

Natur og Landbrug

- en ny start, flashback
eller mere af det samme?



Titel: Natur og Landbrug - en ny start, flashback eller mere af det samme?

Forfatter: Peter Andreas Brun

Institution: Aalborg Universitet

Sideantal: 99 sider + litteraturliste

Bilagsantal: 6 bilag à 15 sider

Oplagstal: 10

Afsluttet 27/2, 2014

Figurer og layout: Lars Michael Brun

Trykt hos: UNI-print Aalborg

Forsidebillede: Lars Michael Brun

Forord

Dette speciale er afslutningen på min kandidatuddannelse ved Aalborg Universitet med Geografi som hovedfag og Historie som sidefag. For at imødekomme studienævnets krav om en relevans for begge fag arbejdes der i specialet med en aktuell geografisk problemstilling i et historisk perspektiv. Der anvendes således metoder og teorier fra begge fag i analysen og vurderingen af problemstillingen. Kildehenvisninger er i gennem hele specialet opgivet efter GOST-metoden. Bilag er vedlagt i den rækkefølge, hvori der henvises til dem. I forbindelse med udarbejdelsen af specialet vil jeg gerne rette en særlig tak til følgende personer:

Carla Smink; for kvalificeret og tålmodig vejledning gennem hele forløbet, samt opmuntrende kommentarer og gode råd til alle dele af specialet.

Per Christensen; for stort engagement i mine undersøgelser, hjælp til frembringelse af litteratur af ældre dato, anbefaling af interviewpersoner og generel sparring i forhold til det planlægningsmæssige indhold i specialet.

Jacob Johansson; for anbefalingen af John Dryzek, som central teoretiker og samtaler omkring det diskursive indhold af vandmiljøhandlingsplanerne, især NPO-redegørelsen og NPO-handlingsplanen.

Lars Brun; for stor hjælp med opsætning og fabrikation af figurer og tabeller, samt gode anbefalinger i forhold til layout, print m.m.

Peter Gæmelke og David Rehling; for gode kvalitative interviews på baggrund af deres erfaringer med dansk vandmiljøplanlægning.

Malene Vingborg; for korrekturlæsning, frembringelse af lovttekster, direktiver m.m., samt evnen til at gøre de hårde dage udholdelige, og de gode dage endnu bedre.

Aalborg Universitet, den 27. februar 2014

Indhold

1. Indledning	1
1.1. Problemfelt.....	3
1.2. Problemformulering	6
2. Metode	8
2.1. Forskningsdesign og dataindsamling	10
2.2. Diskursanalyse	13
4. Teori	16
4.1. Planlægningsteori	16
4.2. Miljødiskurser.....	23
5. Danske vandmiljøhandlingsplaner	29
5.1. Miljøbeskyttelsesloven (1973)	31
5.2. NPO-handlingsplanen (1985)	39
5.3. Vandmiljøplan I (1987).....	49
5.4. Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i landbruget (1991)	56
5.5. Vandmiljøplan II (1998).....	62
5.6. Vandmiljøplan III (2004).....	68
5.7. "Grøn Vækst" (2009).....	74
6. Mønstre og tendenser i danske vandmiljøhandlingsplaner	80
6.1. Validering af specialets analyse	86
7. En ny start for natur og landbrug i Danmark?	88
7.1. "Natur og Landbrug - en ny start"	88
7.2. En "ny start", flashback eller mere af det samme?	94
8. Konklusion	98
9. Litteraturliste og noter.	100

Synopsis

Kort efter at S-R-SF-regeringen, under ledelse af Helle Thorning, kom til magten i efteråret 2011 blev Natur- og Landbrugskommission nedsat. Dette kommissorium havde til formål at udarbejde en række anbefalinger til den nye regering. Oplægget var at finde løsninger, der kunne skabe mere natur, et stærkere landbrug og en mindre miljøbelastning herfra. Dette arbejde resulterede i rapporten "Natur- og Landbrug - en ny start", der blev fremlagt den 18. april 2013. Rapporten lagde ifølge formanden for kommissoriet op til; *"et grundlæggende paradigmeskift, en milepæl i dansk miljø- og landbrugspolitik"*, hvilket selve navngivningen af rapporten ligeledes ansporer. Den øjensynligt nye tilgang til planlægningen af interaktionen mellem landbrug og natur blev umiddelbart hilst velkommen af både landbrugs- og miljøorganisationer.

Den iøjnefaldende enighed, om det påtænkte grundlag for den fremtidige planlægning, samt tankerne om, hvordan landbrug og miljø kunne eksistere i et bæredygtigt samspil, var bemærkelsesværdig. På baggrund af denne abnormalitet, og den markante tilkendegivelse om rapporten som en central brik i et paradigmeskifte, gav anledning til dette speciale. Ambitionen er at undersøge, hvorvidt "Natur- og Landbrug - en ny start" reelt set repræsenterer et brud med den hidtidige praksis indenfor miljøplanlægningen. Dette søges klarlagt gennem analyse af de på overordnet plan syv, hidtidige vandmiljøhandlingsplaner i forhold til historisk kontekst, planlægningsproces og diskursivt indhold. Denne analyseramme er inspireret af Normann Faircloughs tredimensionelle diskursbegreb, som netop anbefaler denne tilgang i forhold til at analysere og forstå sådanne dokumenter. I analysen benyttes Per Christensens teori om planlægningens kredsløb til at dissekere planlægningsprocessen på stringent og grundig vis. På samme måde inddrages John Dryzek's miljødiskurser for at operationalisere og konkretisere begrebet miljøopfattelse. På baggrund heraf analyseres de 7 historiske vandmiljøhandlingsplaner med henblik på at klarlægge planlægningsprocesserne og identificere de dominerende miljødiskurser heri.

Analysen påviser en række forhold og udviklinger, som bliver sammenfattet i et afsnit om de dominerende mønstre og tendenser i de hidtidige danske vandmiljøhandlingsplaner. Disse resultater fra dokumentanalysen søges valideret gennem et interview med Peter Gæmelke og David Rehling fra henholdsvis Dansk Landbrug og Danmarks Naturfredningsforening. Disse aktører har begge et indgående førstehåndskendskab til emnet, og deres tilkendegivelser triangulerer således under analysen. Det centrale i forhold til interviewene er ikke hvorvidt respondenterne er enige eller uenige i den førte politik, men derimod blot om de genkender det planlægningsmæssige og diskursive indhold i planerne. På baggrund af analysen foretages der en vurdering af, om "Natur- og Landbrug - en ny start" ligger i tråd med den tidligere planlægning og tankegangen heri. For at sikre de bedste forudsætninger herfor, er dette dokument ligeledes analyseret efter den føromtalt analyseramme. Efter opbygningen af dette grundlag for en vurdering, svares der endegyldigt på, om "Natur- og Landbrug - en ny start" reelt set er "en ny start", et flashback eller "mere af det samme".

Der findes, ikke overraskende, *reminiscenser* fra den tidligere planlægning i "Natur- og Landbrug - en ny start". Prioriteringen af menneskets oplevelse af naturen, og italesættelse inspireret af bæredygtighedsdiskurserne, er meget sammenfaldende med "Grøn Vækst". På samme måde er der i nogen grad flashback til Miljøbeskyttelseslovens recipientkvalitetsplanlægning med differentieringen mellem sårbar og robust natur. Herudover er der også sammenfald med tidligere tiders partipolitiske planlægningsstilgang med involvering af mange interessenter i planlægningsprocessen. Der er dog også markante brud med den hidtidige planlægning, hvilket i et vist omfang retfærdiggør italesættelsen af "en ny start". Dette ses især i forhold til virkemidler, målsætning og implementering. Herudover fremstår diskurserne økonomisk, rationalistiske og økologisk modernisering meget klarere i italesættelsen end i nogen tidligere planer. Således repræsenterer "Natur- og Landbrug - en ny start" på en og samme tid både mere af det samme, et flashback og en ny start.

Abstract

Shortly after the S-R-SF government led by Helle Thorning came into power in the autumn of 2011, the Commission on Nature and Agriculture was formed. This commission was created to produce a variety of suggestions for the new government. Its mandate was to find solution aimed at creating more nature and a stronger agricultural sector with less environmental impact. The work by the commission produced the report "Nature and Agriculture – A New Beginning", which was published on April 18, 2013. The report, as stated by the chairman of the commission, laid the foundation for "a fundamental paradigm shift, a milestone in Danish environmental and agricultural policies", - which the title of the report also seems to indicate. The seemingly new approach to planning and to interaction between agriculture and the environment was immediately welcomed by both agricultural and environmental organizations.

The surprising unanimity on the proposed basis for future planning, and the thoughts on how agriculture and the environment could coexist in a sustainable interplay, was remarkable. These abnormalities, and the declaration that the report constitutes a central element in a paradigm shift, are the reason for this thesis. It is the ambition of this thesis to investigate to what extent "Nature and Agriculture – A New Beginning" in actual fact constitutes a break with former environmental planning. This is done by analyzing the previous seven major action plans for the water environment in terms of historical context, planning processes and discursive contents. The framework of the analysis is inspired by Normann Fairclough's 'critical discourse analysis, which recommends this approach to analyzing and understanding such documents. In the analysis Per Christensen's theory on the circuitry of planning is used to stringently and thoroughly dissect the planning process. Also John Dryzek's environmental discourses are used to operationalize and concretize the concept of environmental perception. To this end 7 historical action plans for the water environment are analyzed so as to clarify the planning processes and identify the dominant environmental discourses.

The analysis demonstrates a number of circumstances and developments which are summed up in a chapter on the dominant patterns and tendencies in the former Danish action plans for the water environment. It is attempted to validate the result of the analyses of those documents through interviews with former presidents Peter Gæmelke and David Rehling from Danish Agriculture and The Danish Society for Nature Conservation. These players both have an extensive first-hand knowledge of the subject, and their statements triangulate the analysis. The central point of the interviews is not to find out to what extent the interviewees agree or disagree with the actual policies, but to determine to what extent they recognize the planning aspects and the discursive contents of the plans. On the basis of the analysis it is evaluated if "Nature and Agriculture – A New Beginning" follows the thinking behind former planning. To have the best conditions for this, the document has been analyzed within the framework of the above-mentioned method of analysis. On the basis of that evaluation the question will be answered if, indeed, "Nature and Agriculture – A New Beginning", is a "new beginning" in real terms, a flashback or "more of the same".

There are, not so surprisingly, remnants of former planning in "Nature and Agriculture – A New Beginning". Prioritizing of man's experience of nature, and articulation inspired by sustainable discourses go well together with Green Growth. In the same way there are some flashbacks to the recipient quality planning of the Environmental Protection Law (1973), which distinguishes between vulnerable and robust nature. There is also some convergence with former participatory approaches to planning involving many interested parties in the planning process. However, there are also significant breaks with former planning, which, up to a point, justifies the articulation of a "new beginning", mainly in relation to means, aims and implementation. Other than this, the discourses on economic rationalism and ecological modernization are much more clearly articulated than in any previous plans. "Nature and Agriculture – A New Beginning" thus constitutes both more of the same, a flashback and a new beginning.

1. Indledning

Mennesket har, selv fra de tidligste tider, interageret med naturen og omformet den efter sine behov og ønsker. Tilbage i palæolitisk tid var Danmark primært dækket af egeskov, og arkæologiske fund vidner om, hvordan datidens jægere og samlere fældede træer og udvandt flint. En mere omfattende brug af naturen begyndte med den neolitiske revolution, hvor det danske landskab for første gang blev brugt til agerbrug og husdyrhold. Stenaldermenneskene begyndte herefter at kontrollere naturen og udvalgte sig planter og dyr, der kunne bruges til dyrkning og opdræt. Den ændrede levevis muliggjorde bofasthed, og en manipulation af det naturlige økosystem påbegyndtes. Overgangen til bondelivet betød, at mennesket kunne organisere sig i mere avancerede samfund, samt en betydelig befolkningstilvækst som følge af en bedre udnyttelse af naturgrundlaget. Hvor mennesket som jægere blot var et dyr blandt de andre dyr, får mennesket efter den neolitiske revolution en særstatus som hævet over den natur, som man søgte at kontrollere.

Siden da er en stadig stigende del af Jordens overflade blevet påvirket af mennesket, hvis antal ligeledes er steget eksponentielt. På trods af at flere forskellige naturopfattelser, af både dualistisk og holistisk karakter, gennem historien har vundet indpas, er mennesket i stor skala dog forsat med at forbedre dets muligheder for at beherske naturen og drage mest muligt nytte af den. Dette rationelle driftsorienterede natursyn er sammen med forskellige historiske begivenheder, som eksempelvis landboreformerne i 1700-tallet, hovedårsagen til, at det danske landskab ser ud som det gør i dag (Holm, et al., 2004 s. 28). Det danske landskab er i høj grad præget af den landbrugsproduktion, der siden den neolitiske revolution, har været den primære fødekilde. Men hvor produktionen tidligere foregik på mindre familiebrug, med forskellige produktioner og en stærk naturrelation, er den i dag ofte mere industrialiseret uden nær så stærke bånd til naturen. Grundlaget for denne transformation kom i 1840, hvor den tyske kemiker Justus von Liebig konkluderede, at planters vækst kunne justeres ved at tilsætte kemiskfremstillede næringsstoffer (Ingemann, 2002 s. 355). Derved

blev den dynamiske forståelse af naturgrundlaget og den cykliske forestilling i bondebruget erstattet af en mere klinisk input-out tilgang med en lineær industriel opfattelse af dyrkningsprocessen. Gennembruddet for denne tankegang kom dog først for alvor fra omkring 1960 i Danmark. Med forbillede i fordismen mekaniseredes og industrialiseredes landbrugsproduktionen. Gennem denne proces blev landbrugene og deres ejere specialiseret til eksempelvis mælkeproducenter, svineproducenter eller kornproducenter. Industrialiseringen medvirkede til, at landbrugene var mindre afhængige af det lokale naturgrundlag, da hovedparten af input kom ude fra, ligesom output ikke blev forbrugt lokalt (Ingemann, 2002 s. 355). De store stofstrømme til og fra gårdene påvirker dog landskabet og det lokale miljø, da nogle af stofferne tabes fra kredsløbet og derved påvirker miljøet. Den påvirkning kunne eksempelvis være fra kvælstof eller fosfor, der tabes til vandløb og søer. Den store næring, der er gemt i disse stoffer, frigives nu i vandmiljøet, hvilket kan medføre iltsvind og deraf fiskedød (Christensen, 2002 s. 369). Et sådan tab af miljøfremmede stoffer fra kredsløbene bag de menneskelige aktiviteter kaldes forurening.

Den stigende forurening og generelle tilbagegang for andre landskabsformer end landbrugsområderne blev i 50'ernes Danmark accepteret som en nødvendig konsekvens af produktionen (Fritzbøger, 2004 s. 272-273). Offentlig debat omkring miljøspørgsmål var stort set ikke eksisterende i Danmark på trods af, at nogle lokalkomiteer i Danmarks Naturfredningsforening¹ (herefter DN) tidligt var opmærksomme på forskellige åbenlyse miljøbelastninger (Fritzbøger, 2009 s. 250). Dette var imidlertid ikke tilfældet i visse andre lande, hvor den store befolkningsvækst, og det deraf følgende pres på naturressourcerne, fik mange naturelskere samt forskere til at reagere. Den stigende efterspørgsel på fødevarer betød dog, at landbrugsjorden måtte dyrkes endnu mere intensivt med brug af stadig flere kemikalier (Fritzbøger, 2004 s. 272-273).

¹ Dengang Naturfredningsforeningen. Etableret i 1911, med det primære formål at "bevare smukke og ejendommelige dele af Danmark"

En af de tidligste organiserede reaktioner på de miljømæssige konsekvenser af industrialiseringen kom i USA med konferencen "*Man's Role in Changing the Face of the Earth*" i 1955. Her var temaet de stadig større miljøudfordringer, og hvordan de eventuelt ville kunne afhjælpes. Direkte aflæselige resultater af konferencen udeblev, men menneskets negative påvirkning af naturen blev italesat og kritiseret, hvilket ikke var typisk i denne periode (Thomas, 1956 s. 11). Det, der ifølge flere kilder, for alvor satte miljøspørgsmål på dagsordenen, var en bog ved navn "*Silent Spring*" (1962). Heri undres forfatteren Rachel Carson over, hvorfor hun ikke længere hørte fuglesang. Årsagen var ifølge hende den udbredte praksis, at amerikanske landmænd i 50'erne og 60'erne brugte de udtjente flyvemaskiner fra Anden Verdenskrig til at sprøjte deres marker, hvilket medførte massiv fugledød (Carson, 1962 s. 65). Bogen blev en bestseller, og konklusionen medførte, at der kom fokus på måden, hvorpå produktionen foregik, samt konsekvenserne heraf. I forordet til et genoptryk af bogen fra 1987 kommenterer udgiveren, Paul Brooks, på den betydning, som bogen fik i forhold til at skabe offentlig debat omkring miljøproblemer.

"In fact, her book helped to make ecology, which was an unfamiliar word in those days, one of the great causes of our time. It led to environmental legislation at every level of government"

(Carson, 1962 s. 13).

I Danmark fik Carson's bog også stor betydning, og den virkede som ideologisk skyts til den spredte modstand mod stærkt forurenende virksomheder, der opstod i 60'erne. I forbindelse med den danske modstand mod kernekraft i 1960-61 opstod der en folkelig bevægelse. Efter succesen med at forhindre brugen af kernekraft, rettede protestbevægelserne fokus mod allerede eksisterende miljøproblemer. Herudover opstod der også andre græsrodsbevægelser af forskellige størrelser, som NOAH (Natur Historiske Onsdagsaftner) og det verdensomspændende Greenpeace, der oplevede stor tilslutning. DN oplevede dog ikke samme medlemstilgang, øjensynligt fordi de havde en mere konventionel opbygning og var mere tilbageholdende med sin

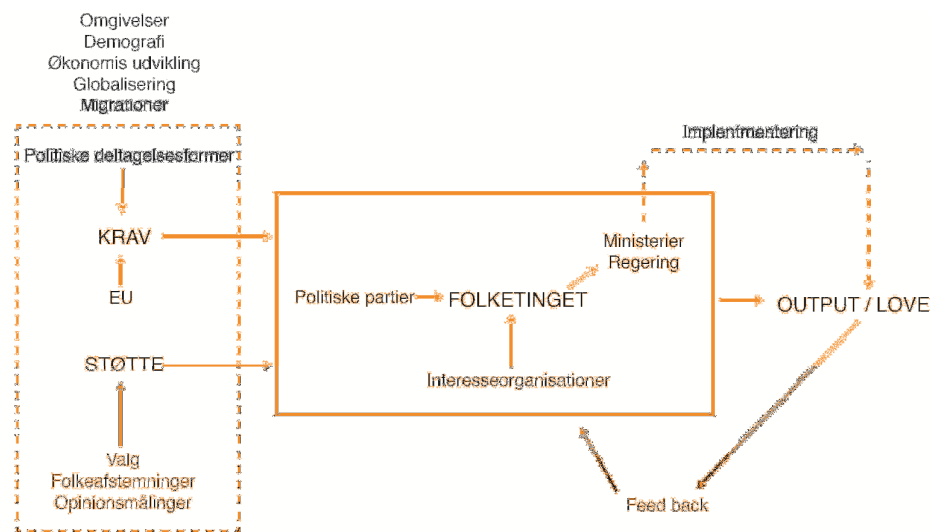
kritik af det eksisterende samfunds brug af naturen. Dette ændrede sig imidlertid omkring 1965, hvor ledelsen blev udskiftet og medlemstallet steg fra 50.000 til 260.000, bl.a. som følge af en telefonhvervningskampagne. Fra at være en fredelig og tilbagetrukket forening, blev DN nu en politisk bevægelse, der meget fokuseret forsøgte at sætte miljøproblemer på den politiske dagsorden (Fritzbøger, 2004 s. 274). Således opstod der, i 60'erne, et krav om handling i forhold til miljøforbedringer i den danske befolkning.

Også internationalt kom der mere fokus på de negative konsekvenser, som industrialiseringen havde for miljøet. En række samfundsdebattører, kendt som Rom-klubben, udgav bogen "*Grænser for vækst*", hvor de argumenterede for, at det stadig stigende forbrug af Jordens ressourcer ikke kunne fortsættes. I FN kom miljøproblemer også på dagsordenen, og i 1972 indkaldtes verdens lande til den første internationale miljøkonference. Ved en række tiltag anerkendtes det for første gang internationalt, at der fandtes miljøproblemer, og at verdens økonomiske udvikling var årsagen hertil. Med Verdensnaturpagten (1982) og Brundtlandrapporten (1987) blev problemerne endnu mere italesat, og begrebet bæredygtighed blev introduceret. Netop bæredygtighed, og stræben efter dette, har siden da været et massivt fokuspunkt i næsten al miljøpolitik (Fritzbøger, 2004 s. 275). Der opstod således også et internationalt pres for forbedringer af miljøet samt regulering af den generelle brug af naturen.

Som følge af disse parallelle udviklinger indså beslutningstagerne i det danske samfund, at det var nødvendigt at regulere blandt andet landbruget gennem planlægning af forskellig art (Christensen, 2002 s. 369). Markedskræfterne var nu ikke længere ene om at afgøre, hvad det danske landskab skulle bruges til, og der blev åbnet op for et mere immaterielt natursyn. Planlægningen skulle dog vise sig at være mere kompliceret end som så, og det er denne proces, der danner udgangspunkt for dette speciale.

1.1. Problemfelt

Kravet om at håndtere miljøproblemerne, fra en stadig stigende del af befolkningen og en international forventning om at følge en mere bæredygtig udvikling, betød, at det politiske system begyndte at fokusere på miljøområdet. Der findes eksempler på håndtering af miljøproblemer tidligere, men det foregik på lokalt plan som følge af lokale krav. Massive krav om handling, som kom i midten af 60'erne, var således hidtil uset på miljøområdet. For at imødegå kravene begyndte politikerne at forberede egentlig miljølovgivning (Engberg, 1999 s. 325). Sådan et forløb er, jf. David Eastons model² typisk for den politiske proces, når der lovgives.



Figur 1. Eastons model over omgivelsernes påvirkning af det politiske system i Danmark. Frit udformet efter (Easton, 1971).

Som det fremgår af modellen er den politiske proces påvirket udefra af både krav og støtte. Når kravene opnår en vis støtte, kommer det på de politiske partiers dagsorden, og derigennem også i Folketinget og op på regeringsniveau. Kravene præsenteres ofte bedst gennem medierne, hvorved redaktionerne derfor får stor indflydelse på den politiske dagsorden. Presset på de politiske system, kan herefter udmønte sig i et output i form af love, som helt eller delvist forsøger at efterkomme kravene. Befolkningen responderer herefter på den førte politik, hvorved kravet enten bibeholdes eller forsvinder. Det politiske system er således dynamisk og ændrer sig efter krav og støtte i det øvrige samfund (Easton, 1971 s. 34). Specifikt i forhold til Danmark og dansk miljøpolitik er EU og kravene herfra en central aktør, da forskellige direktiver og rammebetingelser stiller krav om love, der skal implementeres (Fritzboeger, 2009 s. 206). På baggrund heraf er EU inkluderet i udformningen af Figur 1.

