



Fremsat den 15. november 2024 af Theresa Scanvenuis (UFG)

Forslag til folketingsbeslutning om at indføre et nationalt ressourcebudget

Folketinget pålægger regeringen at indføre en ny model for implementering af vandrammedirektivet, nitratudirektivet og Parisaftalen, der som konsekvens vil lukke de mest forurenende landbrug og industrier med henblik på at skabe et samfundsøkonomisk effektivt og bæredygtigt marked for grønne industrier og teknologier.

Folketinget pålægger regeringen årligt at lave et ressourcebudget og -regnskab bestående af henholdsvis et kvælstof-, fosfor- og kulstofregnskab baseret på en cyklus forståelse, hvilket vil sige, at regnskabet indeholder stofdepoternes placering og størrelse og stoffernes bevægelse mellem depoter. Ressourceregnskabet skal anvendes til at vurdere al relevant lovgivnings effekt på Danmarks kvælstof-, fosfor-

og kulstofbudget, og hvilke beslutninger der skal træffes på baggrund af regnskabet i forhold til eventuelle lukninger af forurenende aktiviteter, hvilket samtidig vil øge dansk grøn konkurrenceevne.

Forslaget pålægger regeringen at oprette et uafhængigt organ til at stå for ressourceregnskabet og konsekvensberegninger. Det uafhængige organ skal bestå af naturvidenskabelige eksperter og forskere samt juridiske eksperter i dansk og europæisk miljøret, og det skal have en tilstrækkelig administrativ understøttelse. Interessenter med økonomiske særinteresser må ikke deltage i organets arbejde.

Bemærkninger til forslaget

Sammentænkning af klima- og biodiversitetspolitik

Klima- og biodiversitetspolitikken skal sammentænkes. Det gøres ved at basere al politik på et ressourcebudget. Moderne samfund producerer og forbruger ekstremt store mængder af ressourcer. Det sker, fordi det er teknologisk muligt, fordi der er et politisk ønske om at øge borgernes materielle velstand, og fordi der fortsat kan tjenes penge på det. Grundincitamentet i den førte landbrugs-, industri- og handelspolitik er derfor mere af stort set alt, hvilket skaber et stort pres på vores ressourcer og økosystemer.

I det nuværende politiske system er klima- og miljøpolitik implementeret som en begrænsende regulering, der igennem forskellige værktøjer såsom forbud, afgifter etc. har som formål at begrænse det, som grundincitamentet i den førte politik fremmer.

Denne politiske model har ført til, at klima- og miljøpolitikken har dårlige vilkår, da grundincitamentet er langt stærkere end reguleringen. Vi ser derfor, at klima- og miljøpolitikken i stort omfang er udsat for politisk greenwashing. Det sker f.eks., når regeringen laver en klimalov, der ikke har effekt på klimapolitikens vigtigste komponent: et stop for ekspansion og en udfasning af olie- og gasproduktion. Eller det sker, når man liberaliserer en affaldsforbrændingssektor, for at branchen kan tjene penge på at brænde affald af, og dermed skaber et grundincitament til, at der bliver produceret mere affald til forbrænding. Så bliver miljøpolitik en svag størrelse, det i praksis er meget vanskeligt at implementere og håndhæve.

Forslagsstilleren foreslår derfor, at Folketinget tager ansvar for Danmarks ressourcer og deres cyklus i forhold til produktion og forbrug. Det gøres ved at tage et radikalt opgør med den eksisterende politiske tilgang i klima- og miljøpolitik, hvor klima og miljø blot er et svagt add-on på en politik, der grundlæggende fører Danmark og verden i den forkerte retning.

Hvis Folketinget vil lave ordentlig klima- og miljøpolitik kræver det en ressourcebudgetforståelse. Den forståelse ser ikke klima- og miljøpolitik som en begrænsende faktor, men som et biologisk faktum og grundlag for al politik. På samme måde, som at vi ikke kan lave politiske investeringer uden penge på kontoen, kan vi heller ikke producere eller forbruge uden ressourcer på kontoen.

