

Ministeriet for Fødevarer,
Landbrug og Fiskeri



Miljøministeriet

Den 7. februar 2011

Implementering af vandrammedirektivet og nitratdirektivet i Nederlandene, Slesvig-Holsten og Danmark

Konklusion

Nederlandene og Danmark har for alle kystvande og Slesvig-Holsten for næsten alle kystvande forlænget fristen for opfyldelse af vandrammedirektivets miljømål til efter 2015. Nederlandene og Danmark udskyder en del af den nødvendige indsats af tekniske årsager, mens naturlige forhold forsinker effekten af den gennemførte indsats i Slesvig-Holsten.

I praksis planlægger Nederlandene og Slesvig-Holsten at strække indsatsen over alle tre planperioder frem til 2027. For Danmarks vedkommende vil der ligeledes skulle tages stilling til en eventuel udestående indsats efter 2015.

Med den foreløbigt planlagte indsats, svarende til en reduktion på 9.000 ton kvælstof på landsplan, er Danmarks reduktion af kvælstoftilførslen til kystvande frem til 2015 mindre end Slesvig-Holstens, men større end Nederlandenes.

Nederlandene, Slesvig-Holsten og Danmark reducerer forureningen med nitrat fra landbruget gennem handlingsprogrammer som gennemføres efter bestemmelserne i nitratdirektivet, og supplerer i større eller mindre omfang indsatsen med flere andre virkemidler (vådområder, efterafgrøder osv.). Danmark tager flere forskellige supplerende virkemidler i brug end de to andre lande, og de fleste supplerende virkemidler vil kun blive gennemført på frivillig basis i Nederlandene og Slesvig-Holsten.

Nederlandene og Danmark har obligatoriske normer for tildeling af kvælstof til afgrøderne. I Danmark er normerne 10-15 pct. under det økonomiske optimum, mens de i Nederlandene for udvalgte afgrøder er 6-18 pct. under økonomisk optimum.

I Nederlandene og Slesvig-Holsten kompenseres jordbrugerne for frivillige virkemidler. I Danmark kompenseres for målrettede virkemidler, dog ikke for efterafgrøder. I Danmark kompenseres ikke for generelle kvælstofvirkemidler, bortset fra randzoner som kompenseres.

Baggrund

Vandrammedirektivet og nitratdirektivet indeholder bestemmelser hhv. om miljøtilstanden i vandløb, søer og kystvande og om reduktion af forureningen med nitrat fra landbruget. Miljøministeriet og Fødevareministeriet har undersøgt hvad Nederlandene, den tyske delstat Slesvig-Holsten og Danmark hver især vil gøre for at leve op til disse bestemmelser. For Danmarks vedkommende har undersøgelsen set på de vandplaner som i skrivende stund er i offentlig høring. For Nederlandenes og Slesvig-Holstens vedkommende har undersøgelsen taget udgangspunkt i oplysninger fra Miljøministeriets og Fødevareministeriets møder med de to lande og landenes svar på spørgeskemaer.

EU's medlemslande skal ifølge vandrammedirektivet sørge for at der ved udgangen af 2015 er opnået "god tilstand" i alle vandområder. Medlemslandene kan forlænge fristen for nogle af vandområderne når forskellige betingelser er opfyldt. Miljømål og fristforlængelser skal fremgå af vandplaner som medlemslandene skal udarbejde. Fristforlængelser skal begrundes i planerne.

Hvis det er nødvendigt, skal medlemslandene forbedre miljøtilstanden i vandområderne med forskellige virkemidler som kan løse de problemer som er årsag til at målene ikke er opfyldt i dag. Virkemidlerne udgør tilsammen et indsatsprogram. I Danmark er vandplaner og indsatsprogrammer i høring frem til 6. april, og de kan derfor først træde i kraft på et senere tidspunkt. Flere virkemidler er dog allerede sat i gang. I både Nederlandene og de tyske delstater er vandplaner og indsatsprogrammer trådt i kraft.

Ifølge nitratdirektivet skal medlemslandene reducere landbrugets forurening med nitrat. Det skal ske ved at gennemføre nationale handlingsprogrammer som bl.a. skal fastsætte hvor meget husdyrgødning der må spredes ud på markerne. Landene kan dog tillade at der spredes mere gødning ud end fastsat i direktivet, så længe de bare sørger for at nitratforureningen fra landbruget hele tiden bliver mindre.

Udgangspunkt for vandplaner

De tre lande har forskelligt udgangspunkt for vandplanlægningen, og Danmark ser ud til at stå over for de største udfordringer. For to tredjedele af Danmarks areal sker afstrømningen af vand fra landjorden til lavvandede og lukkede kystvande som er langt mere følsomme over for næringsstofforurening end de kystvande ved Nordsøen som vand fra Nederlandene og det meste af Slesvig-Holsten afstrømmer til. Det betyder at koncentrationen af næringsstoffer skal længere ned i mange af de danske kystvande end i de andre landes kystvande når vi skal opfylde de samme mål for miljøtilstanden.