Eastons model er meget relevant til at forstå, hvorfor miljøet kom på dagsordenen i dansk politik, hvilket efterfølgende resulterede i miljøplanlægning. Det internationale fokus på miljøproblemer og de stigende protester mod forurening i den danske befolkning udgjorde det krav om handling som politikerne reagerede på. Monopol tv-kanalen Danmarks Radio (herefter DR) viderefremmede budskaberne i tydelige billeder på danskernes farvefjernsyn. Årsagen til, at miljøet først kom på dagsordenen i 60'erne og ikke tidligere, kan begrundes med, at stadig færre danskere blev beskæftiget i landbruget op gennem 1900-tallet - populært sagt transformeredes Danmark fra landbrugs- til industrisamfund (Ingemann, 2002 s. 351). Derfor faldt accepten af den intensive landbrugsproduktion, på bekostning af fokus på naturkvalitet og andre æstetisk prægede dagsordner (Holm, et al., 2004 s. 12-13). På baggrund heraf kunne miljøforkæmperne få den nødvendige støtte til deres krav om politisk fokus på miljøet, og politikerne blev nødsaget til at reagere ved tiltag til lovgivning indenfor området.

² David Easton har udarbejdet en generel model over de politiske system, som i dette speciale er tilpasset efter danske forhold, med inklusion af bl.a. EU.

Denne årsagssammenhæng bevirkede, at den daværende KVR-regering (1968-1971) oprettede et forureningsråd i 1969, der skulle undersøge, hvordan miljøproblemer fremover skulle håndteres. Dette resulterede i Miljøbeskyttelsesloven (MBL) fra 1974, hvori der blev udstukket generelle rammebetingelser, og miljøhensyn blev afvejet i forhold til samfundsmæssige interesser (Engberg, 1999 s. 386, 406). Disse tiltag blev i 80'erne efterfulgt af først NPO-redegørelsen i 1984, og siden NPO-handlingsplanen (NPO) i 1985. Her blev det for første gang omtalt direkte at landbruget også spillede en rolle i forhold til forurening og at det var nødvendigt at træffe nogle foranstaltninger for at modvirke dette.

Sensommeren i 1986 var meget varm, hvilket medvirkede til, at der opstod iltsvind i fjorde og bæltter. TV-avisen på DR bragte i perioden flere rapportager med de mange selvdøde fisk, som fiskerne i området havde indfanget. Dækningen kulminerede med en live-debat mellem direktøren for DN, David Rehling, og fiskeriminister, Lars P. Gammelgaard. Forskellige forhold gjorde, at Rehling fremstod meget overbevisende i hans argumentation, og ministeren blev tvunget i en meget defensiv position. Hovedårsagen til iltsvindet var, ifølge Rehling, tab af nærringsstoffer fra landbrugsproduktionen, og i planen "Red havet omkring Danmark" havde DN redegjort for, hvordan lignede situationer ville kunne undgås i fremtiden. På trods af, at regeringen efterfølgende søgte at lægge afstand til de krav, som DN stillede i planen, blev store dele af den inkorporeret i Vandmiljøplanen, senere kendt som Vandmiljøplan 1 (VMP I). Baggrunden herfor var, at regeringens støtteparti, Det Radikale Venstre, kunne lave et såkaldt "Grønt Flertal" med den socialistiske opposition (Fritzbøger, 2009 s. 257). Udviklingen der ledte frem til VMP I viser tydeligt, hvordan folkelige krav, jf. Eastons model, kan lede frem til lovgivning.

I starten af 90'erne blev det klart, at målsætningerne i VMP I ikke kunne nås, og derfor vedtog Folketinget "Handlingsplan for bæredygtigt landbrug" (HBL) i 1991 for at skærpe kravene til landbrugserhvervet mere (Fritzbøger, 2009 s. 259). Det grønne flertal blev herudover yderligere styrket efter valget i 1993, hvor en socialdemokratisk ledet regering kom til magten. Svend Auken, som året forinden var blevet væltet som formand, blev miljøminister. Han havde stadig en solid opbakning indenfor partiet, og dette betød meget for miljøindsatsen, som blev kraftigt opprioriteret på regeringsplan (Fritzbøger, 2004 s. 276). Efter en lang række mindre miljøtiltag, blev Vandmiljøplan II (VMP II) vedtaget i 1998, der igen indeholdt stramninger. I år 2000 blev Wilhjelmudvalget, der blev udgjort af forskellige interessenter på miljøområdet, nedsat af regeringen. Den primære opgave var at lave en status over miljøets tilstand i Danmark og komme med anbefalinger om fremtidens miljøpolitik. Dette arbejde skulle dog ikke komme til at præge den efterfølgende miljøpolitik i forventet grad, da en ny regering kom til magten samtidig med, at rapporten lå færdig i november 2001.

På trods af, at valgkampen i 2001 ikke havde handlet stort om miljøet, og hvordan der blev lovgivet indenfor dette område, gennemførte den nye VK-regering (2001-2005) en lang række ændringer i bl.a. Miljøministeriet. Svend Auken's miljøministerium havde vokset sig meget stort og indflydelsesrigt, men opbakningen til denne linje blev ikke delt af den nye regering. Gennem en række tiltag blev der sparet på ministeriets budgetter, ligesom en lang række råd og nævn, til fremme af miljøet, blev nedlagt. Udover disse ændringer blev der også oprettet et nyt institut til vurdering af miljøet under ledelse af den omdebatterede Bjørn Lomborg. Lomborg var blevet kendt for sin pragmatiske tilgang til globale klimæændringer, og et lignende syn kom til at dominere synet på dansk miljøpolitik i tiden herefter (Jerking, 2009). Som kommentar til det ændrede fokus i miljøpolitikken, og ikke mindst de mange besparelser, udtalte statsminister Anders Fogh Rasmussen følgende på Venstres Landsmøde i 2003;

Der er ikke en frø, ikke en fugl, ikke en fisk der har fået det ringere som følge af regeringens miljøpolitik. Den eneste, der har fået det ringere, er nok Svend Auken.

(Rasmussen, 2003)

Denne tilgang til miljøområdet blev dog justeret kort herefter, blandt andet med udnævnelsen af den konservative Connie Hedegaard til miljøminister i 2004 og tilførslen af de såkaldt to miljø-milliarder. Hedegaards indtog i miljøministeriet og den nye linje affødte stor vælgertilslutning i meningsmålingerne, og der blev talt om en såkaldt Connie-effekt (Carlsen, 2007). I stedet for primært at fokusere på besparelser og erhvervslivets vækstvilkår, blev miljøindsatsen igen opprioriteret. Dette dualistiske fokus blev idegrundlaget for Vandmiljøplan III der blev præsenteret i 2004, ligesom oprettelsen af en række nationalparker, var i tråd hermed (Naturstyrelsen).

I 2009 præsenterede VK-regeringen den omfattende handlingsplan "Grøn Vækst", hvor flere ministerier var involveret, og fokus var at skabe en bæredygtig vækst, hverken på bekostning af konkurrenceevne eller miljøet. Implementeringen af "Grøn Vækst" medførte dog mange problemer, og planen blev aldrig gennemført fuldt ud (Bundgaard, 2011).

I 2011 fik Danmark igen en socialdemokratisk ledet regering, der allerede i forbindelse med udfærdigelsen af regeringsgrundlaget, besluttede at tage den hidtidige miljølovgivning op til revision (Regeringsgrundlaget, 2011 s. 33). Der blev nedsat en uafhængig Natur- og Landbrugskommission, der i cirka to år arbejdede fremmod at præsentere forslag til løsning af landbrugets strukturelle, økonomiske og miljømæssige udfordringer. Resultatet blev 44 anbefalinger af forskellig karakter, der blev samlet i rapporten "Natur og Landbrug - en ny start". Disse anbefalinger ligger op til en gennemgående reform af miljøplanlægning i Danmark, og måden hvorpå naturen bruges og tænkes (Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 5). Selve navngivningen indikerer at det findes nødvendigt at bryde med de hidtidige praksis, og "starte på en frisk".

Miljøplanlægning er besværligt, og fra de første tiltag i midten af 70'erne er der sket meget både i forhold til planlægningsprocessen og de miljøopfattelser, der lovgives ud fra. Der er således sket markante skift i måden der planlægges på, og et nyt er sandsynligvis nært forestående jf. italesættelsen i rapporten "Natur og Landbrug - en ny start". Disse skift er udgangspunktet for dette speciale, i det mønstre og tendenser i de hidtidige vandmiljøhandlingsplaner søges identificeret. Herudover er det en ambition at afgøre om "Natur og Landbrug - en ny start" reelt set repræsenterer "en ny start", et flashback eller "mere af det samme".

1.2. Problemformulering

Danskernes brug af naturen har, siden midten af 1970'erne og frem til i dag, været reguleret og planlagt. Miljøplanlægningen er dog ikke forløbet på samme måde gennem hele perioden, ligesom der også er sket skift i, hvordan miljøet opfattes. I planlægningsprocessen i dag er det eksempelvis, typisk at der involveres langt flere aktører end tidligere, hvor det ikke var usædvanligt, at en lille gruppe eksperter udarbejdede de senere generelt gældende love. Miljøopfattelsen har ligeledes ændret sig over tid, hvilket måske bedst illustreres med Venstres holdningsskifte til miljøspørgsmål i begyndelsen af 00'erne, jf. foregående afsnit. Denne udvikling indenfor miljøplanlægning er interessant, især set i forhold til den netop offentliggjorte rapport "Natur og Landbrug - en ny start", som, ifølge kommissionen bag, ligger op til en reform af den nuværende politik indenfor området. Selve italesættelsen af behovet for en *ny start*, vidner om en erkendelse af, at den hidtidige indsats ikke har været fordelagtig. På baggrund heraf søger dette speciale at analysere, hvilke miljøopfattelser og planlægningstilgange der har domineret de hidtidige vandmiljøhandlingsplaner. Herudover vurderes det, hvorvidt Natur- og Landbrugskommissionens rapport "Natur og Landbrug - en ny start" er et brud med den hidtidige praksis i forholdt til miljøopfattelse og planlægningsproces. Således kernen i dette speciale, hvor der arbejdes ud fra følgende problemformulering:

Hvilke miljøopfattelser og planlægningstilgange har domineret de hidtidige danske vandmiljøhandlingsplaner, og i hvor høj grad ligger "Natur og Landbrug - en ny start" op til en ny praksis indenfor området?

Den første del af specialets problemformulering besvares gennem en analyse af de hidtidige overordnede danske vandmiljøhandlingsplaner med det formål at identificere brud, mønstre og tendenser. Som redskab til at foretage denne analyse inddrages teori omkring miljødiskurser for at undersøge, hvordan miljøet tænkes og italesættes af beslutningstagerne. Dette søges påvist ved hjælp af overordnede diskursanalyser af de forskellige vandmiljøhandlingsplaner, der tjener som karakteristiske og centrale kilder fra den givne periode. Der kan eksistere flere modstridende diskurser om eksempelvis miljø i et samfund - analysen har dog ikke til formål at påvise sådanne antagonismer. Ambitionen er udelukkende at dokumentere, hvilken diskurs der er herskende blandt beslutningstagerne, og som dokumenterne derfor bærer præg af. I forbindelse med analysen benyttes der ligeledes teori omkring dansk miljøplanlægning. Baggrunden herfor er et ønske om at dissekere planlægningsprocessen bag vandmiljøhandlingsplanerne, der er blevet gennemført i Danmark. Tilblivelsen af de forskellige miljøhandlingsplaner gøres således til genstand for en grundig analyse for at påvise, hvordan, hvorfor og for hvem der planlægges. Denne binære tilgang i behandlingen og forståelsen af et problemfelt er anbefalelsesværdig, da diskurs og handling er tæt forbundet. Det er relevant at undersøge, hvorvidt beslutningstagerne i deres handlinger er tro mod den diskursive tilgang, som de udtrykker (Sörlin, et al., 2011 s. 11). Problemformuleringens første del besvares endegyldigt i afsnit 6 "Mønstre og tendenser i dansk vandmiljøpolitik", hvor analyseresultaterne på tværs af de forskellige perioder sammenlignes, og den generelle udvikling søges påvist.

For at triangulere under specialets dokumentanalyse, er der foretaget to interviews med henholdsvis Peter Gæmelke (tidligere præsident i Dansk Landbrug) og David Rehling (tidligere direktør i DN). Disse aktører har begge et indgående kendskab til emnet, og har interesseret sig for området før og efter deres embedsperiode. Det er ikke relevant om respondenterne finder den førte politik meningsfuld, men derimod blot om de kan genkende det planlægningsmæssige og diskursive indhold specialet fremhæver.

Det efterfølgende hovedafsnit tager udgangspunkt i problemformuleringens anden del om, hvorvidt rapporten "Natur og Landbrug - en ny start" kan ses som et brud med den forhenværende praksis indenfor miljøplanlægning. Under inddragelse af de hidtidige mønstre og tendenser, fra analysen, vurderes det, om den nye rapport reelt ligger grundpilleren til en ny start for landbruget og naturen. Rent praktisk analyseres Natur- og Landbrugs Kommissionens rapport "Natur og Landbrug - en ny start" på samme måde som de faktiske vandmiljøhandlingsplaner. Der tages forbehold for at rapporten udelukkende er en del af kortlægningsprocessen forud for en potentiel ny vandmiljøhandlingsplan. Det er som følge heraf et åbent spørgsmål, om alle rapportens anbefalinger implementeres endeligt. På trods af rapporten således ikke er en vandmiljøhandlingsplan, sammenlignes den med de øvrige da den er en indikator på hvilket diskursivt og planlægningsmæssigt grundlag en eventuel ny plan vil hvile på. I afsnit 7.2. "En "ny start", flashback eller mere af det samme" vurderes det, på baggrund af analyseresultaterne, om "Natur og Landbrug - en ny start" repræsenterer et brud med hidtidig praksis. Således besvares problemformuleringens anden del, og dermed betragtes den samlede problemstilling som færdigbehandlet. I den efterfølgende konklusion sammenfattes specialets forskellige hovedafsnit ligesom problemformuleringen besvares endegyldigt. Herudover kommenteres der ligeledes på besvarelsens begrænsninger og perspektiverne for videre og dybere arbejde indenfor problemfeltet. Sådanne synsvinkler præsenteres traditionelt set i en perspektivering, men de inkluderes i dette speciale i den samlede konklusion.

I arbejdet med specialets problemformulering har det været nødvendigt at foretage en række afgrænsninger. Herudover benyttes der i specialet en lang række begreber, som kan forstås forskelligt alt efter sammenhængen, hvori de indgår. Derfor er det nødvendigt at præsentere en begrebsafklaring for at definere, hvordan centrale begreber som vandmiljøpolitik, miljøopfattelser og planlægningsprocesser bruges og forstås i dette speciale.

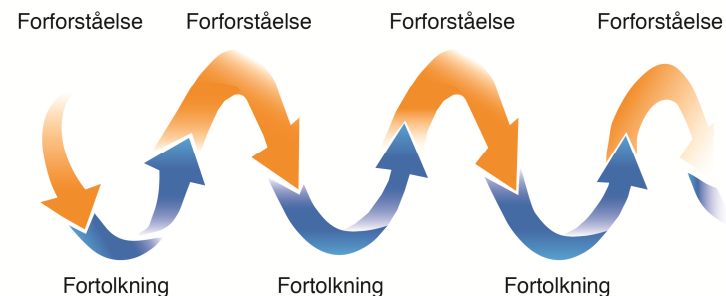
Miljøopfattelse er et subjektivt begreb, som er svært at operationalisere og opdele på overordnet plan. Denne udfordring har inspireret den australske professor i politik, John Dryzek, til at identificere de miljøopfattelser, der har præget international miljøpolitik. Dette har resulteret i en række forskellige miljødiskurser, og disse udgør det teoretiske grundlag for de miljøopfattelser, som eftersøges i de danske vandmiljøhandlingsplaner. Begrebet miljøopfattelser er, i dette speciale, derfor sammenfaldende med John Dryzek's miljødiskurser, som han præsenterer i bogen "The Politics of the Earth" (2005). Det er ligeledes svært at operationalisere og klarlægge *planlægningstilgange*, hvorfor der i forbindelse hermed også inddrages teori. Professor Per Christensen har udgivet grundbogen i miljøplanlægning "Kampen om vandet" (2000), og denne udgør, sammen med andre værker af samme forfatter, basis for analysen af planlægningstilgangen. Planlægningstilgangen, og de dertil knyttede begreber om planlægningstyper mv., skal derfor forstås som henvisning til de opfattelser, som Per Christensen har heraf, og som forklares i specialets teori afsnit. Med hensyn til *danske vandmiljøhandlingsplaner*, eksisterer der et utal af disse, med vidt forskelligt indhold. Der dog forskel på hvor omfattende planerne, og i hvor høj grad de fremstår som en "paraply" af tiltag til afhjælpning af eksempelvis forureningsbekæmpelse i vandmiljøet. Dette speciale fokuserer på syv, kronologisk spredte, vandmiljøhandlingsplaner, der er karakteristiske ved at de alle er overordnede og orienterer sig mod forureningsbekæmpelse. I forbindelse med disse planer er vigtigt at holde for øje, at de igennem de seneste årtier har lænet sig tæt op ad internationale bestemmelser indenfor området. Dette være sig især EU-lovgivning, som eksempelvis Vandrammedirektivet fra 2000, der dikterer, hvilke internationale forpligtelser Danmark skal leve op til med hensyn til naturkvalitet og miljøbeskyttelse. Som oftest er regulativerne fra EU dog rammebetingelser, og Danmark kan derfor til en vis grad planlægge selvstændigt indenfor de givne rammer. Derfor er det relevant at arbejde specifikt med danske vandmiljøhandlingsplaner og se på mønstre og tendenser heri.

2. Metode

Problemstillingen i dette geografispeciale har en tydelig historisk dimension, idet der arbejdes med en fortidig udvikling over tid. Der arbejdes således i et krydsfelt mellem fagene historie og geografi, og der anvendes derfor metoder fra begge fag. Som flerfaglig kandidatstuderende, med denne fagkombination, er det dualistiske fokus med inddragelse af både hoved- og bifag fordelagtig og anbefalet jf. semesterbeskrivelsen. Herudover ligger flere af de erklærede kompetencemål i studieordningen for kandidatspecialet op til, at problemstillingen behandles tværfagligt (Studienævn for Planlægning og Geografi, 2013 s. 5-7). Geografi er traditionelt set en del af det naturvidenskabelige fakultet, og derfor bygges der ofte på den naturvidenskabelige tradition med fokus på kvantitative metoder, såsom målelige resultater, forklaring og objektivitet. Dette speciale arbejder dog ikke ud fra de, i den forbindelse, klassiske metodeidealiser som empirisme og rationalisme. I stedet for at have den fysiske verden som genstandsfelt, og blot betragte mennesket som et biologisk væsen heri, er mennesket og dets ageren omdrejningspunktet i dette speciale. Derfor knytter specialets tilgang til videnskabsteorien sig mere til den humanvidenskabelige tradition, hvor det netop er mennesket, der er genstandsfeltet, og der arbejdes med kvalitative metoder og fokus på tolkning og forståelse (Thisted, 2010 s. 29). Brugen af denne videnskabelige tilgang er dog ikke uset indenfor geografien i kraft af fagets brede og flervidenskabelige karakter. I geografi beskæftiger man sig således ikke kun med den fysiske verden i naturgeografien, men også de mennesker der lever i den gennem kulturgeografien. Med dette temaområde er det i kulturgeografien oplagt at arbejde flervidenskabeligt, hvilket igen er bekræftende for dette speciales tværfaglige karakter (Hansen, et al., 2007 s. 9). Specialet tager udgangspunkt i den del af kulturgeografien, der kendes som den humanistiske geografi, der i særdeleshed benytter hermeneutiske og fænomenlogiske metoder.

Den humanistiske geografi opstod i 1960'erne som et opgør mod den logiske positivisme, både samfunds- og videnskabskritisk. Kritikken rettede sig især mod "tingsliggørelsen" af menneskets handlinger og tendensen til at reducere de enkelte mennesker til prikker på et kort eller statistikker i videnskaben. Denne fremgangsmåde dehumaniserer mennesket og fjerner relevante informationer om værdier, normer og meninger - altså alt hvad der definerer os som mennesker og ikke ting. På baggrund heraf er den humanistiske geografi anti-naturalistisk og søger forståelse i stedet for forklaring (Hansen, et al., 2007 s. 64-65). I forbindelse med dette speciale er det essentielle ligeledes, hvordan miljøet opleves og dermed omtales og håndteres - ikke miljøets faktiske tilstand i forhold til forureningsgrad m.m.

Udgangspunktet for dette speciales kulturgeografiske problemformulering er, at fortiden må fortolkes for at afgøre om en ny udvikling er et brud med det hidtidige mønster. Fortolkningen er i dette speciale baseret på hermeneutikken, der har rødder tilbage i antikken, hvor den blev brugt til at analysere Bibelen. Siden da har hermeneutikken vundet stort indpas til tolkning og forståelse af tekster og andre enheder, der indeholder en mening (Hansen, et al., 2007 s. 122-123). Inden enhver fortolkning hersker der en forforståelse, og denne nye fortolkning leder til en ny forforståelse, der igen danner udgangspunkt for en fortolkning osv. Figur 2. viser den hermeneutiske spiral



Figur 2. Den hermeneutiske spiral, forforståelse bruges til en fortolkning som danner udgangspunkt for en ny forforståelse. Frit udformet efter (Ebdrup, 2012).

Den hermeneutiske tilgang ligger i naturlig forlængelse af dette speciales humangeografiske udgangspunkt, der er baseret på kvalitative data og tolkning af disse. Som bekendt er hermeneutik ikke kun en tilgang indenfor geografi, men i høj grad også indenfor historie. Intentionen er i historie ofte at klarlægge en fortidig virkelighed gennem tolkning af en given kilde, i forbindelse hermed er hermeneutikken, og den hermeneutiske spiral essentiel (Kristensen, 2007 s. 107). Den kildekritiske metode er en anden fundamental tilgang i historiefaget, og den anvendes også i dette speciale. Gennem kildekritik undersøges det, hvor en given forfatter har sin viden fra, og om det der meddels er troværdigt (Kristensen, 2007 s. 24-25). Som det fremgår af afsnit 2.2., "Dataindsamling", er kildekritik blev anvendt til udvælgelse af, hvilke kilder der benyttes gennem hele specialet. Der eksisterer mange modsatrettede holdninger til dansk vandmiljøplanlægning, og det er derfor nødvendigt at undersøge, om forfatteren bag en kilde har forbindelse til en miljø- eller landbrugsorganisation, eller derimod er en fagperson, som må kunne opfattes som nøgtern. Dette har især været nødvendigt i specialets indledende afsnit 1. "Indledning" og 1.1. "Problemfelt", hvor formålet var at skitsere en historisk udvikling. I disse afsnit laves der en såkaldt slutning fra beretning, hvor den fortidige virkelighed dokumenteres på baggrund af det, som forfatteren meddeler. Derfor er det nødvendigt at sikre sig, at det forfatteren rent faktisk meddeler har hold i den fortidige virkelighed ved hjælp af kildekritik (Kristensen, 2007 s. 143-144). Specialets analyse og den første del af diskussionen er ikke baseret på slutning fra beretning, men derimod slutning fra frembringelse. Her er det de fortidige levn, i dette tilfælde miljøhandlingsplaner, som analyseres med henblik på at identificere miljøopfattelser og planlægningstilgange. Da det er de originale kilder, der er udgangspunktet, er omfattende kildekritik ikke nødvendig, da der tolkes direkte på de rå data (Kristensen, 2007 s. 125).