På samme måde, som regeringen og Folketinget diskuterer brugen af statens økonomiske råderum, skal vi diskutere vores brug af statens økologiske råderum. Har vi plus eller minus på kontoen? Har vi råd til flere investeringer eller forbrug af ressourcer? I stedet for blot at skabe incitament til f.eks. at producere så mange dyrehold som muligt skal vi starte med spørgsmålet: Hvor mange dyrehold har vi areal og ressourcer til?

Grundlæggende princip og ressourcebudget

Ressourceregnskabets overordnede formål er at estimere og beregne de danske kvælstof-, fosfor- og kulstofregnskab,

som kan danne yderligere vidensgrundlag for vurderinger af Danmarks opfyldelse af vandrammedirektivet, nitratdirektivet, Parisaftalen etc., og at give folketingspolitikkerne et fagligt grundlag for deres politiske beslutninger.

Kvælstof, fosfor og kulstof er de essentielle byggesten i alt organisk materiale, og disse stoffers cyklus er blevet voldsomt ændret af menneskelig aktivitet, hvilket har haft konsekvenser for vores miljø, natur og klima. Kvælstof og fosfor er nødvendige for plantevækst, men samtidig, hvis der er for meget af det, forurener stofferne vores natur, skaber iltsvind i akvatiske økosystemer og bidrager til tilbagegang i biodiversitet. Der må hverken være for lidt eller for meget af stofferne. Derfor handler ressourcepolitikken om at finde de fagligt set optimale balancer på specifikke arealer og tilpasse adfærd, dyrkning, etc. til det.

Reaktivt kvælstof kan fremstilles kemisk, og derfor kommer vi ikke til at mangle kvælstof. Vi har for store mængder kvælstof i omløb, og vores natur kan ikke bære det. Hvert år importerer vi store mængder kvælstof via kunstgødning og foder til dyr, f.eks. soja.

Fosfor er derimod en begrænset ressource, som vi i fremtiden vil løbe tør for, medmindre vi finder en metode til at recirkulere det. Fosfor findes i jorden, men i varierende mængde. For at opnå størst udbytte af vores afgrøder spredes fosfor via husdyrgødning samt kunstgødning, som produceres af fosfat, der udvindes ved minedrift. Minerne løber tør for fosfat af god kvalitet. Fosfat af dårlig kvalitet indeholder cadmium, der er sundhedsskadeligt.

Dansk ressourceproduktion og -forbrug

Vi står med de problematikker, der er nævnt ovenfor, grundet en ufornuftig brug af vores ressourcer.

Danmark har en grundlæggende skævhed i vores ressourceudnyttelse, hvor enkelte aktører politisk får mulighed for at overforbruge fælles ressourcer, hvilket bidrager til, at vejr- og økosystemer når »tipping points« med store konsekvenser for mennesker og natur. Ved at føre et regnskab for de organiske ressourcer, der cirkulerer og forbruges i vores samfund, kan vi sætte retfærdige rammer og begrænsninger for udnyttelsen af dem.

Vi har taget kulstof fra de fossile depoter under vores jord og ved afbrænding ført kulstof op i atmosfæren, hvilket har ændret vores vejrsystemer. Kulstof er via fotosyntesen gennem millioner af år blevet fjernet fra atmosfæren og lagret i underjordiske depoter, hvilket har ændret den kemiske balance i atmosfæren og skabt et klima, der er fordelagtigt for vores biologiske eksistens. Nu flytter vi med stor fart kulstof tilbage i atmosfæren, hvilket forårsager drastiske ændringer i vejrsystemet, som vi har og får vanskeligt ved at tilpasse os.

Danmark har siden 1972 udvundet olie og gas i Nordsøen. Fra 1997 til 2018 var Danmark nettoeksportør af olie og gas. Danmark er fortsat nettoeksportør af gas, men er blevet nettoimportør af olie (»Om olie og gas«, Energistyrelsen,

ens.dk). Nordsøaftalen fra 2020 sætter en stopper for eksisterende og nye tilladelser til dansk olie- og gasproduktion i 2050, dog med nogle undtagelser, og indtil da har Energistyrelsen som opgave, at reserverne i Nordsøen skal udnyttes maksimalt (»Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti om fremtiden for olie- og gasindvinding i Nordsøen af 3. december 2020«, Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, 2020). Derfor er prognosen for de kommende år, at olie- og gasproduktionen vil stige fra 4,23 mio. m³ olie og 1,19 mia. Nm³ salgsgas i 2024 til 5,69 mio. m³ olie og 3,03 mia. Nm³ salgsgas 2028 (»Ressourceopgørelse og prognose«, Energistyrelsen, den 2. september 2024).