Danmark har desuden mere landbrug i forhold til det samlede areal end både Nederlandene og Slesvig-Holsten, og da landbruget er den væsentligste kilde til forureningen med kvælstof, gør det ikke situationen bedre. Og ligesom i Nederlandene dyrkes jorden intensivt i Danmark, også i de lavtliggende områder tæt på vandløbene. Disse forhold gør tilsammen at der i Danmark er forhold-

vis stor risiko for at næringsstoffer fra de dyrkede arealer tabes til vandmiljøet. Det giver en særlig udfordring når mange af vandområderne netop er særligt følsomme over for næringsstofforurening.

Den indsats som de tre lande har planlagt at gennemføre for at nå målet om god tilstand i vandområderne, bygger videre på det landene har gjort gennem de sidste årtier for at begrænse mængden af næringsstoffer som tilføres vandmiljøet. For Danmarks vedkommende er mængden af kvælstof som tilføres kystvandene, næsten halveret siden midten af 1980'erne for alle kilder under et, men udgangspunktet var også højt. Som eksempel kan nævnes at tilførslen til Østersøen fra diffuse kilder alene udgjorde omkring 21 kg kvælstof pr. hektar.

Nederlandene tilfører i dag Vadehavet 26,7 kg kvælstof pr. hektar, mens Slesvig-Holsten tilfører Vadehavet 16,1 kg kvælstof pr. hektar og Østersøen 14,5 kg kvælstof pr. hektar (se tabel 1). Danmark tilfører på samme måde Vadehavet 14,9 kg kvælstof pr. hektar og Østersøen 14,1 kg kvælstof pr. hektar. I alle tilfælde kommer det meste af kvælstoffet fra landbruget.

Nederlandene og Slesvig-Holsten har hver især opgjort hvor meget tilførslen af kvælstof skal reduceres med hvis vandrammedirektivets mål om god tilstand skal opfyldes. Nederlandene har således for kystvande i Vadehavet opgjort den nødvendige reduktion til 5,3 kg kvælstof pr. hektar. Slesvig-Holsten har opgjort den nødvendige reduktion for Vadehavet til 5,3-6,4 kg kvælstof pr. hektar og for Østersøen til 2,2-3,6 kg kvælstof pr. hektar.

Reduktion af kvælstoftilførsel til kystvande

Slesvig-Holsten vil i første planperiode frem til 2015 gennemføre en samlet reduktion af kvælstofafstrømningen fra punktkilder (renseanlæg, industriudledninger o.lign.) og diffuse kilder (især landbrug) på 1,9 kg kvælstof pr. hektar i forhold til Vadehavet og 2,0 kg kvælstof pr. hektar i forhold til Østersøen (se tabel 2). Reduktionen svarer for Vadehavet til 12 pct. af afstrømningen og 30-36 pct. af reduktionsbehovet og for Østersøen til 14 pct. af afstrømningen og 56-91 pct. af reduktionsbehovet. Den manglende reduktion i forhold til målopfyldelsen forventes gennemført i de to næste planperioder frem til 2027. Hvis det i 2021 ser ud til at målene ikke kan nås i 2027 med den planlagte indsats, vil der blive sat ind med yderligere tiltag.

Nederlandene forventer at foretage en samlet reduktion af kvælstoftilførslen til kystvande på 10-20 pct., men har ikke oplyst hvor stor en del heraf de forventer opnået i første planperiode. Det er dog med sikkerhed mindre end hvad der skal til for at opfylde målet om god tilstand.

Danmark har foreløbigt planlagt en samlet reduktion af kvælstoftilførslen til kystvande på 9.000 ton. Kvælstofafstrømningen fra landbruget til Vadehavet vil dermed blive reduceret med 1,2 kg kvælstof pr. hektar, og dertil kommer så en reduktion af tilførslen fra punktkilder (renseanlæg mv.) på 0,1 kg kvælstof pr. hektar. I forhold til Østersøen bliver kvælstofafstrømningen fra landbruget reduceret med 1,9 kg kvælstof pr. hektar, og dertil kommer en reduktion af tilførslen fra punktkilder på 0,05 kg

kvælstof pr. hektar (se tabel 2). Den samlede reduktion svarer for Vadehavet til 9 pct. og for Østersøen til 14 pct. af den nuværende kvælstoftilførsel. Regeringen undersøger derudover muligheden for at reducere den samlede kvælstoftilførsel til kystvande med yderligere 10.000 ton. Denne reduktion vil, hvis den bliver gennemført, komme bl.a. Østersøen til gode, mens kvælstoftilførslen til Vadehavet ikke vil blive berørt heraf.