Kildekritikken har igen spillet en rolle i forbindelse med valideringen af specialets dokumentanalyse, der er baseret på interviews med Peter Gæmelke og David Rehling. Her er fremgangsmåden endnu engang slutning fra beretning, da det er deres syn på udviklingen gennem vandmiljøhandlingsplanerne der undersøges. I forbindelse hermed er det relevant at holde for øje at respondenternes tilbagemeldinger kan være farvet af deres fortidige engagement i henholdsvis Dansk Landbrug og DN.

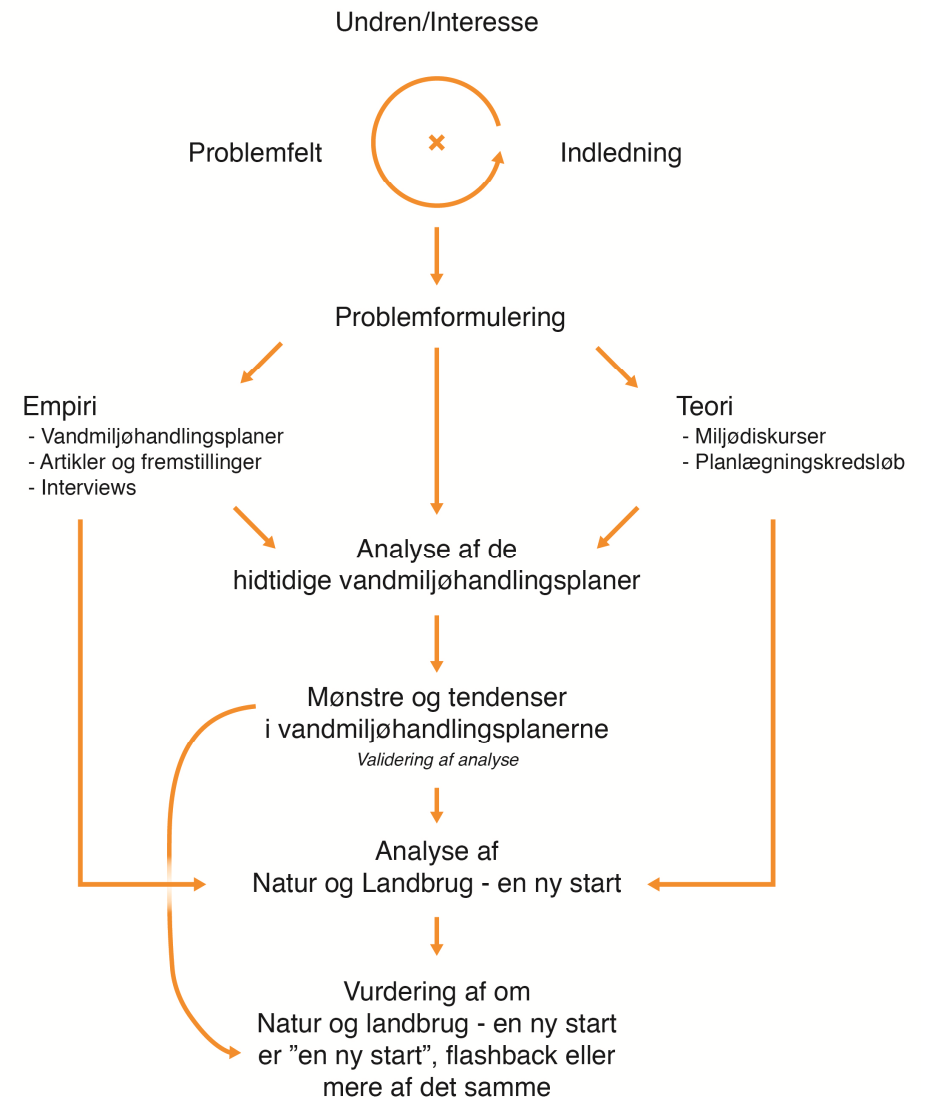
De forudgående metodiske overvejelser, i dette afsnit, leder frem til en række sammenfattende bemærkninger om, hvordan videnskabsteori og videnskabelige metoder benyttes i dette speciale.

- Der arbejdes i et krydsfelt mellem historie og geografi, og der anvendes derfor metoder fra begge fag.
- Specialet knytter sig ikke til den klassiske naturvidenskabelige tradition, men derimod den humanistiske geografi.
- Der bruges primært kvalitative data til at besvare problemstillingen, da disse indeholder relevante information om værdier og meninger, som ikke kan findes i kvantitative data.
- Det anerkendes, at alle fortolkninger sker på baggrund af en forforståelse, og derfor benyttes den hermeneutiske tilgang i tolkningen af kilderne.
- Kildekritik bliver anvendt løbende gennem hele specialet - i særdeleshed i de indledende afsnit og i forbindelse med interviews.
- Hvor der bruges slutning fra frembringelse spiller kildekritikken en mindre rolle, og fokus ligger på selv at forstå og tolke levnene i form af de historiske dokumenter - korrekt og uden forudindtagede holdninger.
- Interviewene behandles kildekritisk, ligesom de gængse overvejelser omkring interviewmetode inddrages og uddybes i Bilag 1. "Interviewmetode".

2.1. Forskningsdesign og dataindsamling

Dette speciale kan defineres som et såkaldt empiri-speciale, der udspringer af interessen for at undersøge et empirisk forekommende fænomen dybdegående. Denne type speciale iagttager den empiriske virkelighed og opstiller en begrundet undren herudfra, der typisk resulterer i en problemformulering eller hypotese. Det empiriske fænomen, som dette speciale er skrevet på baggrund af, er Landbrug- og Naturkommissionens rapport "Natur og Landbrug - en ny start". Ifølge rapporten selv, og medier af forskellig art, lægges der i rapporten op til en reform af dansk vandmiljøplanlægning. Det er denne påstand, der ved hjælp af teori og empiri, undersøges i dette speciale. Specialets hovedelementer er sat i forhold til hinanden i Figur 3 til højre - vidensproduktionsprocessen fremgår ligeledes heraf.

For at begrunde problemstillingen redegøres der i de indledende afsnit 1. "Indledning" og 1.1. "Problemfelt" for fænomenet miljøproblemer, og hvordan planlægning bliver benyttet for at afhjælpe disse problemer. Der anlægges en historisk vinkel på denne gennemgang for at blotlægge den overordnede udvikling, der har fundet sted indenfor området. På baggrund heraf benyttes der en række historiske fremstillinger af forløbene. I indledningen benyttes i særdeleshed historikeren Bo Ftizbøgers bøger "Vandets veje" (2009) og "Det åbne landskulturhistorie - gennem 300 år" (2004). Udover sådanne generelle fremstillinger benyttes der også historiske kilder som Rachel Carsons "Silent Spring" (1962) og Brundtlandrapporten (1987). I afsnit 1.1. "Problemfelt" redegøres der mere specifikt for miljøplanlægning, hvorfor mere konkret litteratur herom benyttes, eksempelvis "Det heles vel" (1999) af Jens Engberg, omkring miljøplanlægningen i Danmark. De generelle historiske fremstillinger, der benyttes i afsnit 1. "Indledning", benyttes også omend i mindre omfang. Herudover inddrages artikler og webmateriale fra nutiden for dermed at skitsere miljøplanlægningen i vores samtid.



Figur 3. Hovedelementer og vidensproduktionsproces i specialet.

På baggrund af den initierende undren, og de indledende afsnit opstilles specialets problemformulering, der omhandler "Natur og Landbrug - en ny start", og om hvorvidt denne er et brud med diskursiv- og planlægningsmæssig praksis i de hidtidige vandmiljøhandlingsplaner. Afsnit 1.2. "Problemformulering" forholder sig til de forudgående afsnit, og trækker således på dataindsamlingen, der var forbundet hermed. Herudover er der søgt inspiration til tilgangen i andet videnskabeligt arbejde indenfor området som eksempelvis (Butteris, et al., 2000) og (Alexander, 2008).

I afsnit 4. "Teori" og underafsnittene 4.1. "Planlægningsteori" og 4.2. "Miljødiskurser" beskrives specialets teoretiske forståelsesramme. Disse teorier præsenteres ikke med det formål at diskutere forskellige teoretiske tilgange, men udelukkende med henblik på den empiriske undersøgelse der ønskes gennemført. Udvælgelsen af teorierne er sket ud fra de gængse videnskabelige krav, og der argumenteres ligeledes kort for styrker og svagheder i forbindelse med de valgte teorier. Underafsnittet om planlægningsteori er baseret på Per Christensens arbejde indenfor området. I bogen "Kampen om Vandet" (2000) præsenteres værktøjer til at dissekere og forstå planlægningsprocessen bag vandmiljøhandlingsplaner. Denne kilde er forholdsvis gammel, men den generelle behandling, der gives, findes stadig aktuel, omend der er blevet præsenteret ny planlægning. Der er dog blevet truffet forholdsregler for at sikre, at de mindre generelle dele af planlægningsteorien er så aktuelle som mulige. Dette er imødekommet ved at inddrage Christensens seneste bog "Fældet i forandring" (2007) og endnu ikke publicerede kapitler fra hans bidrag til den seneste udgave af grundbogen "Humanøkologi". Underafsnit 4.2. "Miljødiskurser" består af en komprimeret gengivelse af John Dryzek's teori omkring de forskellige miljødiskurser, som han har identificeret. Der findes mange teoretikere indenfor dette felt, og igennem dataindsamlingen er en lang række af disse blevet kendte (Se afsnit 4.2. "Miljødiskurser"). Der fokuseres dog primært på John Dryzek's teori, da den med sit generelle, historiske og pragmatiske udgangspunkt findes mest anvendelig.

Bekræftende for udvælgelsen var ligeledes, at Dryzek's arbejde synes meget anerkendt, og hans bøger får gode anmeldelser på internationale digitale biblioteker som eksempelvis jstor.org. Disse teoretiske udgangspunkter benyttes i analysen af de hidtidige vandmiljøhandlingsplaner, samt Natur- og Landbrugskommissionens rapport "Natur og Landbrug - en ny start".

Analysen af de hidtidige vandmiljøplaner foretages i afsnit 5. "Danske vandmiljøhandlingsplaner". Her gennemgås de syv overordnede vandmiljøhandlingsplaner med forbillende i planlægningens kredsløb, der introduceres i afsnit 4.1. "Planlægningsteori". Herudover foretages der en kritisk diskursanalyse for at se på sammenhængen mellem diskurs og handling, samt at identificere Dryzek's miljødiskurser, præsenteret i afsnit 4.2. "Miljødiskurser". De centrale dokumenter i analysen af vandmiljøhandlingsplanerne er, selvfølgelig de historiske dokumenter der blev offentliggjort i forbindelse med præsentationen af planlægningen. Der eksisterer ligeledes andre dokumenter i forbindelse med hver enkelt handlingsplan, som eksempelvis kortlægningsdokumenter, referater af konferencer, evalueringer m.m. Disse dokumenter inddrages ligeledes i analysen, og til sammen udgør disse dokumenter den centrale empiri i specialet. Dokumenterne er rekvireret ad forskellig vej, især gennem Miljøstyrelsens publikationsdatabase og Miljøministeriets informationscenter. I forhold til analysen af den historiske kontekst i perioden for vandmiljøhandlingsplanernes tilblivelse, benyttes der i vid udstrækning artikler fra perioden. Artiklerne stammer primært fra Ritzaus Bureau, der som nyhedsbureau typisk forholder sig neutralt i deres dækning. Artiklerne er frembragt gennem databasen Infomedia, hvortil URL-adressen for hver enkel artikel ligeledes er opgivet.

I afsnit 6. "Mønstre og tendenser i danske vandmiljøhandlingsplaner", sammenfattes analyseresultaterne for hvert led i planlægningens kredsløb, og i forhold til den diskursive udvikling. Tabel 1. på næste side viser de syv vandmiljøhandlingsplaner der analyseres i dette speciale.

Årstal	Populær betegnelse	Forkortelse
1973	Miljøbeskyttelsesloven	MBL
1985	NPO-handlingsplanen	NPO
1987	Vandmiljøplan I	VMP I
1991	Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i landbruget	HBL
1998	Vandmiljøplan II	VMP II
2004	Vandmiljøplan III	VMP III
2009	"Grøn Vækst"	GV

Tabel 1. De overordnede danske vandmiljøhandlingsplaner med årstal og forkortelse.

Som nævnt i afsnit 1.2. "Problemformulering" er de overstående vandmiljøhandlingsplaner ikke de eneste, der er præsenteret i perioden. Den valgte empiri er således ikke sammenfaldende med det samlede datamateriale. Der findes en række mindre handlingsplaner, men disse er udeladt af tidsmæssige hensyn og for ikke at skulle forplumre analysen med en alt for stor datamængde. Den valgte empiri indbefatter de mest omfattende vandmiljøhandlingsplaner og dækker perioden i intervaller på mellem 2 og 7 år. På baggrund heraf vurderes det, at datamaterialet er dækkende for perioden og derfor relevante at identificere mønstre og tendenser ud fra.

For at underbygge skitseringen af udviklingen i afsnit 6. "Mønstre og tendenser i danske vandmiljøhandlingsplaner" gennemføres der kvalitative interviews med den tidligere præsident for Dansk Landbrug Peter Gæmelke, samt tidligere direktør for DN David Rehling. Forberedelserne til interviewene, selve udførelsen og efterbehandlingen er gennemført under hensyntagen til de forhold som Steinar Kvale omtaler som vigtige i sin bog *"Interview – En introduktion til det kvalitative forskningsinterview"* fra 1997 (Kvale, 1997). Herudover har forelæsningsnoter fra kurset "Kvalitative metoder" og generelt erfaringer gennem hele uddannelsesforløbet været inspirerende for tilgangen til interviewene. I det Bilag 1 "Interviewmetode" er de redegjort nærmere for de overvejelser der er gjort i forhold til de tolv interviewstadier i Kvalets model.

Besvarelsen af problemformuleringens anden del, der omhandler hvorvidt "Natur og Landbrug - en ny start" er et brud med den hidtidige praksis, følger samme fremgangsmåde. Rapporten og øvrige dokumenter udfærdiget i forbindelse hermed, er den centrale empiri og analyseres efter planlægningens kredsløb. Der er dog faser heri, som "Natur og Landbrug - en ny start" endnu ikke er nået, da rapporten tjener som kortlægning forud for en endelig handlingsplan. Som følge heraf tilskrives den foreslåede tilgang til disse led i planlægningskredsløbet stor værdi, ligesom indikationer på fremgangsmåden benyttes. Herudover foretages der, som det også var tilfældet med de syv hidtidige vandmiljøhandlingsplaner, en diskursanalyse, med henblik på at identificere italesættelse der bærer præg af Dryzek's miljødiskurser.

Efter at have analyseret de syv tidligere vandmiljøhandlingsplaner, samt anbefalingerne til en kommende i "Natur og Landbrug - en ny start", vurderes det endeligt om der rent faktisk er tale om "en ny begyndelse". Denne vurdering sker med udgangspunkt i afsnit 6. "Mønstre og tendenser i danske vandmiljøhandlingsplaner" samt analysen af "Natur og Landbrug - en ny start". Vurderingen, og dermed den endelige besvarelse af specialets problemformulering, sker i afsnit 7.2. "En "ny start", flashback eller mere af det samme?". Opbygningen af dette afsnit følger, som i de tidligere afsnit, planlægningskredsløb, og udviklingen vurderes løbende i forhold til de forskellige faser. For hvert enkelt led i planlægningsprocessen vurderes det således om "Natur og Landbrug - en ny start" er et brud med hidtidig praksis. Slutteligt vurderes den diskursive udvikling ligeledes med fokus på Dryzek's miljødiskurser, for dermed at undersøge om italesættelsen ændrer sig.

Gennem den systematiske databearbejdning i analysen, samt vurderingen foretaget på baggrund heraf, besvares den samlede problemformulering i afsnit 8 "Konklusion"

2.2. Diskursanalyse

Ordet diskurs bruges ofte i flæng uden nogen nærmere bestemmelse af indholdet. Derfor er der til tider ikke enighed om, hvad begrebet diskurs er, og hvordan det analyseres. Baggrunden for forvirringen er, at diskursanalyse ikke hviler på en enkelt tilgang, men snarere en række tværfaglige tilgange, som kan finde anvendelse på et væld af forskellige sociale områder. Formålet med dette afsnit er at klarlægge, hvordan diskursbegrebet forstås i dette speciale, og hvordan diskursanalysen rent praktisk foretages i den senere analyse.

Den grundlæggende antagelse i forbindelse med diskurser, og analyse af sådanne, er, at sproget ikke er uskyldigt. Sproget struktureres efter forskellige mønstre, som følges, når emner indenfor bestemte domæner italesættes. Diskursanalyse er et redskab til at forsøge at klarlægge disse bagvedliggende mønstre for, hvordan emner italesættes (Jørgensen, et al., 2010 s. 9-10) - i dette tilfælde indenfor miljø og planlægning. Den grundlæggende definition, af diskurs der som anvendes i dette speciale, ses i uddraget nedenfor.

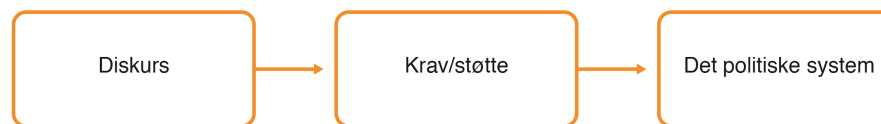
Diskurs er en bestemt måde at tale om og forstå verden (eller et udsnit af verden) på.

(Jørgensen, et al., 2010 s. 9)

Det udsnit af verden, der fokuseres på i analysen, er det danske vandmiljø. Som det klarlægges i analysen, er der mange forskellige måder at tale om og forstå det danske miljø. En landmand vil typisk have en produktionsorienteret tilgang til miljøet, hvilket gør at han opfatter og italesætter uønskede planter og dyr på sine marker, som henholdsvis ukrudt og skadedyr. Et individ uden tilknytning til landbrugserhvervet vil derimod i mange tilfælde glæde sig over en flok fouragerende kronhjorte eller kornblomster på en mark. På den måde er det tydeligt, at måden, hvorpå miljøet omtales, ikke afspejler opfattelsen heraf neutralt, men derimod er et udtryk for den baggrund, som man som individ har. Herudover har alle et latent ønske om at skabe en diskurs, som passer til ens eget syn, og derfor forsøger man ubevist at skabe eller forandre en given italesættelse af et emne. På baggrund heraf findes der et utal af diskurser omkring miljøet, og der opstår løbende nye.

Det er dog ikke formålet med dette projekt at påvise et udsnit af alle diskurser omkring miljøer, der eksisterer og har eksisteret i Danmark. Det er i stedet den diskursive praksis, som magthaverne lovgiver efter, som søges identificeret. Den diskursive praksis opstår i forbindelse med, at en diskurs har opnået større anerkendelse og udbredelse end de øvrige inden for området, og det bliver en såkaldt hegemonisk diskurs. Når en bestemt diskurs har opnået denne status, virker den selvindlysende, om end der stadig findes alternativer (Jørgensen, et al., 2010 s. 60-61). Således anvendes diskursanalysen i dette speciale med det formål at undersøge, hvilke diskursive praksisser, eller sågar hegemoniske diskurser, der har domineret danske vandmiljøhandlingsplaner frem til i dag.

Som tidligere nævnt er diskursanalyser analyser af, hvordan én eller flere personer tænker og taler om omverdenen på. Der er således fokus på sproget, der bruges til at italesætte og give et fænomen en bestemt identitet. De personer, der fokuseres på, er magthaverne indenfor miljøområdet, og italesættelsen, der analyseres på, findes i særdeleshed i de vandmiljøhandlingsplaner, som løbende er blevet udgivet siden 1970'erne. Figur 4 nedenfor, viser hvordan diskursanalysen relaterer sig til krav og støtte fra befolkningen, samt det politiske system.



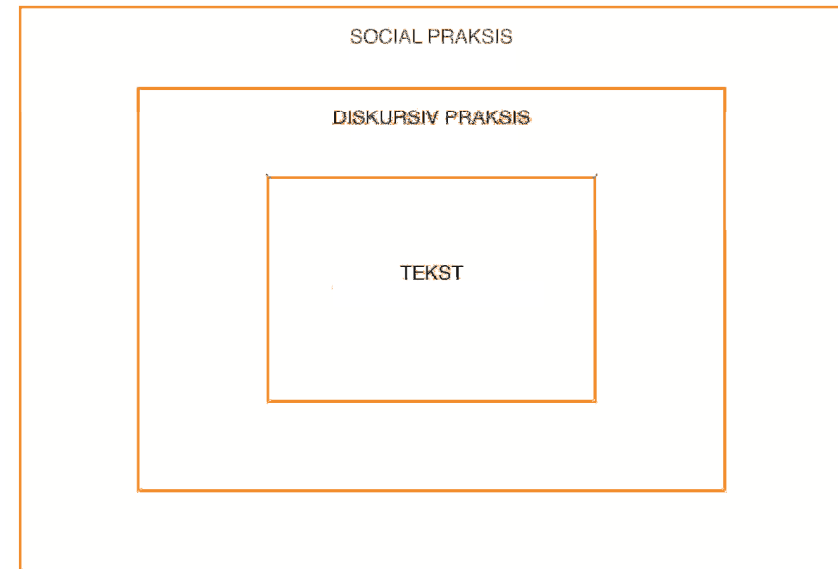
Figur 4. Diskurser driver kravene og støtte, som det politiske system reagerer på med lovgivning.

Der findes en række forskellige teoretikere indenfor diskursteori, som hver især plæderer en bestemt tilgang til diskursanalyse. I dette speciale anvendes den såkaldte kritiske diskursanalyse formuleret af Norman Fairclough³. Denne analyse metode anbefales i undersøgelsen af historiske tekster da den direkte lingvistiske tekstanalyse kombineres med social teori, som danner baggrund herfor. Der fokuseres på analyse af tekster med det formål at blotlægge de diskurser, som har været knyttet til udarbejdelsen af teksterne (Jørgensen, et al., 2010 s. 78). Faircloughs formål med kritisk diskursanalyse er ifølge ham selv at undersøge;

” [...] De ofte uigennemsigtige årsags- og determinansforhold mellem (a) diskursive praksisser, begivenheder og tekster og (b) bredere sociale og kulturelle strukturer, relationer og processer, [...] hvordan sådanne praksisser, begivenheder og tekster fremkommer og er ideologisk formet af magtrelationer og kampe om magt, [...] og hvordan uigennemsigtheden i disse relationer mellem diskurs og samfund selv er en faktor, der sikrer magt og hegemoni (Jørgensen, et al., 2010 s. 75)

Den kritiske *diskursanalyse* består af tredimensioner, som er *tekst*, *diskursiv praksis* og *social praksis*. Den sociale praksis opfattes af Fairclough som ikke-diskursiv, og det er den virkelighed, som den diskursive praksis omtaler. Det kan være bestemte begivenheder eller omstændigheder, der er styrende for, hvordan emner opfattes og italesættes (Jørgensen, et al., 2010 s. 58-66). Den diskursive praksis forholder sig til den sociale praksis gennem italesættelsen fortolker, opfatter og konstruerer en virkelighed bestemt af den diskursive tilgang (Jørgensen, et al., 2010 s. 79-84). Som følge af denne italesættelsesproces kan der frembringes tekst, der således er resultatet af de øvrige dimensioner. Denne tekst omhandler den fælles virkelighed, som alle oplever, dog gengivet med en bestemt tolkning af denne virkelighed bestemt af den diskursive praksis (Jørgensen, et al., 2010 s. 74-75). Forholdet mellem de tre dimensioner fremgår af Figur 5..

