementering fra starten; men siden har politikerne - hårdt presset af landbrugsorganisationerne - været fremme med meldinger, der giver anledning til at tro, at hvis de omsættelige kvælstofkvoter nogensinde bliver en realitet, så bliver det først i forbindelse med Vandplan 2 i 2015.

"Men hvis kvoterne kommer, så er den gode nyhed til kommunerne, at det sandsynligvis slet ikke bliver en kommunalopgave at kontrollere, om landbruget overholder reglerne. Det fornuftige vil være at placere mest mulig kontrol i leverandør- og aftagerledene, som i overskudmodellen. Med denne løsning vil antallet af kontrolbesøg på de enkelte landbrug være meget begrænsede," siger Lars Gårn Hansen.

Tre modeller - ingen er ideelle

Professor Lars Gårn Hansen og seniorforsker Brian H. Jacobsen fra Fødevarøkonomisk Institut ved Københavns Universitet har beregnet mulighederne i tre forskellige modeller for, hvordan man kan indrette et kvotesystem til begrænsning af kvælstofudledningen.

Om kvotesystemer generelt som reguleringsværktøj til nedbringelse af kvælstofudledning, mener professoren og seniorforskeren, at et kvotesystem kan udformes så det sikrer en økonomisk effektiv tilpasning, og at det kan medvirke til at sikre, at reduktionerne i kvælstofudledningen sker, hvor det er billigst; men skal den økonomiske gevinst ved kvoterne høstes forudsætter det, at systemet er nationalt, at der er

et effektivt kvotemarked, samt at anden national kvælstof regulering fjernes. Til gengæld skal der suppleres med regler og arealtiltag, der kan differentieres lokalt i de oplande, der kræver særlig beskyttelse.

De tre modeller er:

- Kvote baseret på tilførsel
- Kvote baseret på overskud
- Kvote baseret på tab til vandmiljø.

Tilførselskvoten:

Denne kvotemodel er identisk med den måde kvælstofudledningen fordeles på i dag. Modellen er meget let at styre, men til gengæld er sammenhængene til kvælstoftabet mindre - og ganske uden geografiske hensyn og uden mulighed for geografisk variation..

Overskudskvoten:

Denne kvote baseres på en pantmodel, hvor landmanden betaler en pant, for den kvælstof, han indkøber til sit landbrug i form af foder og gødning. Når året er omme omregnes landmandens produktion til kvælstof gennem måling af proteinindholdet i landbrugets produkter. Når produkterne sælges får landmanden sin pant tilbage. Har landmanden betalt pant for 1000 kg. kvælstof, og sælger han produkter, der indeholder 950 kg. kvælstof, betaler han pant for de 50 kg, som er blevet udledt til naturen. Denne model giver en bedre sammenhæng til kvælstoftabet og er stadig forholdsvis let at styre - men fortsat uden geografiske hensyn og uden mulighed for geografisk variation.

Tabskvoten:

Ved at knytte kvoterne direkte til tabet af kvælstof til vandmiljøet, bliver der en direkte sammenhæng mellem kvoter og miljøpåvirkning, hvilket er en fordel; men samtidig er det en ulempe, at det bliver meget krævende årligt at skulle beregne tabet til vandmiljøet for hver enkelt mark eller bedrift. Det kræver således en årlig modellering af udvaskning og retention baseret på sædskifte, gødningstype m.m.. Endvidere vil der være omfattende incitamenter til omgåelse så det er et åbent spørgsmål hvor meget lokal differentiering der kan opnås ved et sådant system i praksis.

I dag tildeles kvælstof uafhængigt af geografi

I vandplanerne opereres der med store geografiske forskelle mellem landsdelene, når det gælder tilladelser til udledning af kvælstof fra markerne til vandmiljøet. De 23 hovedvandoplande imellem er der store forskelle på, hvor meget kvælstofudledningen skal begrænses. For eksempel skal der slet ikke ske reduktioner i oplandet omkring Vidåen i Sønderjylland. Til sammenligning er begrænsninger omkring

Lillebælt fra Jylland og i det Sydfynske øhav 8,2 kg/ha. Det betyder, at nogle områder kommer til at opleve store begrænsninger i dyrkningen af landbrugsjorden, mens andre helt slipper for nye indgreb.

Det er de store geografiske forskelle, der kræver kvoteløsninger i én eller anden form. I dag er alle landmænd underlagt ens begrænsninger, uanset hvor i landet, de bor.

Som udgangspunkt har de alle tilladelse til at udbringe 90% af den optimale mængde kvælstof. Hvad, der er optimalt, afhænger af jordbund og afgrøde. Landmænd, der dyrker brødhvede, har dog tilladelse til at tilføre ekstra kvælstof til hvedemarkerne. Denne mulighed udnyttes dog kun 60% bl. a. fordi den merpris, landmændene kan opnå, er for lille.