I Danmark er 57 pct. af vores areal under plov. Det vil sige, at vi har 2.446.440 ha afgrøder, der fikserer kulstof fra atmosfæren og omdanner det til biomasse (»Sådan ligger landet – tal om landbruget 2017«, Dyrenes Beskyttelse, Danmarks Naturfredningsforening, 2018). 80 pct. af de ha er med afgrøder, som er foder til husdyrproduktion. Udover vores egne afgrøder importerer vi ca. 1,7 mio. t soja til husdyrfoder, der både indeholder kulstof, kvælstof og fosfor (»Global Afrapportering 2022 (GA22): Danmarks import og forbrug af soja«, Energistyrelsen, 2022).

Danmark brænder biomasse af svarende til 59 pct. af hele det danske forbrug af vedvarende energi, hvoraf 78 pct. af biomassen er importeret, da det i vores klimaregnskab fremgår som CO₂-neutralt, hvis det er høstet i et andet land, jf. FN's definition af biomasse (»Danmarks globale klimapåvirkning – Global afrapportering 2023 (GA23): Danmarks forbrug af faste biomassebrændsler – fokus på træpiller og træflis«, Energistyrelsen, 2023.) Størstedelen af importeret biomasse stammer fra Baltikum, bl.a. fra gamle skove og beskyttet natur i Estland og Letland (»Danmark fyrer med biomasse fra beskyttet natur i Estland og Letland«, J. C. Eriksen, Ingeniøren, den 19. januar 2021).

Vi producerer og brænder store mængder, og samtidig mangler naturen biomasse, da biomasse danner fødegrundlag for al liv. Dette problem skal løses gennem en omlægning af vores areal, så naturen kan få mere plads og et større livsgrundlag, som kun skal være til nytte for naturen selv.

Danmarks skovhugst var i 2021 den højeste i danmarkshistorien på 4,2 mio. m³, hvoraf 62 pct. blev brændt af som vedvarende energi. Energitræ såsom flis er, på grund af fordelagtige klimaregnetoder en god forretning i Danmark, der siden starten af 00'erne er steget i årlig hugst fra 140.000 m³ til 2.083.000 m³ (»Skovstatistik 2021«, Nord-Larsen et al., Institut for Geovidenskab og Naturforvaltning, Københavns Universitet, 2023).

Eksisterende viden og politik

Der er en stigende interesse og forståelse for ressourcebudgetter. Klimarådet udgiver klimabudgetrapporter (»Statusrapport 2024: Danmarks nationale klimamål og internationale forpligtelser«, Klimarådet, 2024) og en arealanvendelsesrapport (»Danmarks fremtidige arealanvendelse«, Klima-

rådet, 2024). En gruppe forskere arbejder med at udvikle et grønt bnp, som dog baserer sig på økonomisk værdisættelse frem for faktuelle tal og regnskaber. »Aftale om et grønt Danmark« (trepartsaftalen) har et fokus på arealanvendelse, men ressourcebudgetforståelsen er fraværende i aftalen. Aftalen rammer forkert, da den bl.a. indebærer, at én slags produktion (landbrug) skal omlægges til en anden slags produktion (skovbrug).