³ Jäger og Wodak beskæftiger sig også med kritisk diskursanalyse, men kan ikke betegnes som ophavsfigurer hertil.



Figur 5. Faircloughs tredimensionelle diskursbegreb i forbindelse med den kritiske diskursanalyse. Efter (Jørgensen, et al., 2010 s. 78).

I forhold til diskursanalysen i dette speciale bibeholdes det tredimensionelle fokus. I specialets analyse foretages diskursanalysen rent praktisk ved at indsætte teksten, der analyseres ind i den sociale praksis, historiske kontekst, den er udarbejdet i. Herefter analyseres den diskursive praksis, i dette tilfælde, hvordan der planlægges. Planlægningsprocessen er styrende for indholdet af de tekster, der præsenteres. Ud fra teksterne foretages den faktiske tekstanalyse af vandmiljøhandlingsplanerne, hvor tekstens indhold og sprog sættes i relation til den sammenhæng, den er udarbejdet ind i. Måden hvorpå forhold udtrykkes og italesættes efter en diskurs kaldes artikulationen, og denne søges klarlagt gennem selve tekstanalysen. Dette sker ved at gennemgå de forskellige dokumenter udarbejder i forbindelse med planerne, og identificere de såkaldte *momenter*. *Momenter* er tegn, som er en del af et system i relation med hinanden indenfor diskursen. I det følgende præsenteres de momenter, som eftersøges i tekstanalysen.

Nodalpunkter er et centralt referencepunkt, hvorom teksten er bygget op. Disse nøgleord er grundlæggende, og andre ord der sættes i forbindelse hermed for en bestemt betydning, bestemt heraf. Nodalpunkterne er med til at skabe et betydningsunivers, som ofte ikke beskrives direkte (Jørgensen, et al., 2010 s. 36-37). I forbindelse med *nodalpunkterne* opstår der såkaldte *ækvivalenskæder*, der er samlinger af ord, der knytter sig hertil. Ordene bliver i forbindelse med den sammenhæng, *ækvivalenskæden*, de indgår i tillagt en ladet betydning. Således vil bombesprængerne under Anden Verdenskrig i danske aviser altid blive betegnet som frihedskæmpere, hvorimod nutidens bombesprængere oftest omtales som terrorister (Jørgensen, et al., 2010 s. 55-56). På den måde er sammenhængen, hvori ord indgår betydningsfuld, og kæderne af ord konstrueres bevidst med det formål at danne konsensus om et givent emne. *Flydende betegnere* er en anden gruppe af ord, der får deres betydning i og fra *nodalpunktet* og den *ækvivalenskæde*, som de indgår i eller står i forbindelse med. Sådanne ord er så abstrakte, at de i sig selv ikke har en fast betydning, men i brugen af ordene forsøges de farvet og tillagt en ladning. Forskellige diskurser kæmper ofte om de samme flydende betegnere, og retten til at definere dem. Et eksempel på en flydende betegnere, er ordet "ansvar", som i sig selv har så bred en betydning, at det ikke kan defineres som et moment. I tilfælde hvor ordet derimod anvendes i forbindelse med en liberalistisk diskurs omkring nodalpunktet "frihed" og ækvivalenskæder som "selvbestemmelse", "den enkelte" og "fritmarked", bliver det tydeligt, at der med ansvar menes, at en person skal tage ansvar for sig selv. Havde ordet indgået i en socialistisk diskurs, ville ansvar typisk blive brugt i forbindelse med borgernes ansvar for fællesskabet og hinanden (Jørgensen, et al., 2010 s. 58-59). Diskurserne liberalisme og socialisme er to forskellige opfattelser af virkeligheden, der står i modsætning til hinanden, og indgår derfor i en *antagonisme*.

Antagonismer blokerer hinandens betydning og kæmper om de *flydende betegnere* i deres udfald mod hinanden. Der vil som udgangspunkt altid findes en moddiskurs til selv den mest udbredte diskurs. I nogle tilfælde er moddiskursen dog så svag, at den udbredte diskurs kan karakteriseres som en såkaldt *hegemonisk diskurs*. Her har en bestemt opfattelse af virkeligheden opnået forrang, og de øvrige dominerer dermed synet på og italesættelsen af verden (Jørgensen, et al., 2010 s. 60-61). I afsnit 4.2. "Miljødiskurser" præsenteres typiske nodalpunkter, ækvivalenskæder, flydende betegnere og antagonismer for de forskellige miljødiskurser, som John Dryzek har defineret. Begrebet *modalitet*, fra Faircloughs kritiske diskursanalyse, benyttes ligeledes i specialet - om end i mindre omfang. Modalitet vidner om, hvordan forfatteren forholder sig til det han siger - om det opfattes som en sandhed eller en påstand. Tilslutningen til et udsagn kan bestemmes ved at se på modalverber som "kan" "vil", "må" og "bør", og modaladverbialer som "jo", "naturligvis", "blot" og "kun" i sætninger. Disse ord vidner, sammen med andre markører som "måske", "lidt" "er", om, hvor stor tilslutning, der er til udsagnet. Hvor "måske" udtrykker forbehold, vidner brugen af "er" om fuld accept af udsagnet, henholdsvis lav og høj *affinitet*. (Jørgensen, et al., 2010 s. 95-96).

4. Teori

For at forstå og operationalisere de komplekse begreber miljøopfattelse og planlægningsproces bygger dette speciale på teoretisk arbejde indenfor disse forskningsområder. De to teorier bruges, i forbindelse med den senere analyse, som redskab til at dissekere de miljøhandlingsplaner, der i gennem årene er blevet præsenteret af beslutningstagerne i Danmark. På grund af teoriernes centrale rolle i specialets analyse argumenteres der for, hvordan den pågældende teori er relevant for analysen og anvendes i praksis.

4.1. Planlægningsteori

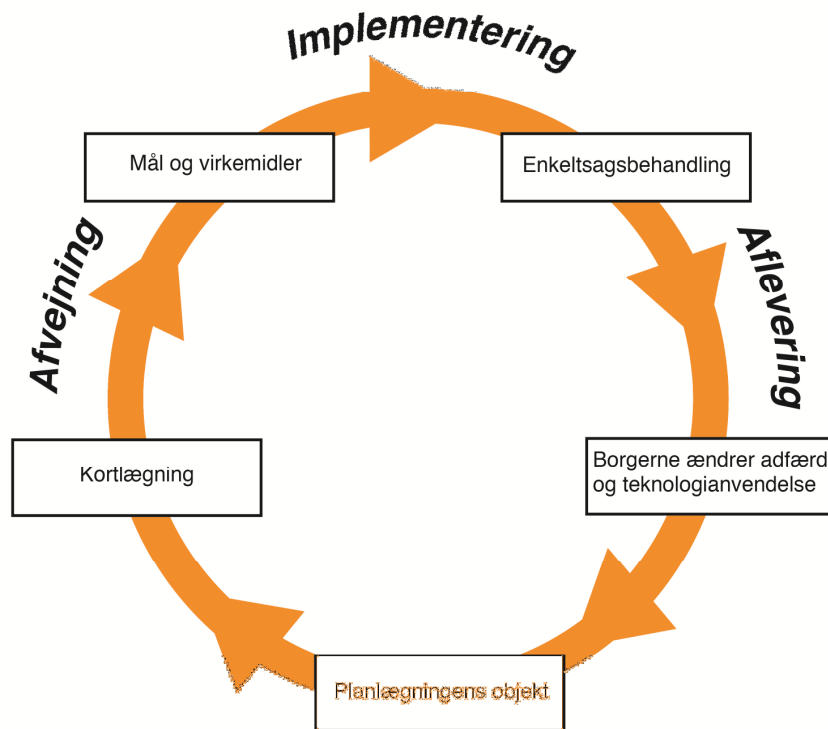
Planlægning foregår principielt indenfor alle områder i forsøget på at identificere, forhindre og forbygge problemer, der enten er forekommet eller som kan opstå i fremtiden. I forbindelse med al planlægning formuleres der nogle konkrete mål for problemet, der søges håndteret. For at nå målene udvælges der en række virkemidler, som implementeres på forskellig vis. Hvad der opfattes som et problem, og hvordan et sådan søges håndteret bedst muligt, kan være meget forskelligt, hvilket fremgår af det efterfølgende afsnit 4.2. "Miljødiskurser". Dette speciale arbejder som bekendt med de større miljøhandlingsplaner, der er blevet præsenteret i Danmark igennem tiden. Derfor fokuseres der udelukkende på planlægningsteori indenfor miljøområdet og specifikt på danske forhold. Dette medfører en naturlig afgrænsning fra en lang række internationale og generelle planlægningsteoretikere, som Charles Lindblom og John Sillince. Deres arbejde er dog inddraget i den mere generelle gennemgang af planlægningstyperne. Per Christensen, fra Aalborg Universitet, har igennem en årrække beskæftiget sig specifikt med dansk miljøplanlægning, og hans arbejde danner det planlægningsteoretiske grundlag i dette speciale. Denne udvælgelse er sket på baggrund af flere forhold, men primært som følge af hans store ekspertise indenfor området, der har resulteret i en lang række publikationer og herudover bøger, hvis kvalitet anerkendes bredt. Den brede anerkendelse er blandt andet årsag til, at hans bøger ofte bruges i undervisningen i planlægning og miljøteknik på de videregående uddannelser i Danmark. De første egne erfaringer med Per Christensens arbejde stammer

således også fra undervisningen på geografistudiet, hvor hans bøger var en del af pensum, ligesom teorien blev brugt i projektarbejdet. Det forhold, at hans arbejde allerede er kendt og fundet meget anvendeligt tidligere, har således været bekræftende for udvælgesen. Det er især den meget informative og direkte tilgang til planlægningen, som gør Christensens teori omkring planlægning aktuell og relevant i forhold til dette speciale. At teorien er konkret og direkte anvendelig gør det forholdsvist enkelt at dissekere en ellers kompliceret planlægningsproces bag en miljøhandlingsplan. Et kritikpunkt i forhold til Christensens arbejde er hans kraftige fokus på selve planlægningsprocessen. Den diskursive baggrund for planlægningen behandles ikke ligeså indgående, og de miljøopfattelser, som planlægningen sker på baggrund af, inddrages således ikke i det omfang, som de måske burde. At Christensen ikke fokuserer stort på denne vinkel, gør dette speciale relevant, da hans grundige arbejde med planlægningsproces netop inkorporeres med denne diskursive vinkel.

Per Christensens grundbog i miljøplanlægning "Kampen om Vandet" (2000) er udgangspunktet for kernebegreberne i dette teorigang. Der er dog sket meget udvikling indenfor miljøplanlægningen siden da, omend de centrale begreber til at forstå planlægningen er de samme. På baggrund heraf inddrages der ligeledes materiale af nyere dato, bogen "Fælleleder i forandring" (2007) og højaktuelle kapitler til en endnu ikke-udgivet opdateret udgave af "Humanøkologi" (2002). Dette fokus, på at sikre høj aktualitet i forhold til planlægningsteorien, er prioriteret, da planlægning og planlægningsprocesser er meget omskiftelige og direkte påvirket af den politik, der løbende gennemføres. I forbindelse med miljødiskurserne er aktualiteten ikke ligeså essentiel, da udviklingen forløber langsommere og ikke er nær så domineret af pludselig skift.

Planlægningskredsløbet

En central opfattelse i Christensens teori er, at planlægningen foregår i et kredsløb, eller en beslutningscirkel, der er opdelt i stadierne *afvejning*, *implementering* og *aflevering*. Inden for hvert stadie foretager forskellige instanser nogle handlinger, som er nødvendige for at planlægningen i sidste ende kan gennemføres. På trods af, at lovgivningen bliver gennemført, ophører planlægningsprocessen ikke, og der er derfor snarere tale om netop et planlægningskredsløb end en regulær planlægningsproces.



Figur 6. Planlægningens kredsløb. Efter (Christensen, 2000 s. 27)

Al planlægningen tager udgangspunkt i et objekt i miljøet, og fokuspunktet er et givent problem eller udfordring. Der findes, ifølge Christensen, to forskellige måder at forholde sig til objektet på - *arealplanlægning* og *handlingsplanlægning*. *Arealplanlægning* behandler miljøet som rummeligt opdelt i afgrænsede enheder, der påvirkes af de aktiviteter, der foregår her (Christensen, 2000 s. 28). Et eksempel på *arealplanlægning* er det danske plansystem, der foreskriver, hvilke aktiviteter der må foregå hvor. Der er således nogle steder, hvor det er lovligt at foretage sig en given aktivitet, hvorimod det ikke er muligt på andre lokaliteter. Således lovgives der i *arealplanlægningen* differentieret uden noget fælles regelsæt. I direkte modsætning hertil opererer *handlingsplanlægningen* med generelle regler, der er gældende på landsplan. I stedet for at være rummeligt orienteret beskæftiger *handlingsplanlægningen* sig med eksempelvis stofkredsløb. *Handlingsplanlægning* begyndte i 80'erne med en række nye planer som eksempelvis VMP I, der fokuserer på tab af kvælstof fra kvælstofkredsløbet (Christensen, 2000 s. 28). Udgangspunktet for planlægningen er derfor forskelligt, afhængigt af om der fokuseres på stofkredsløb i *handlingsplanlægningen* eller landskabet i *arealplanlægningen*.

Efter at have formuleret planlægningens objekt er det, ifølge Christensen, nødvendigt at kortlægge objektet med henblik på at identificere problemer i forhold hertil. Kortlægningen skal være grundig, og det er således ikke fyldestgørende blot at sige, at mængden af et givent stof stiger, det er også nødvendigt at modellere den fremtidige udvikling. Årsagen hertil er, at det på baggrund af kortlægningen skal være muligt at opstille mål og virkemidler til at forhindre problemet. Christensen bruger det eksempel, at det først er muligt at håndtere vibens tilbagegang i dansk natur, hvis det er kortlagt, hvad der forårsager tilbagegangen. Derfor er det nødvendigt med grundige undersøgelser af, om der er tale om naturlige populationssvingninger, eller om tilbagegangen er en konsekvens af de våde enge drænes. Resultatet afgør, om der er behov for at gennemføre planlægning på området (Christensen, 2000 s. 29).

Kortlægningens resultater vidner om, hvilke mål det er muligt at opnå. De opnåelige mål opstilles dog ikke direkte som mål for den samlede planlægning, da det er nødvendigt at foretage en såkaldt afvejning. Denne afvejning sker på baggrund af rimelighedsbetragtninger, hvor målene sammenholdes med de konsekvenser, som de vil medføre. Typisk afvejes der mellem et givent niveau af naturkvalitet og prisen for at hæve et eller flere niveauer. I tilfældet med viberne vil det være dyrt at genetablere de drænede enge, og derfor må der foretages en afvejning mellem vibebestanden og økonomiske omkostninger. I forhold til afvejningen, og de resterende dele af den videre planlægning, er der ofte flere forskellige interesser, der skal tages hensyn til. Dette søges imødekommet gennem offentlighedsfaser, hvor det er muligt for interessenterne at udtrykke deres holdning og dermed blive en del af den afvejning, der skal foretages. Ud fra de holdninger, der kommer til udtryk, fastsættes der en generel målsætning for planlægningen. (Christensen, 2002 s. 30). Da interesser i naturen ofte er modsatrettede, er det ofte svært at definere en entydig målsætning, hvilket nedenstående citat eksemplificerer.

”Hovedmålet for vandløb og søer er at sikre opnåelse af den bedst mulige kvalitet samt at sikre vandløbenes evne til at afledning af vand.

Dette indebærer, at vandløb og søer skal have en kvalitet, der sikrer at et alsidigt dyre- og planteliv bevares. Samtidig skal vandløbenes funktion i forbindelse med afledning af overfladevand, spildevand og drænvand sikres.”
(Nordjyllands amtskommune, 1986 s. 50)

Følgende kombination af målsætninger er svær at opnå samtidig, da spildevand ofte er årsagen til, at der er dårlig kvalitet i vandløb. En sådan målsætning er typisk for *arealplanlægningen*, hvor der tages hensyn til de aktiviteter, der foregår i et givent område.

Målsætningerne i *handlingsplanlægningen* er mere præcise som følge af, at der fokuseres på stofkredsløb. Det gør det muligt at sætte tal på den reduktion, der ønskes gennemført indenfor en årrække. Et eksempel på en utvetydig målsætning ses i nedestående citat, der stammer fra beretningen om VMP I.

”Ifølge planen skal kvælstofudledningen reduceres fra et samlet niveau på 290.000 tons pr. år til 145.000 tons pr. år. Andelen af reduktionen for henholdsvis landbruget, rensningsanlæggene og industrien er 127.000 tons, 15.000 tons og 3.000 tons årligt.”

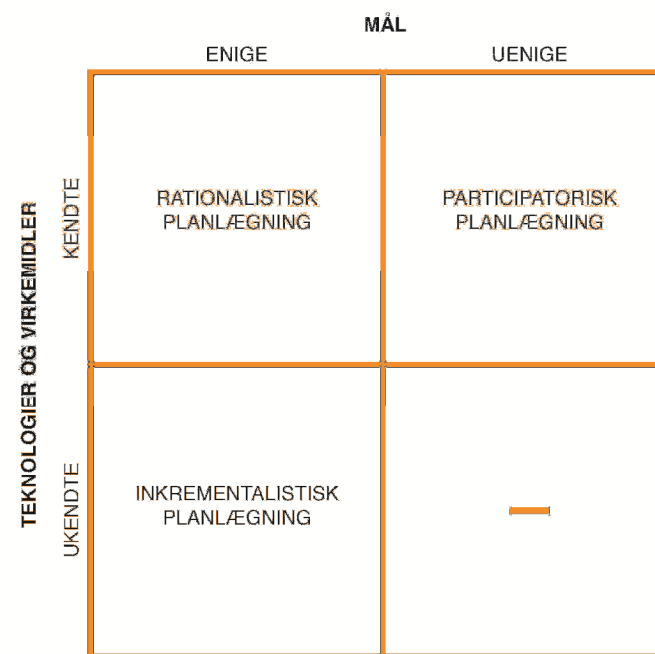
(Miljøministeriet, 1987 s. 3)

Stofmængderne angives meget specifikt, men tallene har deres oprindelse i kortlægningen, hvor det er blevet godtgjort, at netop denne reduktion vil gøre det muligt at nå et bestemt mål - som oftest en given naturkvalitet.

Efter målsætningerne er blevet formuleret gælder det for alle typer af planlægning, at der skal vælges en række virkemidler, der skal foranstalte at målene nås. Virkemidlerne kan være af forskellig karakter, indenfor de fire overordnede typer der findes; regler, økonomiske virkemidler, opbygning af infrastruktur og information. Regler skal forstås som juridiske virkemidler, der rodfæstet i lovgivningen. Reglerne kan være meget generelle og være formuleret i bekendtgørelser og love eller mere specifikke for virksomheder og enkeltpersoner. I *handlingsplanlægningen* er der ofte tale om generelle regler til et bredt publikum, eksempelvis landmænd. Disse landmænd er underlagt ensartet regulering eksempelvis omkring, hvornår der må spredes gylle på markerne, eller hvor mange meter randzone der skal være til et vandløb. Specifikke regler er mere udbredt i forbindelse med *arealplanlægningen*, hvor reguleringen er afhængig af den rummelige placering. Her er det muligt at lovgive differentieret og tage højde for lokale forskelle gennem tilladelser, godkendelser og dispensationer (Christensen, 2000 s. 33-34). Randzonebredden ville således kunne tilpasses alt efter, hvor stor risikoen for udvaskning var på en given mark.

De økonomiske virkemidler underopdeles i afgifter, gebyrer og støtte. Afgifter har til formål at hæmme en given aktivitet der igennem kortlægningen er blevet fundet relevant at begrænse. Dette være sig eksempelvis de grønne afgifter i Danmark, hvor eksempelvis vægtafgiften, har til formål at fordre investeringer i mindre og mere miljørigtige biler. Gebyrer er en ekstrabetaling, der opkræves i forbindelse med en konkret serviceydelse, som borgerne modtager. Gebyrerne skal dække de omkostninger, som samfundet har med ydelsen - renovationsvæsnet, renseanlægget og vandværkets udgifter forbundet med at hente skrald, rense spildevand og levere vand (Christensen, 2000 s. 35). Støtte er det sidste økonomiske virkemiddel, der bruges i dansk miljøplanlægning. Subsidier af fordelagtige aktiviteter for samfundet bruges til at gøre tilvalget af disse mere attraktive end de mindre fordelagtige eller sågar negative for samfundet. Et typisk eksempel på denne fremgangsmåde kan være landmanden, som modtager økonomisk tilskud for at dyrke sine marker mere ekstensivt og dermed reducere risikoen for grundvandsforurening i et sårbart område (Christensen, 2000 s. 35). De sidste typer af virkemidler er *Opbygning af infrastrukturer* og *Information*. Her er formålet i begge tilfælde at ændre den nuværende praksis og opnå de formulerede mål ad den vej. Gennem opbygning eller forbedring af infrastruktur, som opstilling af skraldespande, søges befolkningens adfærd forbedret - flere vil smide deres skrald i skraldespande. Der er i forvejen regler mod henkastning af affald, men for at gøre folk mere tilbøjelige til at efterleve dette forbedres infrastrukturen for at sikre målet, der eksempelvis kunne være 50 % mindre skrald i gaderne. Således fungerer opbygningen af infrastruktur ofte sammen med andre virkemidler som reguleringer o. lign. Virkemidlet information søger gennem oplysning og holdningsbearbejdning at påvirke befolkningens handlemønster indenfor et givent område. Dette kan ske på forskelligvis gennem eksempelvis pjecer, reklamer eller uddannelse i folkeskolen. Det faktum, at mange har lært om miljøproblemer og årsagerne til disse, gør, at disse mennesker agerer positivt for miljøet og respekterer og støtter de forslag, der gennemføres for at minimere problemerne (Christensen, 2000 s. 35-36).