Ingen af de tre lande forventer at vandrammedirektivets mål om god tilstand vil være opfyldt i kystvande i 2015, bortset fra at målet allerede i dag er opfyldt i nogle få kystvande i Slesvig-Holsten. Alle tre lande benytter sig derfor muligheden for at forlænge fristen for opfyldelse af målet ud over første planperiode, dvs. til efter 2015. Nederlandene og Slesvig-Holsten forventer i praksis at den nødvendige reduktion af kvælstoftilførslen til kystvandene kommer til at strække sig over tre planperioder, og målene forventes derfor ikke opfyldt før 2027. Hvis Nederlandene i 2021 vurderer at det ikke er muligt at nå målet om god tilstand i 2027, bl.a. fordi deres kystvande via de store floder tilføres en stor mængde næringsstoffer fra flere andre lande, vil de fastsætte et mindre strengt mål.

Både Danmark og Nederlandene begrundet fristforlængelsen med at de nødvendige forbedringer af tilstanden af tekniske årsager kun kan gennemføres i flere trin der rækker ud over 2015. Danmark og Nederlandene udskyder således en del af den nødvendige indsats. For Danmarks vedkommende drejer det sig bl.a. om at der er usikkerhed om hvilken kvælstofreduktion der behov for i forhold til de åbne kystvande som jo vil nyde gavn af den indsats som gennemføres i forhold til fjordene. Slesvig-Holsten begrundet fristforlængelsen med at naturlige forhold gør det umuligt at nå god tilstand i kystvande i 2015 fordi kvælstoftilførslen især sker via grundvand. Der er således ikke umiddelbart tale om at Slesvig-Holsten udsætter en del af indsatsen til efter 2015, men en naturlig forsinkelse gør at virkningerne af indsatsen først slår igennem som forbedringer i miljøtilstanden i løbet af en årrække.

Virkemidler

I alle tre lande nedbringes belastningen med kvælstof fra landbruget først og fremmest gennem de handlingsprogrammer som landene skal gennemføre for hele deres område efter bestemmelserne i nitratdirektivet. Blandt virkemidlerne er regler om hvor meget gødning forskellige afgrøder må tilføres.

Nederlandene og Danmark benytter sig af en undtagelse fra nitratdirektivet hvilket giver mulighed for at tilføre mere end 170 kg kvælstof pr. hektar i husdyrgødning. Slesvig-Holsten benytter ikke en sådan undtagelse.

Alle tre lande har desuden kvælstofnormer for afgrøder og krav til udnyttelse af kvælstof i husdyrgødning. I Danmark er de obligatoriske kvælstofnormer fastsat til 10 pct. under økonomisk optimum i forhold til perioden 2003-04. Aktuelt betyder det ca. 16 pct. reduktion. I Nederlandene er de obligatoriske kvælstofnormer for udvalgte afgrøder fastsat til 6-18 pct. under økonomisk optimum.

Kvælstofnormerne er ikke obligatoriske i Slesvig-Holsten, og kravene til udnyttelsesprocenterne i husdyrgødning er lempeligere i Nederlandene og Slesvig-Holsten end i Danmark. Til gengæld har Slesvig-Holsten regler om hvor stor en forskel der må være på den mængde kvælstof som tilføres marken, og den mængde kvælstof som fraføres med produkterne.

Landene er også fælles om at benytte andre virkemidler som fx efterafgrøder, bræmmer/randzoner og etablering af vådområder. Måden hvorpå disse virkemidler benyttes, varierer mellem landene. Danmark anvender således flere forskellige virkemidler end de to andre lande. Dertil kommer at i Nederlandene og Slesvig-Holsten gennemføres de virkemidler som ikke indgår i handlingsprogrammerne efter nitratudirektivet, i overvejende grad gennem frivillige aftaler med jordbrugerne, mens de i Danmark i højere grad er obligatoriske for jordbrugerne.

Økonomi

Jordbrugerne vil i både Nederlandene og Slesvig-Holsten modtage fuld kompensation for frivillige virkemidler. I Danmark vil jordbrugerne modtage fuld kompensation for målrettede virkemidler og for randzoner. Øvrige generelle kvælstofvirkemidler som fx efterafgrøder kompenseres ikke.

Tabel 1. Nuværende kvælstoftilførsel til kystvande (kg kvælstof pr. hektar)

| | alle kilder | diffuse kilder (landbrug) |
|--------------------------|-------------|---------------------------|
| <i>Vadehavet</i> | | |
| Nederlandene, 2007 | 26,7 | 21,6 |
| Slesvig-Holsten, 2003-07 | 16,1 | ikke oplyst |
| Danmark, baseline 2015 | 14,9 | 14,0 |
| <i>Østersøen</i> | | |
| Slesvig-Holsten, 2003-07 | 14,5 | ikke oplyst |
| Danmark, baseline 2015 | 14,1 | 12,6 |

Tabel 2. Reduktionsmål 2010-2015

| | kg kvælstof pr. hektar | procent |
|------------------|------------------------|-------------|
| <i>Vadehavet</i> | | |
| Nederlandene | ikke oplyst | ikke oplyst |
| Slesvig-Holsten | 1,9 | 12 |
| Danmark | 1,3 | 9 |
| <i>Østersøen</i> | | |
| Slesvig-Holsten | 2,0 | 14 |
| Danmark | 2,0 | 14 |