Idéen om et nationalt kvælstofbudget er hellere ikke ny. I FN's Gothenburg Protocol fra 1999, som blev ratificeret i Danmark i 2002, er det beskrevet i artikel 7, at hvert land skal rapportere tilbage til FN med deres nationale kvælstofbudgetter (»Gothenburg Protocol, den 30. november 1999«, UNECE). Derfor blev der oprettet et ekspertpanel for kvælstofbudgetter (EPNB), der har udarbejdet vejledende materiale til landene. Nordisk Ministerråd har også nedsat en nordisk arbejdsgruppe for klima og luft (»Om den nordiske arbejdsgruppe for klima og luft«, Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd, norden.org), der finansierede projektet »National Nitrogen Budgets in Scandinavia: consequences for climate change and for eutrophication«, der har udarbejdet flere analyser på området. I 2014 blev der udgivet et Nationalt Kvælstof Budget for Danmark for årene 1990-2010 (»A nitrogen budget for Denmark; developments between 1990 and 2010, and prospects for the future«, Hutchings et al., Environmental Research Letters, bd. 9, nr. 11, [115012]).

I Danmark regner vi også på vores kvælstofudledninger. Bl.a. beregner vi udledningen fra markerne ved brug af NUAR-modellen (»Sådan beregner vi kvælstofudledningen fra den enkelte bedrift«, Landbrugsstyrelsen, lbst.dk). Derudover fører vi tilsyn med indsatserne mod kvælstofudledninger fra gødning. Dog har dette tilsyn og dets opgørelser vist sig at være kritisable og fejlbehæftede. En vigtig årsag til fejlene var, at tilsynet baserede data på virksomhedernes egne opgørelser (»Beretning om tilsyn med landbrugets udledning af kvælstof fra gødning«, Rigsrevisionen, oktober 2024 – 2/2024). Det er nødvendigt at opgøre landbrugets kvælstofudledninger, både på grund af at udledningerne er 70 pct. af de samlede kvælstofudledninger til havet (»Notat om fordelingen af tilførsel af kvælstof fra landbaserede kilder«, Miljø- og Fødevarerministeriet, Ressourcer og Forsyning, september 2020), og på grund af at tallene danner baseline for politiske målsætninger og regulering af landbruget. Dog giver disse opgørelser ikke det samlede billede af, hvor kvælstoffet stammer fra, og af de afledte effekter ved kvælstofudledninger (»Farm, land, and soil nitrogen budgets for agriculture in Europe calculated with CAPRI«, Adrian Leip et al., Environmental Pollution, 2011, bd. 159, nr. 11).

Derudover opgøres næringsstofforurening i terrestriske og akvatiske miljøer i national overvågning af natur og miljø (NOVANA). Rapporterne er udarbejdet af DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi. Rapporterne fokuserer på naturens tilstand og opgør ikke det cyklusbaserede regnskab af ressourcerne, men nærmere de afledte effekter af overudnyttelsen af ressourcerne. Ud over kvælstof måles også fosfortilførslen til det kystnære hav. Fosfor opgøres også på markerne som en såkaldt fosforbalance. Fosforbalancen op-

gøres ved at trække den fraførte fosfor fra marken gennem høstede produkter fra den samlede mængde tilførte fosfor såsom kunstgødning og gylle (Miljø- og Fødevarerudvalget, alm. del – svar på spørgsmål 8, folketingsåret 2024-25). I opgørelsen af fosforbalancen anses markerne netop som et system, hvor fosfor tilføres via gødningen og fraføres via afgrøder, og som betegnelsen indikerer, skal der være en »balance« i tilførsel og fraførsel, hvilket også er en del af modellen, som dette forslag vil indføre. NOVANA-rapporterne er et skridt i den rigtige retning, men mangler tilstrækkelig formaliseret magt til at afgøre politiske beslutninger.

Klimaloven (lovbekendtgørelse nr. 2580 af 13. december 2021) fastsætter, at drivhusgasreduktioner skal opgøres. Dette er et eksempel på et ufuldstændigt og indirekte kulstofregnskab. Kulstof indgår i de større drivhusgasgrupper CO₂ og CH₄ (metan). Fra opgørelser af mængden af CO₂ og CH₄ kan man udregne mængden af C (kulstof). Klimaloven fastsætter derudover, at udledninger opgøres i overensstemmelse med FN's opgørelsesmetoder. Her bliver problematikken, at visse udledninger fremgår som nul-udledninger, selv om de ikke er det. Afbrændingen af biomasse udgør 31 pct. af Danmarks samlede drivhusgasudledninger, men regnes som 0 pct. (»CO₂ fra biomasse udgør 31 pct. af drivhusgasser«, Nyt fra Danmarks Statistik, den 14. september 2023 – nr. 317). Grunden til, at de fremgår som nuludledninger, er, at det forventes, at kulstoffet i drivhusgassen »hurtigt« trækkes ud af atmosfæren igen via fotosyntese. Dette gælder biomasse f.eks. fra træer, der vokser i 30-80 år og trækker kulstoffet ud af atmosfæren igen, hvormed udledningen går i nul. Dette er et argument for, at et ressourceregnskab skal baseres på en cyklusforståelse, i stedet for at kulstof med en »kort« cyklus fejlagtigt betegnes som en nulemission.