Efter endt *afvejning* med *kortlægning*, formulering af *mål* og valg af *virkemidler* skal planlægningen implementeres. Baggrunden for de forudgående beslutninger er ofte et politisk foretagende under inddragelse af enkelte eksperter, men implementeringsfasen forløber under hensyntagen til interessenterne indenfor området. Alt afhængigt af hvilke mål og virkemidler der opsat, og hvad forskellige interessenters holdninger til disse er, vælges der forskellige fremgangsmåder i forhold til *implementeringen*. Disse forskellige fremgangsmåder benævnes ifølge Christensens teori, planlægningstyper.



Figur 7. Forskellige planlægningstyper. (Christensen, 2000 s. 24)

En enkelt planlægningstype følges sjældent i helt ren form, og der kan således sættes på flere forskellige tilgange i en overordnet miljøhandlingsplan (Christensen, 2000 s. 23).

Rationalistisk planlægning er en planlægningstype, hvor effekten af de virkemidler, der er blevet bestemt, er kendte, og der er bred enighed om de mål, som virkemidlerne skal medvirke til at opnå. Skulle der alligevel opstå uenighed om mål og virkemidler, er det planlæggernes opgave at lave en omfangsrig og rationel baseret undersøgelse, og vurdere hvilken tilgang de finder mest fordelagtig for samfundet. Planlæggerne skal fungere som eksperter og skal kunne forudsige alle tænkelige scenarier. Planlæggerne står ligeledes alene for implementeringen gennem kvalificerede institutioner. Der indsamles feedback, der resulterer i en evaluering, som kan danne udgangspunkt for den næste planlægningsproces. Da denne planlægningstype er meget omfattende, både i forhold til tid og økonomi, er der krav om massive bevillinger, informationsressourcer og intellektuel kapacitet. På baggrund heraf er *Rationalistisk planlægning* ikke egnet i krisetider eller i forbindelse med uventede situationer, der kræver hurtig indgriben (Christensen, 2000 s. 21-22) og (Sillince, 1986 s. 32-34)

Inkrementalistisk planlægning står i modsætning til den rationalistiske, da der fokuseres på at iværksætte en række små forbedringer løbende i stedet for at arbejde ud fra en samlet "masterplan". Ikke alle virkemidler til at nå et givent mål er kendte, men processen påbegyndes inden der er fuld klarhed over hele planens omfang. De mange interessenter inddrages og deres holdninger implementeres sammen med andre erfaringer løbende i planlægningen. Den nye viden hjælper planlæggerne til at få klarhed over tiltagenes virkning, og dermed kan de justere de iværksatte virkemidler. *Inkrementalistisk planlægning* sigter ikke mod at løse problemer endegyldigt, men derimod blot at forbedre situationen. Ofte kan inkrementalistisk planlægning være for kortvarigt orienteret til de langvarige problemer. Involveringen af de mange interessenter kan ligeledes resultere i en ufokuseret indsats med virkemidler, der ikke komplimenterer hinanden. Herudover er der risiko for, at større grupper af interessenter vil opnå stor indflydelse på bekostning af de mindre (Christensen, 2000) og (Lindblom, 1959 s. 21).

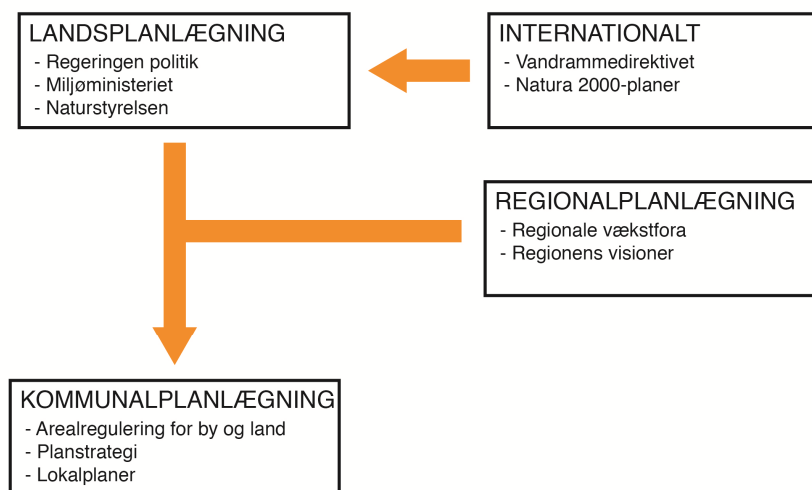
Participatorisk planlægning gennemføres som resultat af uenighed om selve målet for den planlægning, der ønskes gennemført. Virkemidlerne er kendte, men uden en fast formuleret målsætning findes det ikke relevant at iværksætte dem. I modsætning til den rationalistiske planlægning er det ikke lykkedes politikerne og planlæggerne at overbevise befolkningen om målet med planen. For at opnå enighed om målsætningen involveres borgere, såvel som interessenter i udarbejdelsen af selve planens form og indhold. Befolkningen ansøres til at påvirke planlægningen af den natur, som de selv lever i, og netop deres opfattelse af virkeligheden får betydning i planlægningen. I forhold til denne planlægningstype er der en række klare udfordringer i forhold til at håndtere og benytte det virvar af holdninger, der potentielt kan komme til udtryk. Et andet problem er at sikre muligheden for involvering igennem hele processen, hvilket kan risikere at medføre forsinkelser i arbejdet med akutte problemstillinger (Christensen, 2000 s. 22-23) og (Sillince, 1986 s. 35).

Der findes således forskellige tilgange til implementeringen af den planlægning, der udarbejdes. Fælles for alle typer planer og implementeringen i Danmark er dog, at de alle evalueres løbende, typisk midtvejs og til slut. Herudover er det også typisk for dansk planlægning at målsætningerne, uanset planlægningstypen, er åbent formuleret, så de kan justeres. Gennem omfortolkninger kan intentionen med en plan således ændres som følge af den offentlighedsfase, som al planlægning i Danmark skal gennemgå (Christensen, 2000 s. 25-26). Historisk set har flere myndigheder haft indflydelse på planlægnings- og forhandlingsprocessen bag miljølovgivningen. Det såkaldte plansystem og udviklingen i dette præsenteres i forbindelse med den sidste del af planlægningskredsløbet *aflevering*.

Der er en rationel forventning om, at de planer, der er blevet kortlagt og fundet mål samt virkemidler for, endeligt gennemføres igennem *afleveringen*. Det vedtagne skal således præsenteres for borgerne, der skal efterleve dem og som følge heraf ændre adfærd. Præsentationen sker ofte gennem dokumenter af forskellig art, informationsmøder eller ændrede takster. Modtagerne skal nu efterleve de nye krav, der er præsenteret i planen, og myndighederne fører tilsyn og gør brug af eventuelle strafbestemmelser, hvis de erfarer brud med reguleringerne. Efter en periode vil det være muligt at evaluere på planlægningens effekt og dermed afgøre, om en ny handlingsplan er nødvendig, og kredsløbet starter forfra (Christensen, 2000 s. 38-39).

Planlægning i Danmark

Fra 70'erne og frem til i dag er det forskellige offentlige instanser, der har gennemført planerne og holdt opsyn med dem. Figur 8, nedenfor, viser det nuværende plansystem. Denne opbygning har, som nævnt, ikke været gennemgående, og derfor redegøres der i det følgende for udviklingen.



Figur 8. Det danske plansystem. Frit udformet efter (Miljøministeriet, 2006) og (Christensen, 2013 s. 5)

Som konsekvens af en række miljøproblemer blev planlægningen i forbindelse med kommunalreformen i 1970 reformeret for at sikre en mere effektiv håndtering af problemerne. Udover en række konkrete miljøproblemer blev det fundet nødvendigt at omlægge den samfundsmæssige styring til et mere decentralt niveau. Gennem en kraftig reduktion af antallet af kommuner og amter blev de lokale enheder styrket og var i stand til at træffe beslutninger, som før blev håndteret fra centralt hold. På baggrund var intentionen at gennemføre rammelovgivning vedtaget af Folketinget, som herefter gennemføres i amter og kommuner (Christensen, 2000 s. 45). Gennem fire reformer af plansystemet frem til 1975 blev det endeligt gennemført, at miljøproblemer primært skulle håndteres af amter og kommuner i såkaldte helhedsorienterede planer. Her var udgangspunktet, at planlægningen indenfor forskellige områder skulle sammenfattes i region- og kommunalplaner. Som konsekvens af, at miljøet tit blev overset og negligeret på bekostning af lokale hensyn i helhedsplanerne, påbegyndtes sektorplanlægningen. Fra 1978 blev det et krav, at der separat fra regionplanen blev udarbejdet separate sektorplaner, der skulle godkendes af Miljøministeren. Dette medførte en række sektorplaner for blandt andet landbrugsplanlægning i 1978 og recipientkvalitetsplanlægning i 1982 (Christensen, 2000 s. 48-49). Sektorplansystemet blev, kort efter sin indførelse, kritiseret for at være for formelt og kompliceret. Amterne skulle udarbejde 5 sektorplaner og 1 regionplan, som skulle afvejes indbyrdes og leve op til en række krav specificeret i lovene, der knyttede sig hertil. Sammen med kravene om offentlighedsfase og separate kortlægninger og valg af virkemidler medførte dette system et omfattende miljøbureaukrati. Opgøret med dette bureaukrati kom gennem en ændring af regionplanloven i 1987, som gjorde, at sektorplanerne ikke længere var bindende. I stedet blev sektorplanbestemmelserne inkluderet i regionplanen, som herefter blev det centrale plandokument, som ikke behøvede godkendelse af miljøministeren (Christensen, 2000 s. 54).

I 1992 blev lovene om regionplanlægningen og kommunalplanlægningen sammenføjet til en samlet lov om planlægning. Herudover fik kommunerne øget selvbestemmelse i forhold til amtet, som fik begrænsede muligheder for at intervenere, især i byzoner. Dette medførte indirekte, at amterne i høj grad agerede planlæggere i det åbne land og kommunerne i byzoner (Christensen, 2000 s. 55). I 1997 inkluderes EU, og rammeplanlægningen herfra, som ny aktør i planhierarkiet. Herudover opnår miljøministeriet en smule mere indflydelse på regionplanerne, da der udgives en række anbefalingerne til amterne om, hvilke problemer de med fordel kunne fokusere på (Christensen, 2000 s. 57). I 2002 blev der nedsat en kommission, der havde til formål at udarbejde et forslag til en administrativ reform. Dette resulterede i kommunalreformen fra 2007, hvor de 14 amter blev nedlagt og afløst af 5 regioner, og kommunerne blev slået samlet i større enheder. Dette ledte ligeledes frem til en reform af plansystemet, der udover en ændret ansvarsfordeling medførte nye organisatoriske tiltag. Et af disse var regionale vækstfora, der var sammensat af repræsentanter udpeget af regionsrådet. Her var opgaven at formulere en udviklingsstrategi for regional erhvervsudvikling. Herudover skulle regionsrådet udarbejde en udviklingsplan, der skulle give et bud på, hvordan de udfordringer regionen står overfor kan håndteres. I modsætningen til de tidligere amter har regionerne ikke mulighed for at bruge virkemidler udover dialog og opfordringer, hvilket har medført, at regionerne reelt set spiller en lille rolle i dansk miljøplanlægning herefter. I stedet blev kommunernes ansvarsområde indenfor miljøområdet forstørret med nogen af de opgaver, der før sorterede under amterne. De resterende opgaver, der især omhandlede implementeringen af den nye struktur, blev delt ud mellem 7 miljøcentre, der havde deres virke direkte under staten. Dette kunne vidne om en centralisering, da over 700 mennesker var beskæftiget ved de statslige miljøcentre, men efter endt implementering blev en stor del af disse afskediget. Således medførte reformen, at hovedparten af miljøplanlægningen efter reformen blev samlet på kommunalt plan (Christensen, 2013 s. 16).

På statsligt niveau blev By- og Landskabsstyrelsen, Skov- og Naturstyrelsen, statsskovdistrikterne og reminiscenserne af miljøcentrene i 2011 samlet i den nuværende Naturstyrelse under Miljøministeriet. Historien om det danske plansystem og dansk miljøplanlægning er meget omskiftelig, og fremtiden vil sikkert også byde på stadig nye tiltag indenfor den generelle planlægning. Bestræbelsen i planlægningskoncepterne er, at sammenkoble lokale, nationale og internationale interesser i at løse de miljøproblemer, som til stadighed er en del af det moderne samfund (Christensen, 2013 s. 17). Tabel 2 viser, hvilke aktører, der har indflydelse på faserne i planlægningskredsløbet i henholdsvis *handlings-* og *arealplanlægningen*.

	Handlingsplanlægning	Arealplanlægning
Målfastsættelse	Regeringen, evt. efter konsultation af brancher eller eksperter	Kommunalbestyrelsen efter statslig udmelding af interesser
Område	Hele landet, med fokus på et stof eller en sektor	Kommune, med fokus på en række forskellige arealrelaterede forhold
Afvejning	Udgifterne imod branchers økonomi og samfundsøkonomiske vurderinger	Forskellige interessenter imod hinanden
Virkemidler	Generelle reguleringer og afgifter, information	Differentieret regulering og støttestrategi.
Teknologi / strategi	Forebyggelse, teknologi-udviklingsprogrammer	Afbødende foranstaltninger, fokus på lokalisering
Myndighed	Miljøministeriet	Kommunen
Tilsyn	Miljøministeriet	Kommunen

Tabel 2. Aktører i planlægningskredsløbets faser, for henholdsvis *handlings-* og *arealplanlægning* (Christensen, 2013 s. 13).

Omskifteligheden i det danske plansystem er, i forhold til dette speciale, relevant at have for øje, når miljøhandlingsplaner fra 1970'erne og frem til i dag analyseres.

4.2. Miljødiskurser

Dette speciales analyse har til formål at identificere, hvilke miljøopfattelser der har været dominerende i den hidtidige danske vandmiljøpolitik. Som nævnt i afsnit 1.2. "Problemformulering" er miljøopfattelser et stærkt subjektivt begreb, som det er svært at definere præcist. I dette speciale er miljøopfattelse operationaliseret ved hjælp af John Dryzek's teori om forskellige miljødiskurser. I det følgende gives der en indledende og overordnet introduktion til forskningsfeltet og Dryzek's miljødiskurser, hvorefter de ni miljødiskurser, som han har defineret, præsenteres⁴. Slutteligt redegøres der for, hvordan teorien praktisk anvendes i analysen.

John Dryzek har skrevet sin bog som reaktion på det miljøfokus, som har præget sidste halvdel af 1900-tallet og begyndelsen af det nye årtusinde. Som han skriver i sit forord, er formålet med bogen at forstå de diskursive tilgange, der har domineret miljødebatten. Fremgangsmåden er en omfattende diskursanalyse af en lang række udsagn, der har været i miljødebatten op gennem historien. Årsagen til, at en sådan analyse er mulig, skyldes, at mennesket omtaler miljøet subjektivt baseret på deres forudindtagede holdninger.

"A discourse is a shared way of looking at the world. Its adherents will therefore use a particular kind of language when talking about events, which in turn rests on some common definitions, judgments, assumptions and contentions."
(Dryzek, 2005 s. Forord)

Dette er årsagen til, at objekter i naturen som en rapsmark, en mountainbikerute eller en skarv opfattes forskelligt, alt efter hvilken miljødiskurs man som person er tilhænger af.

⁴ I gennemgangen prioriteres de miljødiskurser, som specialets senere analyse påviser, har været en del af den danske miljøpolitik. De øvrige diskurser nævnes på lige fod med de øvrige, men de behandles ikke lige så grundigt med eksemplificering mv.

Dryzek er ikke ene indenfor dette forskningsfelt om, hvordan miljøet tænkes og italesættes. Han er imidlertid mere generelt orienteret både med hensyn til perioden, som han dækker, og spektret der undersøges. De øvrige teoretikere indenfor området tæller blandt andet Maarten Hajer, der har arbejdet med diskursskifte i forbindelse med syrerregn i England og Holland (Hajer, 1995), samt hvilke diskurser der har påvirket den hollandske miljøpolitik i 90'erne (Hajer, et al., 2003). Herudover har Karen Litfin undersøgt, hvordan den internationale diskurs omkring hullerne i ozonlaget ændrede sig i op gennem 80'erne (Litfin, 1994). Af andre aktuelle forskere indenfor området er også Richard Alexander (Alexander, 2008). Deres arbejde er, set i forhold til Dryzek, mere specifikt og afgrænset til netop det område, som de beskæftiger sig med, hvorfor de ikke er fundet aktuelle i forhold til teorien i dette speciale. Deres arbejde er dog blevet læst med stor interesse, da deres analyser, især (Hajer, et al., 2003) og (Alexander, 2008), er nogenlunde sammenfaldene med specialets analyse. Dryzek's generelle behandling af forskningsfeltet og hans forsøg på at opdele holdningerne til miljøet så diverst må være den største kritik af ham. Andre teoretikere operer med færre diskursopdelinger, som Andrew Dobson med tre opdelinger; klassisk konservatisme, reformistisk økologi og "radical ecologism" (Dobson, 1990). Robyn Eckersley opdeler miljøholdningerne i to (Eckersley, 1992), og traditionelt er denne opdeling fulgt tilbage fra John Muir og Gifford Pinchot's forskellige holdninger til om miljøet skulle præserves eller konserveres (Arler, 2010). På trods af disse kritikpunkter findes Dryzek's generelle behandling i et historisk perspektiv brugbar i forbindelse med dette speciale, da det stemmer overens med den analyse, der ønskes gennemført. Et andet forhold, der er bekræftende for tilvalget af Dryzek som teoretiker, er, at hans arbejde har fået gode anmeldelser internationalt, og han er en af de mest citerede indenfor forskningsfeltet⁵.

⁵ Anmeldelser og informationer om citationer er fundet gennem det internationale digitale bibliotek JStor (tilgået via AUB) med søgning på John Dryzek (JStor, 2013). Et eksempel på de mange positive anmeldelser er af Seth Tuler (Tuler).

John Dryzek's miljødiskurser knytter sig alle til det industrialiserede samfund, der bygger på vækst i produktionen af varer og udbuddet af services. På trods af at samfundene kan være baserede på forskellige ideologier, det være sig liberalisme, socialisme, kommunisme eller fascisme, støtter de alle op om præmisserne i at fungere som et industrielt samfund (Dryzek, 2005 s. 13). På grund af udviklingen i det industrialiserede samfund opstår der en række miljøproblemer, som mennesker forholder sig forskelligt til, hvilket danner basis for forskellige miljødiskurser. Det første skel i mellem miljødiskurser beror på, om det industrialiserede samfund, og dets virke, accepteres eller ej. En miljødiskurs, der ønsker et opgør med det grundvilkår, som samfundet hviler på, betegnes som *radikal*. Hvis miljøproblemerne derimod anses som løselige indenfor rammerne af det eksisterende samfund betegnes diskursen *reformistisk*. En anden overordnet opdeling af måden, hvorpå miljøproblemer opfattes, sker i betegnelserne *prosaisk* og *invektiv*. Hvor *prosaiske* miljødiskurser kun ser løsninger ud fra de nuværende muligheder, ser de *invektive* diskurser problemer som udfordringer, der kan skabe nye løsninger (Dryzek, 2005). Disse fire overordnede klasser er udgangspunktet for alle John Dryzek's miljødiskurser, der sorteres i forhold hertil, se Tabel 3.

	Reformistisk	Radikal
Prosaisk	Problemløsning – Administrativ rationalisme – Demokratisk pragmatisme – Økonomisk rationalisme	Globale grænser? – Overlevelse – Evig vækst
Invektiv	Bæredygtighed – Godartet vækst – Økologisk modernisering	Grøn radikalisme – Grøn bevidsthed – Grøn politik

Tabel 3. Dryzek's overordnede miljødiskurser, med underinddelinger, sorteret efter tilgangen til miljøproblemer i industrialiserede samfund. Frit efter (Dryzek, 2005 s. 15)

Problemløsning (Reformistisk, prosaisk)

Problemløsning er overordnet set en form for miljødiskurser, hvori der argumenteres for, at miljøproblemerne kan løses indenfor det eksisterende samfund med de forhåndenværende metoder for afhjælpning. Der kan tages initiativer af forskellig art for at håndtere problemerne, og derfor opdeler John Dryzek problemløsningsdiskursen i tre undergrupper; *administrativ rationalisme*, *demokratisk pragmatisk* og *økonomisk rationalisme* (Dryzek, 2005 s. 15).

Fordi miljøproblemer typisk er komplekse størrelser, er det, ifølge tilhængerne af *administrativ rationalisme*, nødvendigt at have et vist kendskab til de bagvedliggende processer. Således vil videnskabelig ekspertise blive prioriteret højest i forbindelse med problemløsningen, hvor få eksperter, indenfor det pågældende felt, vil få stor indflydelse på den lovgivning der gennemføres. Herudover anses et omfattende bureaukratisk netværk som nødvendigt for at administrere borgernes brug af naturen og implementere de anbefalinger, som eksperterne bidrager med (Dryzek, 2005 s. 75-76). På baggrund af denne diskurs har lande verden over oprettet forskellige agenturer, bureaukratier og råd, som gennem ekspertredegørelser har anbefalet lovgivning indenfor en lang række områder. De typiske metoder til at nå disse anbefalinger er ved at redegøre organiseret for de bagvedliggende problemer, og gennem en analyse, fx cost-benefit, slå fast hvilken politisk reaktion, der vil være mest rationel (Dryzek, 2005 s. 76-82). Den *administrative rationalisme* kan genkendes ved et stort fokus på staten og dennes pligt til at sikre det fælles bedste ved at inddrage den størst mulige ekspertise. Forskellige ideologier og politik generelt anses derfor som uvæsenligt, da eksperterne er nøgterne og rationelle. Et andet centralt punkt er, at naturen opfattes retmæssigt underlagt mennesket, og miljøproblemer derfor kan løses. Med hensyn til metaforer og retoriske virkemidler bruges meget få. Der opstilles ikke skrækscenarier eller dommedagsprofetier, da miljøproblemerne anses som alvorlige men dog overkommelige for samfundet. I stedet benyttes en blanding af bekymring og beroligelse for at sætte problemerne på dagsordenen, men uden at skabe røre i befolkningen.

Gode eksempler på denne fremgangsmåde er, ifølge Dryzek, håndteringen af asbestlofter i skoler, radon i kældre og genetisk muterede organismer i naturen. En anden italesættelse af problemerne end de brugte ville nemt kunne give anledning til endnu mere opstandelse over disse miljøproblemer. Årsagerne til miljøproblemerne ses som små, og samfundet og den generelle udnyttelse af naturen kritiseres ikke. En grundlæggende antagelse, som der i høj grad tales ud fra, er, at det administrative sind er alvidende og kan løse alle problemer. Dette sind styrer staten til at lave de rigtige beslutninger, ligesom den menneskelige hjerne styrer kroppen (Dryzek, 2005 s. 88-89).