Principper for en grøn omlægning af kvælstofreguleringen

Der tages udgangspunkt i en model med omsættelige kvælstofkvoter. Omlægningen skal bidrage til en omkostningseffektiv indsats til reduktion af kvælstofbelastningen af natur og miljø samt til en reduktion af landbrugets drivhusgasudledning. Modellen skal desuden bidrage til, at de opstillede mål for reduktion i udvaskningen af kvælstof til vandmiljøet realiseres inden for den opstillede tidsramme (2015).

Modellen sigter mod, at give den enkelte landmand større handlefrihed og klare incitamenter til at reducere kvælstofudledningen mest muligt og handle miljømæssigt forsvarligt.

Omlægningen skal som udgangspunkt sikre, at der ikke sker dobbeltregulering og i videst muligt omfang bidrage til administrative lettelser for landbruget.

Omlægningen skal tilsigte, at

den samlede kvælstofindsats i tilstrækkeligt omfang tager højde for geografiske forskelle i natur og miljøets sårbarhed, fx i kombination med målrettede indsatser, som understøttes af øvrige Grøn Vækst initiativer, her-

under bl.a. Grønt Danmarkskort og forsknings- og innovationsprogrammet GUDP.

Eventuelle indtægter skal tilbageføres til erhvervet via jordskatterne.

Kilde: Grøn Vækst

En af mange veje

Kvoterne er - som det fremgår nedenfor - bare én (men betydelig) af mange veje til målet om at begrænse udledningen af kvælstof med 19.000 tons om året og udledningen af fosfor med 210 tons årligt.

Reduktion af næringsstofpåvirkning	Omfang	Effekt (N)	Effekt (P)
Generelle virkemidler			
- Ændring af gødningsnormsystem		Ca. 5.500 t	
- Ingen jordbearbejdning i efteråret			
- Forbud mod pløjning af fodergræsmarker i visse perioder			
- Efterafgrøder i stedet for vintergrønne marker			
- 10 m randzoner			
Målrettede virkemidler			
- Yderligere efterafgrøder		Ca. 13.500 t	
- Ådale/vådområder til kvælstoffjernelse	10.000 ha		
- Ådale/vådområder til fosforfjernelse	3.000 ha		
- Omsættelige kvælstofkvoter		10.000 t N	
Ialt		19.000 t N	210 t P

Kilde: Miljøcenter Odense

EUs vandrammedirektiv

EUs vandrammedirektiv skal sikre, at alt vand har 'god tilstand' i 2015 med en mulighed for at udskyde en del af indsatsen til senere på visse betingelser. Det overordnede mål med vandrammedirektivet er at beskytte og forbedre tilstanden i vandløb, søer, overgangsvande, kystvande samt grundvand. Det helt centrale instrument til at nå miljømålene er vandplaner med tilhørende indsatsprogrammer, der udarbejdes af By- og Landskabsstyrelsen, og kommunale handleplaner.

Vandrammedirektivet er i høj grad en rammelov. Direktivet fastsætter en række miljømål og opstiller de overordnede rammer. Hvordan rammerne udfyldes, er i vid udstrækning overladt til de enkelte medlemslande.

Kilde: Miljøstyrelsen

Vismænd tror ikke på kvælstofkvoter

De økonomiske vismænd går ikke ind for omsættelige kvoter på kvælstof som middel til at mindske landbrugets udledninger af kvælstof. det slår de fast i deres rapport, der udkom i slutningen af februar.

Lokale kvoter, der er differentieret efter områdernes sårbar-

hed, vil udløse uoverstigelige kontrolproblemer, da kvælstof er let at transportere, og det ikke er muligt at kontrollere udbringningen på den enkelte mark, fastslår vismændene.

En national kvote, eller en skærpelse af det nuværende normsystem, duer ifølge vis-

mændene heller ikke - det vil være alt for dyrt for landbruget.

De økonomiske vismænd har foretaget beregninger, der viser, at det er nødvendigt med en reduktion i gødningsniveauet på 40-50 pct. for at opnå målet om 10.000 ton kvælstof. Lidt i overkanten, men baseret på at ikke alle skal reducere, hvorfor nogen skal op på 40-50%.

I stedet for omsættelige kvælstofkvoter mener De økonomiske vismænd, at målrettede, arealspecifikke tiltag bør få større vægt i Grøn Vækst, og de anbefaler i stedet for de omsættelige kvælstofkvoter, at der vedtages frivillige indsatsplaner med en "baggrundstrussel" om en dyrkningsafgift som incitament.