Konsekvensanalyse og praktisk implementering

Dette beslutningsforslag er konsekvenstungt, da det tager den egentlige konsekvens af at implementere vandrammedirektivet, nitratdirektivet, Parisaftalen og anden international og national lovgivning, hvor Danmark har forpligtet sig til at udlede færre drivhusgasser og næringsstoffer. Forslaget vil ændre tilgangen til ressourceopgørelser, så man har et cyklusbaseret regnskab, hvor ét atom kulstof regnes for ét atom kulstof, uagtet hvor det har været og hvor det er på vej hen. Dette vil fordre en langt mere realistisk og praktisk implementering af vores internationale forpligtelser og nationale ambitioner.

Danmarks stofcyklus skal holdes inden for de danske økosystemers bæreevne. Derfor skal vi vurdere og beregne, hvad der tilføjes og fjernes fra stofcyklussen, og om disse overførsler på sigt er bæredygtige. I det cyklusbaserede regnskab vil data fra import og eksport af varer såsom soja, korn, slagtegrise og biomasse indgå, da de illustrerer, hvordan der tilføjes og fjernes elementer fra Danmarks stofcyklus. Akvatisk og atmosfærisk til- og fraførsel af både kulstof og kvælstof skal beregnes og indgå. Derudover skal overførsel af kulstof fra fossile depoter til atmosfæriske depoter også beregnes og indgå.

Her vil det eksempelvis for importen af 1,7 mio. t soja

årligt skulle vurderes, hvorvidt det er inden for de danske økosystemers bæreevne. Soja indeholder både kulstof, kvælstof og fosfor, der omdannes til grisekød i svineindustrien, men deraf omdannes også store dele til restprodukter såsom drivhusgasser og gylle. Cyklusanalysen skal bl.a. vurdere mængden af det restprodukt, der omdannes til et produkt, der kan lagres eller eksporteres, og mængden, der akvatisk eller atmosfærisk fraføres til klima- og økosystemer. I denne analyse skal der også indgå etiske overvejelser om en retfærdig global fordeling af forbruget af naturressourcer. Hvis mængden af kulstof, kvælstof og fosfor overført til klima- og økosystemer overstiger bæreevnen, bliver konsekvensen, at mængden af importeret soja skal reduceres, hvilket har som konsekvens, at den animalske produktion skal reducere.

Fosfor er et komplekst miljøproblem, da udfordringerne med fosfor er mere lokale, end tilfældet er med kvælstof. Dette skyldes, at tabsvejene til miljøet er forskellige for kvælstof og fosfor (»Fremtidens landbrug 2.0: Fosforscenariet«, Rådet for Grøn Omstilling, rgo.dk). Derfor skal der inden for det nationale ressourcebudget være regionale differentieringer. Et cyklusbaseret fosforregnskab skal bl.a. baseres på, hvor de mest fosfortunge industrier og erhverv er placeret, og på jordtyperne, da disse har betydning for fosforbindingen i jorden. Ressourcebudgettet for fosfor vil betyde, at områder med en høj udledning af fosfor skal reducere udledningerne lokalt. Da 72 pct. af al fosfor, der spredes på markerne, stammer fra gylle, jf. fosforscenariet som omtalt ovenfor, vil konsekvensen være, at nogle af de landbrug der har højest fosforindhold i deres gylle, skal afvikles. Dette vil i særlig grad omfatte fjerkræ og pelsavl.