En anden diskursiv tilgang er den *demokratiske pragmatisme*, som fokuserer på at involvere befolkningen i løsningen af miljøproblemer. Det demokratiske udgangspunkt tillægges ofte positive værdier i modsætning til bureaukratiet i den *administrative rationalisme*. På samme måde er de to diskurser modsætninger indenfor den prosaiske og reformistiske problemløsning, og den *demokratiske pragmatisme* opstod som opgør med den topstyrede, rigide, unuancerede og i grelle tilfælde korrupte, *administrative rationalisme* (Dryzek, 2005 s. 99, 92-92). Den *demokratiske pragmatisme* udføres i praksis gennem folkehøringer, politisk dialog, offentlighedskrav, borgergrupper og generelt borgerinddragelse i beslutningsprocesserne (Dryzek, 2005 s. 100-107). Argumenterne, der bruges i forbindelse med den *demokratiske pragmatisme*, er ikke videnskabeligt funderet, og det vurderes ikke, at administrationen kan afhjælpe alle problemer. Problemerne kan dog løses, men ikke af få videnskabsmænd, men gennem inddragelse af både ejere, borgere, eksperter og kendere. Grundantagelsen i denne diskurs er, at alle har adgang til beslutningsprocessen, og derfor er der typisk også mange involverede aktører. Et problem er imidlertid, at disse agerer egoistisk og uden tanke for det fælles bedste med fokus på forhold som større grundværdi, mere sikkerhed i ansættelsen og højere løn i stedet for de faktiske problemer. Diskursen *demokratisk pragmatisme* kan identificeres gennem en metafor som netværk, hvor antagelsen er, at jo flere interessenter der involveres, jo bedre resultat kan der opnås. Herudover er tanken om, at folket reagerer, når

miljøproblemerne bliver for store, helt grundlæggende i diskursen. Ligesom en termostat sikrer befolkningen, at udnyttelsen af naturen ikke bliver for omfattende. For at sikre at folket har optimale betingelser for at blive involveret og forstå beslutningsprocessen fokuseres der meget på at gøre denne transparent, letforståelig og meget lang, så aktører kan gøre indsigelser og foreslå alternativer (Dryzek, 2005 s. 113-116).

Den sidste diskurs indenfor problemløsningen er den *økonomiske rationalisme*, der, ligesom de øvrige, anerkender det eksisterende samfund og har en pragmatisk tilgang til håndtering af miljøproblemerne. Grundantagelsen er, at det gennem fornuftig brug af markedsmekanismer er muligt at løse de komplekse problemer, mest effektivt. For at fordre denne udvikling skal staten ikke regulere på området og skal udelukkende opstille basisrammer for markedet, og gennem konkurrence vil den "usynlige hånd" finde den optimale balance (Dryzek, 2005 s. 121-122). Dryzek eksemplificerer denne tilgang i forhold til hvalfangst og demonstrationerne herimod. Hvis alle verdens hvaler kunne købes af alle, og dermed også organisationer som Greenpeace eller hvalfangere, ville prisen på en hval justere sig. Greenpeace kunne lade hvalen leve, hvorimod fangeren kunne fange den, eller alternativt drive avl på den som det kendes fra husdyrhold. På den måde ville man, jf. denne tilgang, sikre en rationel udnyttelse af naturen og miljøproblemer ville kunne undgås (Dryzek, 2005 s. 127). Italesættelsen ud fra denne diskurs sker ofte på baggrund af økonomiske begreber som; priser, markedet, ejerskab, konkurrence. Mennesket anses som "Homo economicus" og vil altid søge at profitmaksimere. Reguleringer af markedet omtales i negative termer, som kontrol og befaling, og der gives ofte eksempler på, at sådanne reguleringer har været uden succes. Det uregulerede marked omtales i modsætning hertil positivt som frit og åbent. Privatisering omtales ligeledes meget positivt og ses som den bedste løsning, og en totalt privatiseret verden er det utopiske ideal, for på den måde ville alle mennesker søge at udnytte deres ejendom optimalt (Dryzek, 2005 s. 133-136). Der er en flere problemer i forhold til denne tankegang - primært det faktum, at mennesket ikke altid handler rationelt.

Bæredygtighed (Reformistisk, invektiv)

Den anden hovedgruppe af miljødiskurser, der accepterer indretningen af det eksisterende samfund og dermed karakteriseres som reformistisk, er *Bæredygtighed*. I modsætning til *Problemløsning*, der bygger på samme anerkendelse om samfundet, ses problemerne som udfordringer, der fordrer nye løsninger - altså en *Invektiv* tilgang. Begrebet bæredygtighed blev introduceret i 1987 i den såkaldte Brundtlandrapport, og brugen af begrebet er blevet vidt udbredt siden da. En bæredygtig udvikling karakteriseres som en udvikling, der ikke efterlader en ringere jordklode til de efterfølgende generationer. Diskurserne *godartet vækst* og *økologisk modernisering* er baseret på denne forudsætning. Økonomisk vækst og økologisk integritet opfattes traditionelt som modsætninger, men gennem bæredygtig udvikling og en kombination kan begge målsætninger opfyldes (Dryzek, 2005 s. 145-146).

Godartet vækst er som diskurs positivt indstillet til, at de miljøproblemer verdens står overfor kan løses. Det anerkendes, at planeten har en vis bæreevne, men grænsen herfor er endnu ikke nået. Derfor kan væksten fortsætte længe endnu under forudsætning af, at der ikke sker en overudnyttelse. For at undgå en sådan overudnyttelse er det essentielt at bæredygtighedsprincippet overholdes gennem en fælles koordineret indsats. Diskursen kan ikke karakteriseres som problemløsning, da den forholder sig langt mere imaginært til problemerne og deres løsning (Dryzek, 2005 s. 147). Herudover anlægges der er et globalt perspektiv på problemerne og tidshorisonten er markant længere. Fra det globale perspektiv søges den bæredygtige udvikling spredt til både regionalt og lokalt plan, hvilket ses i planer som FN's miljøhandlingsplan Agenda 21. En anden stor forskel fra problemløsningsdiskurserne er, at mennesket ikke anses som hævet over naturen, hvilket fremgår af Brundtland rapporten (Dryzek, 2005 s. 153-154).

The environment does not exist as a sphere separate from humans ambitions, actions, and needs [...] the environment is where we all live.

(United Nations, 1987 s. 11)

På baggrund heraf er det nødvendigt at tænke bæredygtighed ind i næsten al aktivitet. Herudover skal jordens bæreevne søges forbedret gennem teknologisk udvikling, hvilket undervejs kan skabe vækst, hvilket vi i Danmark blandt andet har oplevet med vindmølleindustrien. Den tydeligste indikator på *godartet vækst* diskursen er, at økonomisk vækst og bæredygtig udvikling ikke sættes i modsætning, derimod omtales som komplementære og kan opnås på samme tid via hinanden. Herudover omtales og opfattes planten jorden som en stor levende organisme, og mennesket skal samarbejde om en fornuftig udnyttelse i stedet for at konkurrere. Begrebet naturkapital, som bruges om de muligheder jorden giver mennesket, er ligeledes meget brugt indenfor diskursen (Dryzek, 2005 s. 156-157). Det væsentligste kritikpunkt mod *godartet vækst* er, at den kan fremstå naiv i sin tro på fremskridt og globalt samarbejde.

Økologisk modernisering bygger videre på grundantagelserne bag *godartet vækst*, men der fokuseres langt mere på at forbedre planetens bæreevne gennem teknologisk udvikling. Mennesket eksisterer ikke i samspil med planeten, men er derimod en gæst, som skal udnytte mulighederne så rationelt så muligt. Herudover er der et meget klarere og konkret fokus i forhold til, hvilke tiltag der skal gennemføres, ligesom tidshorisonten er mindre (Dryzek, 2005 s. 165-167). Ved at modernisere og reformere måden, hvorpå produktionen foregår, kan miljøproblemer elimineres, og bæreevnen kan mangedobles. Et begreb som forurening er et udtryk for tabt investering, og mindre forurening betyder øget produktion. Derfor er der incitament til at minimere forureningen og eventuelt tjene på de affaldsstoffer, som produktionen medfører. Futuristiske tiltag som dyrkning af fødevarer i lukkede systemer som laboratorier er gode eksempler på *økologisk modernisering*, ligesom mere aktuelle tiltag som opførelse af biogasanlæg. I *økologisk modernisering* er det store fokus på optimal udnyttelse, og ikke mindst metaforer forbundet med videnskabelig udvikling (Dryzek, 2005 s. 171-173). Produktionen skal redefineres fuldstændigt, mens samfundsordenen skal bestå.

Globale grænser (Radikal, prosaisk)

Miljødiskursen *evig vækst* er et eksempel på at en diskurs kan blive så dominerende, at tilhængerne ikke er bevidste om, at det tilslutter sig netop denne diskurs. Dette var tilfældet frem til 60'erne, hvor udgangspunktet var, at mennesket skulle kontrollere naturen med det formål at skabe vækst, velstand og fremskridt generelt. Denne udnyttelse blev accepteret på tværs af de forskellige stridende ideologier og anset som kernen i ethvert samfund (Dryzek, 2005 s. 51-52). I takt med, at alternative miljødiskurser begyndte at vokse frem i midten af 1900-tallet, begyndte tilhængerne af *evig vækst* diskursen at definere deres tilgang til miljøproblemerne i forhold til de øvrige. Helt basalt er denne tilgang, at miljøproblemer ikke eksisterer, og naturen anses som et rum, der indeholder noget stof og energi. Tanken om utømmelige ressourcer anerkendes ikke, da behovet tilpasser sig udbuddet. Derfor er naturressourcer kun ressourcer, fordi mennesket forarbejder det stof og energi, der eksisterer på jorden. Hvis udbuddet af landbrugsjord falder, skaber mennesker ny landbrugsjord i eksempelvis ørkener. Hvis olie bliver for dyrt at benytte til transport, finder mennesket et billigere og bedre alternativ. Bekymringer om miljøet er en luksusbeskæftigelse, som mennesket først påbegynder, når de er blevet tilstrækkeligt velhavende (Dryzek, 2005 s. 57-58). Italesættelsen af den *evige vækst* er som oftest meget tydelig, da naturen og problemer her slet ikke omtales, og hvis de gør, da er det blot for at argumentere for, at det der opleves, ikke udgør et problem for, hvad andre opfatter som naturen. Den faste tro på, at mennesket kan overkomme alle udfordringer, er ligeledes signifikant. Dommedagsprofetier modargumenteres med grafer og modeller, der viser, at udviklingen ikke er truende, som eksempelvis det faktum, at priserne på naturressourcer har tendens til at falde, selvom de udnyttes hårdere (Dryzek, 2005 s. 59). Verdens miljødebat startede på baggrund af den hegemoniske status, som denne diskurs havde haft i næsten hele menneskets historie, og alle øvrige diskurser forholder sig kritisk hertil. Der findes dog stadig tilhængere, og disse kaldes ofte prometeanere efter mennesket Prometheus, der stjal ilden fra guderne og dermed retten til at kontrollere verden.

Diskursen *overlevelse* er, ifølge John Dryzek, den direkte modsætning til *evig vækst*. Grundantagelsen er, at Jorden indeholder en begrænset mængde ressourcer, som udgør en total bæreevne. Hvis bærevnen overskrides kolliderer det menneskelige system, ligesom det kendes fra dyreverdenens positive og negative feedback mekanismer. Ukontrolleret vækst i befolkningstal, ressource udnyttelse m.m. truer, og nærmer sig det økologiske maksimum. For at undgå dette dommedagsscenarie skal det nuværende samfunds fokusering på uhæmmet vækst indenfor alle områder erstattes af fokus på blot at overleve. Næste generation behøver nødvendigvis ikke at være rigere og have flere muligheder, målet er blot, at de har en planet at eksistere på (Dryzek, 2005 s. 27-29). Teorier som Malthus' befolkningsteori⁶ og Garrett Hardins essay "Tragedy of the Commons"⁷ udgør det ideologiske grundlag for diskursen. Hvor nyfødte børn typisk ses som en stor ressource, anses de af tilhængerne af denne diskurs det som en yderligere belastning af det eksisterende system (Dryzek, 2005 s. 33). Diskursen er prosaisk, da de ser de nuværende rammer som konstante og radikal, da den ønsker et opgør med den måde, hvorpå det kapitalistiske samfund er opbygget. *Overlevelsesdiskursen* italesættes ofte katastrofeagtigt og med en klar opfordring til handling. Argumenterne præsenteres ofte gennem letforståelige eksempler, som de forudgående af Malthus og Hardi. Mennesket betragtes som en parasit på Jorden, og de mest fundamentalistiske tilhængere argumenterer for, at vi som mennesker bør begynde at udrydde os selv (Dryzek, 2005 s. 40). Kritikken af diskursen omhandler de apokalyptiske profetier, der ikke synes at passe, samt kravet om at redefinere samfundet.

⁶ Malthus argumenterer i sin teori at verdens befolkningstal vil stige eksponentielt, hvorimod evnen til at udnytte jordens ressourcer kun forbedres lineært. På baggrund heraf opstår der en global krise, en sådan situation er dog ikke forekommet endnu på trods af 200 års uafbrudt befolkningstilvækst og forbedrede levestandarder.

⁷ Hardin skitserer i sit populærvidenskabelige værk, hvordan den private ambition om at sikre sig maksimalt profit går udover det fælles bedste. Dette eksemplificeres gennem den tænkte situation hvor landmænd bliver ved med at sætte kreaturer ud på det fælles areal fælleden, for at få del i det gratis foder her. Dette medfører en overgræsning, hvorfor fælleden nu ikke kan føde nogen køer overhovedet.

Grøn radikalisme (Radikal, invektiv)

Den sidste overordnede gruppe af miljødiskurser er den *grønne radikalisme*, der karakteriseres som radikal og invektiv. De nuværende rammer ses ikke som statiske, og gennem udvikling kan de udvides, ligesom det eksisterende samfund skal omformes i en grøn retning. Opfattelsen af, hvordan denne udvikling skal sikres, opdeler diskursen i *grøn bevidsthed* og *grøn politik*. Denne *grønne bevidsthed* søger at informere verdens befolkning præcist og objektivt om miljøproblemerne og dermed gennemføre en mobilisering, der medfører at samfundet ændres, jf. bottom-up idealet (Dryzek, 2005 s. 194-196). Diskursen *grøn politik* bygger i stedet på *top-down* idealet, hvor det i stedet er staten, der skal påbegynde den radikale og invektive proces mod et mere grønt samfund (Dryzek, 2005 s. 216-218). Det ideologiske udgangspunkt for begge diskurser er, at mennesket og naturen, i det moderne samfund, ikke eksisterer naturligt sammen. Den oprindelige balance skal genskabes på bekostning af det udbredte fokus på økonomi og vækst. Argumenterne er som oftest meget følelsesladede, og naturen og objekterne heri besjæles af de passionerede fortalere for diskursen. Der er dog mange forskelligrettede holdninger indenfor diskursen, hvilket ofte medfører stridighed internt mellem fortalere og organisationer, og derfor findes der ikke fælles fodslag (Dryzek, 2005 s. 181). Diskursen kritiseres for at være for utopisk og radikal, da målet om at vende tilbage til naturen opfattes som for vidtgående og værktøjerne til at nå dem for kraftløse (Dryzek, 2005 s. 201-202).

Dette speciale beskæftiger sig med lovgivning gennemført af og i det eksisterende samfund. På baggrund heraf er de miljødiskurser, der finder det muligt at håndtere miljøproblemerne indenfor rammerne af det eksisterende samfund, mest aktuelle. Radikale diskurser kan dog have mindre direkte indvirkning, og derfor præsenteres de, omend mere kompakteret, i dette teoriafsnit.

Opsamling

John Dryzek's miljødiskurser er ikke ultimative, og man kan som person godt tilslutte sig flere forskellige diskurser. På samme måde har alle mennesker ikke samme forudindtagede holdninger til miljøet, og når der skal lovgives indenfor et område, kan der derfor opstå diskussioner. Gennem argumentation af forskellig art kan nogle diskurser opnå forrang over andre, opnå støtte fra beslutningstagerne og dermed danne udgangspunktet for den politik, der føres indenfor området (Dryzek, 2005 s. 9). Denne proces er omtalt i afsnit 2.2. "Diskursanalyse" og har også mange lighedspunkter med Eastons model i afsnit 1.1. "Problemfelt", hvor de forskellige miljødiskurser nu repræsenterer de krav, der stilles til beslutningstagerne i det politiske system. Det politiske system gennemfører som følge heraf planlægning for at imødekomme de krav som en given dominerende diskurs rejser. Figur 9 nedenfor viser relationen mellem begreberne miljødiskurs og planlægning i dette speciale.



Figur 9. Sammenhængen mellem diskurs og planlægning i dette speciale (Egen figur).

Miljødiskurser er en måde at opfatte virkeligheden på, som kan ændre sig. Den herskende miljødiskurs udgør krav og støtte til det politiske system, der gennemfører planlægning for at imødekomme disse. Denne planlægning justerer på forhold i virkeligheden, og forløbet gentager sig. Når den herskende miljødiskurs i samfundet ændrer sig, vil miljøpolitikken således ændres i samme retning. Denne tankegang er udgangspunktet for dette speciales analyse af de danske vandmiljøhandlingsplaner.

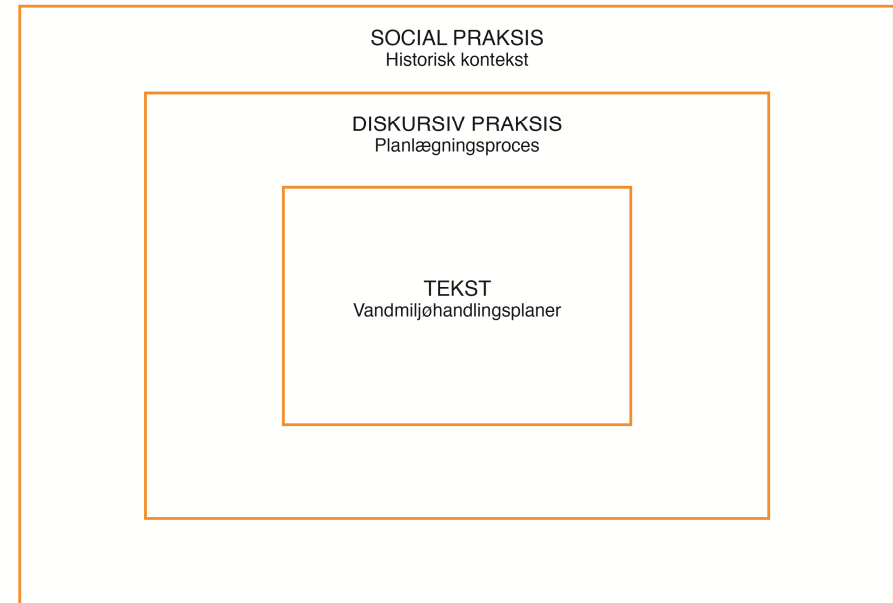
5. Danske vandmiljøhandlingsplaner

Der arbejdedes i dette speciale ud fra en ambition om at klarlægge, hvorvidt Landbrug- og Naturkommissionens rapport "Natur- og Landbrug - en ny start" reelt set repræsenterer en ny begyndelse. For at kunne foretage denne vurdering er det nødvendigt at kende til de tidligere vandmiljøhandlingsplaner, både med hensyn til indhold og hvordan de er udarbejdet. I forhold til indholdet fokuseres der på, hvilken diskursiv tilgang til miljøet der bliver italesat både direkte og indirekte på baggrund af Dryzek's miljødiskurser, præsenteret i afsnit 4.2. "Miljødiskurser". Udarbejdelsen af planerne analyseres på baggrund af den planlægningsteori, der præsenteres i afsnit 4.1. "Planlægningsteori". Som tidligere nævnt er de udvalgte vandmiljøhandlingsplaner ikke de eneste politiske tiltag på miljøområdet, men på grund af deres omfang og kronologiske spredning findes de udvalgte vandmiljøhandlingsplaner relevante. Der argumenteres yderligere for udvælgelsen i afsnit 2.1. "Forskningsdesign og dataindsamling". Analysen af de syv historiske vandmiljøhandlingsplaner sker kronologisk begyndende med *Miljøbeskyttelsesloven* (MBL) fra 1973 og med "*Grøn Vækst*" (GV) 2009 til sidst. Den faktiske analyse sker i tre separate afsnit. Indledningsvist redegøres der for den historiske kontekst, som handlingsplanen er udarbejdet i. I forbindelse hermed fokuseres der i særdeleshed på at identificere de krav der, jf. Eastons model, driver beslutningsprocessen. Som nævnt i afsnit 2.1. "Forskningsdesign og dataindsamling", benyttes der i arbejdet hermed hovedsageligt avisartikler fra perioden og historiske fremstillinger, samt de faktiske dokumenter der blev udgivet i forbindelse med vandmiljøhandlingsplanerne. Denne analyse af den historiske kontekst er relevant, jf. Faircloughs kritiske diskursanalyse, der argumenterer for, at den sociale praksis skal indgå i den mere tekstnære analyse.

Efter analyse af den overordnede kontekst ses der på den mere konkrete kontekst, nemlig selve handlingsplanen og planlægningsprocessen her bag. Dette foretages i et separat afsnit benævnt "Planlægningsprocessen bag (den pågældende handlingsplan)". Udgangspunktet er Christensens planlægningskredsløb, der benyttes i en analyse af den pågældende vandmiljøhandlingsplan og de dokumenter, der blev udarbejdet i forbindelse hermed. På baggrund af planlægningskredsløbet identificeres planlægningens objekt, kortlægningen, afvejningen, mål og virkemidler, implementeringen og afleveringen. Herudover inddrages relevante begreber fra planlægningsteorien, eksempelvis hvorvidt der er tale om handlings- eller *arealplanlægningen*, eller om i hvilken grad planlægningstilgangen er rationalistisk, participatorisk eller inkrementalistisk inspireret. Der fokuseres ligeledes på virkemidternes karakteristika, henholdsvis regelvirkemidler, økonomiske virkemidler eller information og opbygning af infrastruktur. Årsagen til denne fremgangsmåde skal ligeledes findes i Faircloughs kritiske diskursanalyse, hvor der argumenteres for vigtigheden af se på den konkrete kontekst - i dette tilfælde altså selve handlingsplanen. En sådan analyse af handlingerne bag planerne gør det muligt at se om diskurs og praksis stemmer overens. Slutteligt præsenterer specialets problemformulering en ambition om at klarlægge planlægningsprocessen, hvorfor fremgangsmåden ligeledes er relevant.

Efter analyse af den overordnede og konkrete kontekst søges miljødiskurserne i den givne handlingsplan klarlagt. Som det var tilfældet med planlægningsprocessen sker denne analyse ligeledes i et separat afsnit, her benævnt "Miljødiskurser i (den pågældende handlingsplan)". Her undersøges selve teksten i handlingsplanerne gennem en lingvistisk analyse. Der ses helt konkret på sproget, værdiladninger, argumentation, men ligeledes på indhold og omfang af omtale. De specifikke værktøjer og brugen af disse er præsenteret i et underafsnit af specialets metodeafsnit 2.2. "Diskursanalyse". Inden den tekstnære diskursanalyse foretages, redegøres der for, hvilke dokumenter der analyseres. Disse er alle historiske dokumenter, der blev udarbejdet i forbindelse med handlingsplanen, typisk den offentliggjorte handlingsplan og dokumenter udarbejdet i kortlægningsfasen. I forhold til eksempelvis NPO-handlingsplanen foretages der således en diskursanalyse af både selve handlingsplanen og den forudgående NPO-redegørelse. Den første del af den tekstnære diskursanalyse beskæftiger sig med den generelle diskurs, der kommer til udtryk i handlingsplanen. I den anden del undersøges det, hvorvidt dokumenterne indeholder spor af John Dryzek's forskellige miljødiskurser. Som det omtales i afsnit 4.2. "Miljødiskurser", er disse miljødiskurs arketyper sjældent direkte tydelige og fremstår tit i et blandingsforhold i virkeligheden. Derfor søges der blot efter indikationer på, at en eller flere af disse approaches til miljøspørgsmål er til stede i vandmiljøhandlingsplanerne. I teoriafsnittet er typiske indikatorer på diskurserne præsenteret, og disse skaber i høj grad forudsætning for bestemmelsen.

Som det fremgår, er Fairclough's kritiske diskursanalyse styrende for opbygningen af analysen. Figur 10 nedenfor viser, hvordan specialets analyse og Faircloughs tredimensionelle diskursbegreb er forbundet.



Figur 10: Opbygningen af specialets analyseramme relativt til Faircloughs tredimensionelle diskursbegreb. Efter (Jørgensen, et al., 2010 s. 78)

Analysen af de syv historiske vandmiljøhandlingsplaner sammenfattes i afsnit 6. "Mønstre og tendenser i danske vandmiljøhandlingsplaner". Som det fremgår af overskriften, er formålet med dette afsnit at påpege mønstre og tendenser og generelt sammenfatte planerne med henblik på at påvise den gennemgående udvikling på tværs af planerne. Analysens resultater danner herefter udgangspunkt for specialets vurdering, og den endelige besvarelse af problemformuleringen om, hvorvidt "Natur og Landbrug – en ny start" reelt set repræsenterer en ny start.

5.1. Miljøbeskyttelsesloven (1973)

Den 13. juni 1973 vedtog Folketinget den første miljøbeskyttelseslov. Denne handlingsplan var den første af sin art, hvor der specifikt blev fokuseret på vandmiljøet og den stigende forurening heraf (Moe, 1995 s. 45). Den historiske kontekst, som vandmiljøhandlingsplanen blev præsenteret i, var præget af de såkaldte optimistiske 50'ere og de brølende 60'ere. Her havde der været en stor industriel udvikling, befolkningstilvækst, urbanisering samt en mekanisering og specialisering i landbruget. Alle disse forhold påvirkede naturen i en negativ retning. Byerne voksede sig store med parcelhusområder og industri kvarterer, ligesom det industrielle landbrug skabte et monotont landskab med lav biodiversitet. De brølende 60'eres positive syn på fabrikker og rygende skorstene blev i dele af befolkningen erstattet af en bekymring for naturen og miljøet. Som omtalt i afsnit 1.1. "Problemfelt" opstod der et krav om handling fra det politiske system, hvilket blandt andet udmøntede sig i folkelige protester og miljøorganisationer af forskellig art. Herudover var der internationalt ligeledes stigende fokus på miljøproblemer. Forurening og brugen af naturen var tidligere ureguleret, men for at hindre det sociale systems forurening af økosystemerne blev det fundet nødvendigt at planlægge.

Forud for vedtagelsen var gået langvarige forhandlinger og en politisk debat om, hvorvidt det var nødvendigt at regulere i miljøforurenende aktiviteter. I 1964 rejste SF et krav om lovgivning, men det blev afvist af den daværende socialdemokratiske regering under ledelse af Jens Otto Krag (1964-1968). Efter regeringsskiftet, hvor en VKR-regering under ledelse af Hilmar Baunsgaard (1968-1971) kom til magten, stillede socialdemokratiet krav om handling overfor miljøproblemerne. Den nye regering anerkendte behovet for handling, men ville sikre mere kendskab til området, inden der blev lovgivet. Derfor blev der i 1969 etableret et forureningsråd bestående af 4 eksperter indenfor miljøområdet. Rådet nedsatte nogle tekniske forureningsudvalg på fokusområder som vand, jord, luft og støj (Miljøministeriet, 2013). I perioden fra 1970 til 1972 udgav forureningsrådet 29 rapporter, hvori der blev redegjort for forureningens omfang og årsager.

Rapport nummer 12 gjorde det klart for de danske politikere, at der var forureningsproblemer i vandmiljøet (Forureningsrådet, 1971). Den 15. rapport omhandler, hvordan miljøproblemerne ville kunne løses og forebygges i fremtiden (Forureningsrådet, 1971). Dette kortlægningsarbejde dannede basis for den senere Miljøbeskyttelseslov, der blev præsenteret i 1973. Forureningsrådet blev i forbindelse med regeringsskiftet i 1971 nedlagt, og sekretariatet overgik til de nyoprettede Ministerium for Forureningsbekæmpelse. Jens Kampmann blev udnævnt til minister for området med fortsat fokus på at håndtere og kortlægge de stadig mere iøjnefaldende miljøproblemer. I det følgende måneder blev der gennemført en omfattende reorganisation, hvor eksisterende ministerier, styrelser og råd afgav sagsområder til det nye ministerium. Det nye ministerium oprettede per 1. april 1972 ligeledes miljøstyrelsen, der havde jurister, eksperter og teknikere ansat (Miljøministeriet, 2013). Efter opstartsfasen påbegyndtes arbejdet med at udforme en egentlig miljøbeskyttelseslov. Socialdemokratiet og SF havde flertal i Folketinget og kunne dermed lovgive, som de fandt det bedst indenfor området. Denne fremgangsmåde blev dog ikke fulgt i forbindelse med Miljøbeskyttelsesloven. Der var i Danmark en stærk tradition for at inddrage de berørte interessenter i lovgivningen og reguleringen, og denne tradition blev fulgt. Industrien og i mindre grad landbruget var blevet udpeget som årsagerne til forureningen, og derfor blev Industrirådet og forskellige landbrugsorganisationer involveret. Disse organisationer var store modstandere af miljøregulering af deres produktion, men en del af modstanden blev overvundet gennem forhandlinger. Det lykkedes dog ikke at få landbrugsorganisationernes endelige accept (Andersen, et al., 1991 s. 38). Efter en turbulent forhandlingsperiode på to år med to afviste lovudkast, accept fra Industrirådet, men ikke fra landbrugsorganisationerne, blev Miljøbeskyttelsesloven vedtaget i 1973 med stemmer fra Socialdemokratiet og de Konservative. Venstre undlod at stemme, fordi landbruget ikke kunne acceptere loven, og SF undlod ligeledes at stemme, fordi deres mange ændringsforslag ikke blev medtaget.

5.1.1. Planlægningsprocessen bag Miljøbeskyttelsesloven (1973)

I forhold til teorien om planlægningskredsløb, omtalt i afsnit 4.1. "Planlægningsteori", er planlægningens objekt i Miljøbeskyttelsesloven menneskets ydre omgivelser. Formålet med loven er ifølge § 1 at forebygge og bekæmpe forureningen af luft, vand og jord for at sikre, at danskerne oplever en ren natur, og at et alsidigt dyre- og planteliv bevares.

§ 1. Stk. 2. Loven skal særlig anvendes til at søge sikret de kvaliteter i de ydre omgivelser, som er af betydning for menneskers hygiejniske og rekreative levevilkår og for bevarelse af et alsidigt dyre- og planteliv.

(Forureningsministeriet, 1973 s. 1)

Formålsbestemmelserne omtaler ikke noget specifik geografisk område, men der fokuseres indenfor vandmiljøområdet på forureningsbelastede recipienter landet over. Denne tilgang til planlægningen falder under definitionen *arealplanlægning*. I områder med en stærk recipient blev det ikke fundet nødvendigt at begrænse forureningen, hvorimod svage recipienter skulle beskyttes. Denne planlægningsmæssige tilgang er siden blevet kendt som recipientkvalitetsplanlægning. En recipient som havet, hvor forureningen blev fortyndet meget og ikke fik umiddelbart synlige konsekvenser, blev betegnet som en stærk recipient. Mindre robuste recipienter som søer og vandløb, hvor konsekvenserne af forureningen var synlige, skulle skånes gennem planlægningen. Det var således kun de følsomme recipienter, der blev kortlagt og senere opstillet målsætninger samt virkemidler for. Planlægningens objekt i Miljøbeskyttelsesloven defineres derfor som de svage recipienter, som mennesket er i hyppig kontakt med.

Som tidligere nævnt var der forud for Miljøbeskyttelsesloven en omfattende kortlægning af den forurening, som det danske samfund oplevede i slutningen af 60'erne. Et Forureningsråd med 4 medlemmer blev sammensat, og de begyndte arbejdet med at kortlægge forureningen. En af disse fire eksperter var Hans Mathiesen (1925-1996), som var udnævnt i kraft af sin tilknytning til Aarhus Universitets afdeling for botanisk økologi (i dag plantebiologi). Mathisen påviste, ved hjælp af produktionsundersøgelser baseret på kulstof-14 metoden, forureningstilstanden i danske søer og kystnære farvande. En sådan udforskning af vandplanters udbredelse var den første af sin art i Danmark (Warncke, 2008 s. 220). Undersøgelser som denne blev af forureningsrådet, og de heraf nedsatte udvalg, gennemført på en række andre områder og publiceret i 29 rapporter. I den 15. rapport "Målsætning" gives der en række anbefalinger til, hvilke tiltag der kunne gennemføres for at forhindre forurening. Disse undersøgelser dannede grundlag for kortlægningen bag Miljøbeskyttelsesloven.

Som nævnt i afsnit 4.1. "Planlægningsteori" efterbehandles kortlægningen og de opnåelige mål, der er blevet defineret her. De opnåelige mål opstilles således ikke direkte som mål for den samlede planlægning, da der foretages en såkaldt afvejning. Afvejningen bag Miljøbeskyttelsesloven skete i tæt samarbejde med de erhverv, som kortlægningen havde udpeget som hovedårsagerne til forureningen - industrien og landbruget. Afvejningen skete under hensyntagen til virksomhederne og samfundets økonomi op imod den natur tilstand, som var ønsket.

§ 1. Stk. 3. Ved bedømmelse af omfanget og arten af foranstaltningerne til forebyggelse og imødegåelse af forureningen skal der på den ene side lægges vægt på de ydre omgivelseres beskaffenhed og forureningens virkninger på disse og på den anden side den samfundsmæssige nytte af den virksomhed, der er nævnt i § 2, og omkostningerne ved beskyttelsesforanstaltninger.

(Forureningsministeriet, 1973 s. 1)

Dette førte til, at forhold som lokal beskæftigelse og den økonomiske situation for lokale virksomheder fik betydning for, hvilke mål for miljøet der kunne opstilles i et givent område (Andersen, et al., 1991 s. 39). På trods af at Forureningsrådets kortlægning i mindre omfang indikerede, at landbruget bidrog til forurening af vandmiljøet, blev produktionen i landbrugserhvervet ikke underlagt regulering. Landbrugsorganisationerne forholdt sig skeptisk overfor det nyoprettede ministerium. Den gængse opfattelse var, at landbruget skulle reguleres fra Landbrugsministeriet, som erhvervet havde udviklet en fælles forståelse af landbrugspolitikken med, hvilket blandt andet resulterede i store tilskud (Andersen, et al., 1991 s. 48). I afvejningsprocessen blev det klart, at landbruget ville kræve kompensation for at underligge sig restriktioner, hvilket der ikke kunne nås til enighed om. Kompensationstankegang var i direkte modstrid med et af de bærende elementer i Miljøbeskyttelsesloven. Denne var nemlig inspireret af "forureneren-betaler"-princippet⁸, som i 1972 var blevet foreslået af OECD til håndtering af miljøproblemer. Da det ikke var muligt at nå til enighed med landbruget om en regulering, og fordi erhvervet havde en bred opbakning i Folketinget, blev forureningen fra landbruget i praksis ikke omfattet af Miljøbeskyttelsesloven (Andersen, et al., 1991 s. 49). Ifølge formuleringen af lovens § 2 burde erhvervet ellers være underlagt lovgivningen.

§ 2. Loven omfatter al virksomhed, som gennem udsendelse af faste, flydende eller luftformige stoffer, rystelser og støj kan medføre forurening af luften, jordbunden, vandløb, søer eller havet.

(Forureningsministeriet, 1973 s. 1)

Det faktum, at landbruget i praksis ikke blev reguleret, ledte frem til en humoristisk variation over § 95, som omhandlede, hvor loven var gældende. "Miljøbeskyttelsesloven gælder ikke for Grønland, Færøerne og dansk landbrug" blev et udbredt udtryk blandt planlæggere og miljøforkæmpere (Andersen, et al., 1991 s. 48).

At landbruget ikke blev reguleret med Miljøbeskyttelsesloven skal nok ikke ses som et udtryk for, at Miljøstyrelsen ikke mente, at erhvervet forurenede vandmiljøet, som nogle kilder antager⁹. I stedet var årsagen sandsynligvis, at det politisk var vanskeligt at lovgive på landbrugsområdet for et nyt ministerium mod et dybt forankret erhverv i Danmark. I modsætning til landbruget var industrisektoren villig til at medvirke til at reducere deres forurening af miljøet. Dette skulle dog ske under nøje hensyntagen til afvejningsprincippet om, at foranstaltningerne ikke måtte svække virksomhederne. Herudover var det et krav, at der blev etableret en klageinstans til at håndtere eventuelle tvister. Som resultat heraf blev Miljøankenævnet oprettet som en anden. ankeinstans til at holde Miljøstyrelsen under opsyn og eventuelt omstøde beslutninger, som erhvervslivet fandt urimelige jf. afvejningsprincippet. Nævnet bestod af sagkyndige personer udpeget af miljøstyrelsen og erhvervslivet, og det fik derfor karakter af et forhandlingsorgan (Basse, 1981 s. 25-26). Det var udelukkende erhvervslivet, der var involveret i afvejningsprocessen bag Miljøbeskyttelsesloven. Organisationer med interesse for naturen som DN, NOAH osv. var ikke repræsenteret. Det er min vurdering, at baggrunden herfor formodentlig var, at foreninger som eksempelvis NOAH var meget yderliggående. Herudover var DN på daværende tidspunkt ikke specielt engageret i miljøregulering og fokuserede på fredningssager. Der "manglede" således reelle modparter til industrien og landbruget, hvorfor de som de eneste blev involveret i afvejningen.

⁸ På engelsk kendt som "*polluter pays principle*" (PPP)
Side 33

⁹ Se eksempelvis (Fritzbøger, 2009) og (Engberg, 1999)

Afvejningen resulterede i nogle løst formulerede mål om miljøets tilstand i en rammelov. De løst formulerede mål betød, at der var en bred enighed om dem - i hvert fald blandt de involverede interessenter, der blev taget seriøst. Den løse og i nogle tilfælde modstridende formulering af mål og virkemidler ses i nedenstående uddrag fra Kapitel 4. "Beskyttelse af overfladevand" i Miljøbeskyttelsesloven.

§ 17. Stoffer, der kan forurene vandet, må ikke tilføres vandløb, søer eller havet eller oplagres så nær herved, at der kan være fare for, at de skylles ud deri. Der kan dog efter § 18 meddeles tilladelse til at spildevand tilføres vandløb, søer eller havet.

(Forureningsministeriet, 1973 s. 3)

Som følge af recipientkvalitetsplanlægningens tankegang om at beskytte de svage recipienter tæt på borgerne, blev industriens forurening fjernet fra disse områder. I stedet blev forureningen nu ledt til fjerne og mere robuste recipienter, hvor de miljømæssige konsekvenser blev fortyndet og ikke var synlige for befolkningen. Som følge heraf kunne industrien uhindret forsætte sin produktion, og det lokale miljø undgik belastning. Dette resulterede blandt andet i, at fabrikkerne byggede højere skorstene, der kunne lede røgen længere væk, og længere rør der førte spildevandet ud i havet. Sådanne mindre omkostningsfulde tiltag var det muligt at nå til enighed om, og de var således typiske virkemidler til at sikre bedre ydre omgivelser for danskerne. Miljøbeskyttelsesloven udtrykker generelt set en formodning om, at miljøproblemerne kunne håndteres effektivt, hvis blot kortlægningen blev foretaget grundigt nok, og virkemidler blev indarbejdet i samarbejde med virksomhederne. Kortlægning skulle løbende foretages af eksperterne i Miljøstyrelsen. Herefter skulle anbefalingerne igennem en forhandling med erhvervsliv og kommune, hvorefter der skete en implementering (Forureningsministeriet, 1973 s. 13) Miljøbeskyttelsesloven udspændte således blot de ydre rammer og finansierede eksperterne, som herefter i samarbejde med kommunerne og erhvervslivet skulle finde på, hvilke virkemidler der skulle gennemføres for at få en mindre forurennet natur.

Denne fremgangsmåde i forhold til planlægningen kendes, jævnfør planlægningsteorien, som rationalistisk planlægning. Denne tilgang til miljøplanlægningen blev fra flere sider anerkendt og italesat som "Verdens bedste miljølov", da den under hensyntagen til alle interessenter løste forureningsproblemerne i den danske natur (Jacobsen, 1990 s. 7). Der viste sig dog en række problemer i forhold til implementering og de opnåede resultater, der gjorde, at netop benævnelsen "verdens bedste miljølov" retrospektivt bruges sarkastisk om Miljøbeskyttelsesloven.

Et stort problem i forhold til implementeringen var, at Miljøstyrelsens anbefalinger omkring miljøsituationen udelukkende var vejledende. Jævnfør afvejningsprincippet i forhold til lokale virksomheders økonomiske situation og den lokale beskæftigelse kunne de pågældende kommuner selv afgøre, om de ville følge anbefalingerne fra Miljøstyrelsen (Andersen, et al., 1991 s. 39). Herudover var initiativerne fra Miljøstyrelsen ofte sporadiske og manglede koordinering. Håndtering af vandmiljøet var således spredt udover mange af de ekspertsektorer, som styrelsen indeholdt (Andersen, et al., 1991 s. 41). Et andet problem var, at målsætningerne og virkemidlerne, som eksperterne havde udarbejdet, reelt set aldrig blev implementeret eller kun i meget begrænset omfang. Forhandlingen mellem to eksperter fra henholdsvis Miljøstyrelsen og en interesseorganisation betød, at målene og virkemidlerne skulle fastlægges efter, hvad de kunne blive enige om. "Det muliges kunst" resulterede ofte i, at målene blev udvandet og virkemidlerne stækket. Slutteligt var det problematisk, at landbruget ikke var involveret og reguleret i planlægningen, da de, som tidligere nævnt, trak sig under afvejningen af loven. Miljøstyrelsen kunne således kun beskæftige sig med forureningen fra industrien, da det kun var repræsentanter herfra, som man kunne indgå i dialog med. Bidraget til forurening af vandmiljø fra landbrugssektoren forblev således ureguleret med Miljøbeskyttelsesloven.

I forhold til sagsbehandlingen er det bemærkelsesværdigt at Folketinget ikke måtte blande sig i fastlæggelse af hverken grænseværdiger eller gældende normer og retningslinjer for forureningen. Al regulering opstod som resultat af forhandlingen mellem Miljøstyrelsen og erhvervslivet. Afleveringen af Miljøbeskyttelsesloven skete derfor heller ikke i et samlet dokument med kortlægning, mål og virkemidler, som det kendes i dag, men derimod en række mindre og fragmenterede dokumenter. Denne ustrukturerede aflevering er årsagen til, at der ofte ikke henvises direkte til Miljøbeskyttelsesloven, men som Miljøbeskyttelseskomplekset eller blot de enkelte aftaler. De mest nævneværdige af disse var aftalen om miljøgodkendelse af nye virksomheder, regionalplaner for spildevandsudledning. Der var således tale om regel-virkemidler, men der var dog også eksempler på økonomiske virkemidler. Dette ses i forbindelse med ønsket om at følge princippet om "forurenere betaler", hvor forurenende virksomheder blev pålagt at betale for den forurening de medførte. Amterne var ansvarlige for overvågning af recipienterne og en klassificering af disse, der dannede udgangspunkt for recipientkvalitetsplanlægningen. Afleveringen og tilsynet med miljøet sorterede under kommunerne, der havde en meget spinkel miljøadministration. Den faktiske implementering og opfølgning forløb derfor meget forskelligt og med skiftende effektivitet landet over. Et af de tiltag, der blev anbefalet fra Miljøstyrelsen, var, at rensningsanlæg kunne fjerne en del af forureningen. Dette var et af de virkemidler, der kunne nås til enighed om, da konstruktionen af rensningsanlæg ikke begrænsede industriens produktion og kunne finansieres gennem forurenere-betaler princippet. Således blev der i midten af 70'erne investeret 1,5 milliard kroner om året i rensningsanlæg (Andersen, et al., 1991 s. 44). Udbygningen fortsatte dog ikke, da en økonomisk krise ændrede prioriteringerne i kommunerne. Som nævnt i afsnit 4.1. "Planlægningsteori" var det efter kommunalreformen i 1970 typisk, at Folketinget udstak rammelovgivning, som blev gennemført i amter og kommuner. Problemet var dog, at miljøet tit blev overset og negligeret på bekostning af lokale hensyn, som eksempelvis økonomi.

Miljøbeskyttelsesloven betød, at det hidtil diffuse område omkring miljøproblemer, blev søgt håndteret. Der blev oprettet instanser, der havde til opgave at håndtere de problemer, som før blev behandlet lokalt eller sågar ikke blev håndteret. Der blev med Forureningsministeriet og Miljøstyrelsen oprettet en forholdsvis effektiv administration med et stort antal fuldtidsansatte. Loven er også et udtryk for et politisk skifte fra generelt at acceptere og tillade forurening, til at søge regulering og kontrol med forureningen. Der var dog også ulemper ved Miljøbeskyttelsesloven, som eksempelvis den overvældende planlægningsproces, hvor stort set alle forhold var til forhandling. Forhandlingsprocessen og de deraf følgende resultater bar præg af, at modstridende interesser skulle finde fælles fodslag om at håndtere miljøproblemerne. Recipientkvalitetsplanlægningen betød ligeledes, at der udelukkende blev fokuseret på de synlige miljøproblemer, hvor mennesket opholdt sig. Denne tilgang er efterfølgende kritisk blevet benævnt "de høje skorstene", og "de længere rør" politik, da forureningen ikke blev reduceret men blot omfordelt. Miljøet i nærområdet blev forbedret som følge af omfordelingsinvesteringer, der ikke havde de store konsekvenser for produktionen. Forureningsmængden forblev dog den samme, og den fik blot flere konsekvenser andre steder. Det udemærkede princip om, at forurenere skulle betale for miljøomkostningerne, havde i praksis ringe effekt. Prisen, som forurenende virksomheder betalte, udgjorde, på grund af afvejningsprincippet, forhandlingsprocessen og klage til miljøankenævnet, kun en brøkdel af de miljømæssige konsekvenser. Det økonomiske virkemiddel fungerede derfor ikke som incitament til brug af renere teknologi i industrien. Slutteligt betød den manglende regulering af landbruget, at en stor del af de forurenende aktiviteter forblev uregulerede.