Da biomasse ikke længere vil blive beregnet som kulstofneutralt, men efter dets faktiske kulstofindhold, vil de atmosfæriske udledninger fra energiproduktion stige i kulstofregnskabet. Dette vil betyde, at energiproduktionen med denne regnemodel vil være langt mere klimabelastende end før estimeret med klimalovens metode. Hvis biomasse indgik i det danske klimaregnskab, ville Danmark kun have reduceret sine udledninger siden 1990 med 18 pct., jf. artiklen fra Nyt fra Danmarks Statistik som nævnt ovenfor, og dermed være langt fra klimalovens målsætning om reduktion på 50-54 pct. i 2025. Dette mener forslagsstilleren er mere retvisende. Derudover skal metoden skabe incitament til faktiske reduktioner af drivhusgasudledninger i stedet for teoretiske.

Konsekvensen af forslagens ressourcetilgang er, at erhverv og industri vil blive udfaset, hvis de er fossile og/eller baseret på en udnyttelse af ressourcer, der ikke er inden for bæreevnen. Dette vil være en stor forskel fra i dag, hvor den fossile og animalske industri er subsidieret og tilgodeset af staten. Til gengæld vil erhverv og industri baseret på vedvarende energi, recirkulering og kaskadeudnyttelse af ressourcer få forbedrede konkurrencevilkår. Dette vil tilgodeses bl.a. solcelle- og vindmølleindustrien og biosolutionsindustrien.

I Danmark og EU har miljø- og klimapolitik i stor grad ledt til en bureaukratisering, hvor virksomheder er blevet forpligtet til at indberette komplekse data til ministerielt ad-

ministrerede tilsyn, der ud fra disse data laver skrivebordskøn af ressourceforbruget og udledningen. Forslagsstilleren ønsker med forslaget at komme væk fra denne model, både på grund af at det har vist sig ineffektivt som implementerings- og tilsynsmetode, og på grund af at det har givet virksomheder en meningsløs arbejdsbyrde. Modellen er ineffektiv, da den baseres på et svagt tilsyn i forhold til den overordnede incitamentsstruktur, der opfordrer til ikke bæredygtig import og produktion. Denne model kan Danmark ikke helt fravige, da det er modellen i meget EU-lovgivning.

Forslaget om et ressourceregnskab baserer sig på en ny implementeringsmodel. I stedet for at ressourcepolitik skal implementeres gennem ministerielt tilsyn baseret på data indberettet af virksomheder, skal data i højere grad basere sig på bl.a. data fra målestationer og de samlede handelsstrømme. I stedet for at eksempelvis 1.000 landbrug i Midtjylland skal indberette data til et tilsyn i Landbrugsstyrelsen, skal en uafhængigt vidensbaseret analyseenhed modtage data fra et antal relevante målestationer og ud fra disse data og

andre relevante analyser af f.eks. jordbund og vejrmonstre beregne den atmosfæriske og akvatiske udledning. Dette vil resultere i udledningsberegninger med mindre usikkerhed, da data ikke baseres på virksomheders egne tal, men på faktiske målinger.

På baggrund af analysen skal der derfor laves en kortlægning og en udfasningsplan for, hvilke anlæg/landbrug/industrier der skal lukkes eller omlægges i henhold til ressourcebudgetterne for implementering af bl.a. nitratdirektivet, vandrammedirektivet og Parisaftalen. Hvis beregningerne viser, at der udledes for meget til at opfylde vandrammedirektivet, Parisaftalen etc., vil konsekvensen være en nedlukning eller omlægning af en række af de mest forurenende landbrug og industrier. En konsekvens af dette vil være en øget grøn konkurrenceevne, fordi vi får lukket vores forurenende industrier og skabt et marked for grøn innovation, hvilket vil bidrage til at understøtte dansk økonomi til en fremtid og et europæisk marked som den, der er beskrevet i Draghirapporten.

Skriftlig fremsættelse

Theresa Scanvenuis (UFG):

Jeg tillader mig herved at fremsætte:

*Forslag til folketingsbeslutning om at indføre et nationalt
ressourcebudget.*

(Beslutningsforslag nr. B 88)

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager
forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.