5.1.2. Miljødiskurser i Miljøbeskyttelsesloven (1973)

Dokumenterne, der er brugt til at analysere miljødiskurserne i Miljøbeskyttelsesloven, er lovtæksten, der i sig selv var selve handlingsplanen, samt Forureningsrådets 12., 15. og 16. rapporter, der var en del af den forudgående kortlægning.

Miljøbeskyttelsesloven vidner umiddelbart om en erkendelse af, at udviklingen i det danske samfund har forårsaget nogle miljøproblemer. Som det fremgår af § 1 er formålet med loven bl.a. at forebygge og bekæmpe forurening af luft, vand og jord.

§ 1. Ved denne lov tilstræbes at:

- 1) forebygge og bekæmpe forurening af luft, vand og jord,
- 2) forebygge og bekæmpe støjulemper
- 3) tilvejebringe hygiejnisk begrundende regler af betydning for miljøet og
- 4) tilvejebringe det nødvendige administrative grundlag for planlægningen og indsatsen mod forurening.

(Forureningsministeriet, 1973 s. 1).

Forureningsbekæmpelsen bliver dermed det centrale nodalpunkt i handlingsplanen. Det fokus på forurening genfindes ligeledes i forureningsrådets rapporter og navngivelsen af rådet. Herudover er det bemærkelsesværdigt, at Miljøministeriet på daværende tidspunkt blev kaldt Forureningsministeriet. Forureningen indgår i ækvivalenskæder med ord som "forbud", "godkendelse" og "tilladelse", der er gennemgående i hele handlingsplanen. Disse ord har alle en planlægningsmæssig/administrativ karakter, hvilket skal ses i lyset af den rationalistiske planlægningstilgang, som analysen af planlægningsprocessen påviste. Italesættelsen bærer præg af en overbevisning om, at miljøproblemerne vil kunne løses med de administrative virkemidler. Herudover fokuseres der ligeledes meget på, at der skal foretages en afvejning mellem miljøhensyn og økonomisk vækst. Reglerne skal ikke være for stramme, der skal være mulighed for dispensation, og generelt skal der være konsensus om fremgangsmåden. Dette har en klar sammenhæng med afvejningsprincipperne omtalt i det forudgående afsnit 5.1.2. "Planlægningsprocessen bag Miljøbeskyttelsesloven (1973)".

Dokumenterne, der blev udarbejdet i forbindelse med Miljøbeskyttelsesloven, bærer ligeledes præg af den meget administrative tankegang om, at problemerne sagtens kan løses. Præsentationen og formuleringerne har i sig selv ikke nogen værdiladning, og der gives ikke en vurdering af problemernes omfang, ligesom konsekvenserne for miljøet ikke omtales. Alle dokumenterne giver det indtryk, at forurening blot er et problem der skal løses, og der er i den forbindelse ikke behov for større eksistentielle diskussioner og argumenter for fremfærden.

I forhold til, hvilke stoffer man søger at undgå forurening med, nævner Miljøbeskyttelsesloven ikke specifikke stoffer som kvælstof, fosfor eller andet. Forureningen betegnes typisk som "stoffer, der kan forurene vandet". Samme tendens gør sig, i en vist omfang, gældende i Forureningsrådets rapporter. Her er der dog også eksempler på, at eksempelvis kvælstof omtales, men den mere generelle betegnelse planteneringsstoffer bruges mestendels. Denne italesættelse er med stor sandsynlighed en konsekvens af et sparsomt kendskab til de underliggende processer i eksempelvis kvælstofkredsløbet. Det vurderes dog, at kendskabet er fyldestgørende, og det på baggrund heraf er muligt at løse problemerne. Dette ses i særdeleshed i forhold til Forureningsrådets 15. rapport "Målsætning", der giver en række anbefalinger, som menes endegyldigt at kunne løse problemerne. Overbevisningen ses ligeledes i forhold til oprettelsen og navngivningen af Forureningsministeriet, som en mere eller mindre midlertidig instans af problemløsende karakter. Efter lovens vedtagelse skifter ministeriet i efteråret 1973 navn til Miljøministeriet. Dette kunne muligvis være i erkendelse af, at problemløsningsstilgangen, og det midlertidige fokus, ikke var effektivt nok til at håndtere problemerne. Herudover havde den vanskelige forhandling med Landbrugsministeriet måske været medvirkende til de flere og blivende beføjelser til Miljøministeriet, for at skabe en form for modpol (Miljøministeriet, 1973)

I forhold til kortlægning antydes det, at landbrugets stigende gødningsforbrug ville kunne medføre en forurening. Der er dog igennem kortlægningen ikke fundet nogen beviser herfor, og overordnet set kunne der ikke påvises en sammenhæng mellem gødskning af markerne og forurening.

Der findes ingen holdepunkter for at antage, at gødskning med de hidtil anvendte mængder medfører forurening af afgrøder og luft, og rapporten konkluderer at den normalt heller ikke medfører vandforurening. Den stigende anvendelse af gødning kan bevirke forurening, men de foreliggende resultater har ikke vist en sammenhæng mellem gødningstilførsel og indholdet af plantenæringsstoffer i drænvand

(Forureningsrådet, 1971 s. 8)

Som det fremgår af citatet "frikendtes" landbruget i høj grad for at bidrage til forureningen. Baggrund herfor var, som nævnt ovenfor, at der ikke kunne påvises en sammenhæng, hvorfor der ikke gennemførtes regulering overfor erhvervet. Bevisførelsen og argumentationen i forhold til industriens forurening er i flere tilfælde ligeså svag, men på trods heraf blev der gennemført reguleringer. På baggrund heraf må erhvervsgruppernes forskellige indstillinger til forhandlingsprocessen forud for loven forventes at have haft indflydelse. Landbruget var som bekendt meget imod regulering, og med de relativt svage undersøgelsesresultater turde det nye ministerium formodentlig ikke gennemtrumfe lovgivning. Den konsensusprægede afvejningsproces blev således ikke mulig, da der ikke var enighed om, at der reelt set eksisterede et problem som i medgift ikke kunne dokumenteres præcist. Dette er formodentlig årsagen til, at Miljøbeskyttelsesloven ikke fik indflydelse på landbrugssektoren på trods af, at Forureningsministeren havde hjemmel i loven hertil.

§ 4. Ministeren for forureningsbekæmpelse kan fastsætte regler om affald, dyrehold, skadedyr og andre forhold, når dette er nødvendigt af hensyn til forebyggelse og imødegåelse af uhygiejniske forhold eller af væsentlige ulemper for omgivelserne.

(Forureningsministeriet, 1973 s. 1)

Som det fremgår var det muligt jf. loven at regulere landbruget, men det skete ikke i praksis. Udover de førnævnte årsager hertil, må risikoen for klagesager til Miljøankenævnet have spillet en rolle. I sådanne situationer ville det være svært at løfte bevisbyrden, og derfor udeblev reguleringerne.

Recipientkvalitetsplanlægningen og omtalen heraf er ligeledes spændende i forhold til diskursanalyse af Miljøbeskyttelsesloven, da alle dokumenterne bærer præg af en forståelse af, at miljøproblemerne udelukkende er et resultat af dårlig fordeling. Det ses eksempelvis i uddraget ovenfor i formuleringen "*væsentlige ulemper for omgivelserne*". Det accepteres, at de menneskelige aktiviteter medfører ulemper, de skal blot ikke være for omfattende og generende for det sociale system. Naturen i sig selv opfattes som værende i stand til at absorbere forureningen. Udfordringen var, at omfordele forureningen, så den ikke generede mennesket.

Ved inddragelse af John Dryzek's miljødiskurser i forhold til Miljøbeskyttelsesloven er der indikationer på to forskellige miljøopfattelser. Opfattelsen af, at miljøproblemerne blot er et fordelingsbetinget, er i høj grad sammenfaldene med ideen om *evig vækst*. Kravet om, at miljøinvesteringerne ikke måtte medføre forringelser i samfundsøkonomien og dermed virksomhedernes produktion, er ligeledes en stærk indikator. Nok anerkendes det, at der er miljøproblemer, men det er ikke problemerne for naturen der fokuseres på, med derimod de komplikationer de medfører for mennesket. Den usvigelige tro på, at problemerne kan overkommes, og den neutrale omtale er ligeledes signifikant. Uddraget nedenfor viser tankegangen om, at naturen kan absorbere forurening.

Stk. 2. Ministeren for forureningsbekæmpelse kan fastsætte regler om eller bestemme, at de stoffer, der er nævnt i stk.1, i særlige tilfælde kan tilføres vandløb, søer eller havet, herunder godkende kemiske midler til bekæmpelse af grøde. Endvidere kan ministeren meddele tilladelse til, at der i begrænset tid og i videnskabeligt øjemed iværksættes forsøg med kemiske midler i overfladevand.

(Forureningsministeriet, 1973 s. 3)

Udover miljødiskursen *evig vækst* er der også tydelige spor af den *administrative rationalisme* i Miljøbeskyttelsesloven. Kortlægningen var foretaget af eksperter indenfor de pågældende områder, der redegjorde for situationen. Implementeringen bar ligeledes præg af, at eksperter fra Miljøstyrelsen og repræsentanter med specifik viden fra industrien fandt frem til rationelle løsninger. Disse aktører opfattes som nøgterne og rationelle, hvilket også er typisk for denne miljødiskurs. Opfattelsen af, at naturen er underlagt mennesket, og det derfor er muligt at løse problemerne, er ifølge Dryzek ligeledes en indikation herpå. Dette ses også i forhold til italesættelsen, hvor der ikke bruges metaforer eller andre retoriske virkemidler til at give en værdiladning til teksten. Handlingsplanen opstiller ikke skrækscenarier, og som tidligere nævnt opfattes miljøproblemerne som overkommelige og håndterbare.

Selve planlægningsprocessen og dokumenternes nøgterne og administrative karakter vidner ligeledes om Dryzek's *administrative rationalisme*. Dette ses også i forbindelse med de før omtalte ækvivalens kæder med "forbud", "tilladelse" m.v. I forhold til modaliteten bruges vendinger, der vidner om, at der er stor tro på den politik, der iværksættes.

Miljøbeskyttelsesloven har karakter af, at den søger at håndtere en problematik uden at skabe røre i befolkningen. Der gives et indtryk af, at det politiske system, i samarbejde med forskellige aktører, kan håndtere situationen og gennemføre en problemløsning.

5.2. NPO-handlingsplanen (1985)

Det indgåede kompromis bag Miljøbeskyttelsesloven viste sig så bestandigt, at det ikke blev fundet nødvendigt at foretage sig yderligere i forhold til miljøbeskyttelse de følgende ti år. Industrien kunne fortsætte sin produktion, og gennem forskellige foranstaltninger blev lokalområdet skånet for konsekvenserne. Recipientkvalitetsplanlægningen blev gennemført ved hjælp af højere skorstene, længere spildevandsrør og fortynding af forureningen. Befolkningen og politikerne fokuserede i høj grad på den økonomiske krise, som for alvor slog igennem fra midten af 70'erne. Oliekriserne i 1973 og 1979 fik beslutningstagerne til at fokusere på mere stabile energikilder og vendte blikket mod kernekraft. Dette affødte en kraftig folkelig bevægelse mod kernekraft, som i høj grad flyttede miljøorganisationer og borgernes fokus fra forurening af miljøet. Denne fokusering på forureningsproblemerne blev dog snart genetableret som følge af en række eksempler på massiv industriel forurening. Store og meget forurenede virksomheder, Cheminova i Vestjylland, Superfos i Fredericia og Sojakagefabrikken på Islands Brygge, havde fået tilladelse til at forurene, og dette begyndte at få konsekvenser. I tilfældet med Cheminova på Harboøre Tange var der givet tilladelse til deponering af kemiskaffald i klitterne ved hofde 42 nær fabrikken. Denne losseplads blev fyldt med diverse kemikalier efter devisen - "ud af øje, ude af sind". På trods af lokal modstand mod denne fremgangsmåde blev hensynet til arbejdspladser, velfærd og fremgang vægtet højere end døde fisk og fugle på stranden af byrådet i Thyborøn. Selvom, at spildevandsrørene fra fabrikken i 1962 blev forlænget med 200 meter ud i havet, fortsatte forureningsproblemerne i nærområdet. I 1979 påviste undersøgelser fra Miljøstyrelsen, at store mængder giftstoffer sivede fra klitterne til havet. To år senere den 13. marts 1981 lovede daværende statsminister Anker Jørgensen i TV Avisen at rydde op i klitterne. Denne udtalelse kom som reaktion på, at Miljøstyrelsen to dage forinden havde karakteriseret forureningen som den værste i Danmarkshistorien. Lignende udviklinger skete landet over, hvilket igen medførte et krav om yderligere stramninger af miljølovgivningen, og et opgør med den hidtidige "ude af øje, ude af sind" praksis i forureningshåndteringen (Miljøministeriet, 2012 s. 16-32).

Udover de store forureningsager kom forureningen fra landbrugssektoren ligeledes mere på både den politiske og offentlige dagsorden. Landbrugserhvervet var som tidligere nævnt ikke underlagt reguleringer som følge af Miljøbeskyttelsesloven. Dette faktum blev sammen med de "længere-rørs" princip fra flere sider italesat som årsagen til de stadig flere forureningsproblemer¹⁰ (Miljøstyrelsen, 1983). Landbrugets rolle i forureningen blev især pointeret i forbindelse med eksempler på omfattende iltsvind og massiv algevækst i Danmarks indre farvande (Miljøstyrelsen, 1984). Der var imidlertid uenighed om baggrunden for fænomener som iltsvind, og derfor blev en kortlægning af problemerne iværksat. I de følgende år udarbejdede Miljøstyrelsen rapporter som eksempelvis; "*Opgørelse af belastning fra land til de indre danske farvande med organisk stof, total-N og total-P*" (1983), "*Nitrat i drikkevand og grundvand i Danmark*" (1983) og "*Iltsvind og fiskedød i 1981*" (1984). Disse specifikke rapporter blev samlet i NPO-redegørelsen fra august 1984. I redegørelsen konkluderes det, at samfundet står overfor en NPO-problematik, hvorfor der anbefales foranstaltninger til afhjælpning heraf. Venstre og Konservative, der traditionelt set har haft stærke bånd til henholdsvis landbruget og industrien, havde vundet regeringsmagten i 1981. På trods af denne sammensætning i Folketinget var det, som omtalt i afsnit 1.1. "Problemfelt", muligt at lave et såkaldt "Grønt Flertal", hvilket medførte, at de store regeringspartier reagerede med lovgivning på trods af, at øget regulering næppe ville blive hilst velkommen af deres kernevælgere. I forbindelse hermed var det sandsynligvis ikke uvæsentligt, at en stadig mindre del af befolkningen var beskæftiget ved landbruget. Den 31. maj 1985 vedtog Folketinget NPO-loven, også benævnt NPO-handlingsplanen, om nedbringelse af forureningen med næringssalte og organisk stof (Miljøstyrelsen, 1985 s. 5).

¹⁰ Især SF og Socialdemokratiets miljø- og landbrugspolitiske ordfører Ritt Bjerregaard var kritiske overfor landbrugets anvendelse af kemikalier og næringstoffer i produktionen.

5.2.1. Planlægningsprocessen bag NPO-handlingsplanen (1985)

Det objekt, som NPO-handlingsplanen søger at håndtere, er næringsstofferne kvælstof (N), fosfor (P) samt organisk stof (O), som undersøgelser har vist skaber problemer i vandmiljøet. Der fokuseres på stofkredsløbene, og hvordan der sker tab fra disse til vandmiljøet. Jævnfør teorien om planlægning er der således tale om *handlingsplanlægning*, da reguleringen forholder sig generelt til problematikken. Selve overskriften i NPO-handlingsplanen er et udtryk for, at fokus er rettet mod stofkredsløb.

Folketingsbeslutning af 31. maj 1985 om nedbringelse af forureningen med næringsalte og organisk stof.

(Miljøstyrelsen, 1985 s. 5)

Det er de intensiverede stofkredsløb og tabene herfra, der er udgangspunktet for planlægningen. Et kompliceret system som kvælstofkredsløbet, og forståelsen af dette, får på baggrund heraf en central rolle i planlægningen. NPO-handlingsplanen søger at styre kvælstofkredsløbet gennem forskellige reguleringer og dermed forhindre forurening. Hvor Miljøbeskyttelsesloven i 70'erne ville flytte forureningen, var NPO-handlingsplanen det første skridt i retning af at reducere forureningen.

NPO-handlingsplanen er baseret på den kortlægning, der er sammenfattet i NPO-redegørelsen, der var en paraply for mindre forskningsprojekter og arbejdsgrupper. Baggrunden for redegørelsen var iltsvindsfænomenerne i de danske farvande og det faktum, at indholdet af nitrat i grundvandet var tredoblet siden 2. verdenskrig (Miljøstyrelsen, 1983 s. 12). For at kortlægge problemerne og årsagerne hertil nedsatte Miljøstyrelsen og Landbrugsministeriet en fælles styregruppe for at udarbejde en redegørelse. Kilderne, omfanget og virkningerne af kvælstof, fosfor og organisk stof skulle ligesom stofkredsløbene fastslås, inden der kunne lovgives. Styringsgruppen bestod af 14 repræsentanter fra Miljøstyrelsen og 4 fra Landbrugsministeriet. Der var i styringsgruppen enighed om, at den naturlige kvælstofbalance var blevet forstyrret af landbruget. Stofkredsløbet var blevet åbnet som følge af import og eksport af næringsstoffer gennem gødsning og høst. Herudover var det et faktum, at tilførslen af kvælstofgødning fra 1920 til 1980 var steget fra 90.000 til 550.000 tons (Fritzboeger, 2004 s. 264). I kortlægningsfasen var der dog uenighed om, hvor megen af denne kvælstof, der var blevet tabt til vandmiljøet og dermed havde forårsaget forurening. Baggrunden for uenigheden var kvælstofkredsløbets kompleksitet, der sammen med de påtænkte justeringer heri gav anledning til debat i styringsgruppen. Landbrugets repræsentanter nåede ud fra kortlægningen frem til følgende konklusion.

Der er ikke på landsplan konstateret noget væsentligt overforbrug af kvælstofhandelsgødning.

(Miljøstyrelsen, 1984 s. 7)

Den dragne konklusion, af Landbrugsministeriets repræsentanter, er i direkte opposition til hovedkonklusionen i NPO-redegørelsen, der netop konkluderer, at landbrugets tab af kvælstof til vandmiljøet er hovedårsagen til forureningen af vandmiljøet (Miljøstyrelsen, 1984 s. 10). Ifølge Miljøstyrelsens beregninger, hvor input, output og rest blev søgte beregnet, viste resultatet, at landbruget forurenede vandmiljøet med 270.000 tons kvælstof i årene 1981-82 (Miljøstyrelsen, 1984 s. 11). Baggrunden for udregningen var en opstillet massebalance over tilførsel og fraførsel af kvælstof fra markerne. Rationalet var, at tilførsel og fraførsel skulle gå lige op, hvis kvælstofkredsløbet skulle være i balance og dermed ikke eutrofiere økosystemet. Der blev sat et lighedstegn mellem tabet af kvælstoffet fra landbruget, som blev anset som hovedårsagen til miljøproblemerne. Hvor kortlægningen i forbindelse med Miljøbeskyttelsesloven i mindre grad anså landbruget som forurenende, udpeges de i NPO-redegørelsen som den største bidragsyder. I stedet for at se landbruget som en naturlig aktivitet, sættes der indirekte spørgsmålstejn ved specialiseringen og strukturudviklingen. I forhold til kortlægningen af stofkredsløbene er det udelukkende kvælstof, der findes problematisk.

Udvaskningen af fosfor fra danske landbrugsjorder er lille og anses ikke generelt for at været noget forureningsmæssigt problem.

(Miljøstyrelsen, 1985 s. 11)

Modelberegningen af kvælstofoverskuddet i Danmark var forbundet med en række usikkerheder, hvilket også fremgår af redegørelsen. Tallene er meget generelle og er fremkommet på baggrund af *"en række forenklede forudsætninger der beregner den udvaskede mængde kvælstof"*. Resultaterne og de herfra dragne konklusioner kan nemt udfordres af spørgsmålet om, de rent faktisk stemmer overens med virkeligheden. Disse usikkerheder i beregningerne og skaleringen til landsplan var også det centrale kritikpunkt for Landbrugsministeriets repræsentanter i kortlægningen, der som bekendt ikke anerkendte resultaterne.

Der er i gennemlæsning af NPO-redegørelsen indikationer på usikkerhed om de videnskabelige fakta, som undersøgelsen bygger på. Det tydeligste eksempel her på er den centrale model, der indeholder bemærkelsesværdige lige estimater. Der redegøres ikke for, hvordan styringsgruppen har fundet frem til estimaterne for fraførslen, som ikke direkte kan fastslås. Herudover jongleres der med en rest på 100.000 tons kvælstof, som uden videnskabelig argumentation fordeles på de øvrige kategorier. Denne omfordeling betød, at den samlede forurening fra landbruget stiger til de 270.000 tons, der opereres videre ud fra. Som reaktion på de, ifølge Landbrugsministeriets, fejlbehæftede, upræcise og forhastede estimater, iværksatte de en ny kortlægning. Arealdatakontoret udgav en selvstændig rapport, som nåede frem til et lavere estimat for kvælstoftabet fra landbruget (Arealdatakontoret, 1984 s. 9). I den følgende periode var der en offentlig tvist om, hvilken beregningsmetode der var mest "rigtig", men fælles for begge metoder var en anerkendelse af, at landbruget i høj grad medvirker til kvælstofforurening af vandmiljøet.

Kortlægningen i NPO-redegørelsen indeholdt en række forslag til, hvordan landbrugets belastning af vandmiljøet kunne afhjælpes. Anbefalingerne drejede sig i særdeleshed om opbevaringen og udspreddingen af gødning. Herudover blev der foreslået at overveje muligheden for at pålægge handelsgødningen en afgift. Slutteligt argumenteres der for fordelene ved øget forskning indenfor området, samt informere landmændene om "godt landmandsskab" og rationel dyrkningspraksis. De foreslåede virkemidler er alle generelle og foreslås indført landet over. Det foreslås dog, at der med fordel ville kunne differentieres i forhold til recipientkvalitet og vandindvinding landet over (Miljøstyrelsen, 1984 s. 22). Udover anbefalingerne til landbruget blev der præsenteret kortere forbedringsforslag til industri, skibsfart og dambrug.

Afvejningsstadiet i planlægningen bag NPO-handlingsplanen bar tydeligt præg af det anspændte forhold mellem Miljøstyrelsen og Landbrugsministeriet. Det lykkedes dog at nå frem til et kompromis mellem landbrugsorganisationerne og Miljøstyrelsen, blandet andet om lagerkapacitet og udbringningstidspunkt. Forhandlingsresultatet blev dog ikke respekteret i Folketinget, hvor "det grønne flertal" opstrammede virkemidlerne. Eksempelvis blev kravet om lagerkapacitet udvidet fra 5 til 6 måneder, markmøddinger blev ulovliggjorte, og der blev indført harmonikrav - alle stramninger af reglerne i det oprindelige kompromis. I spørgsmålet om, hvorvidt handelsgødningen skulle pålægges en afgift som foreslået i redegørelsen, blev dette i afvejningen ikke fundet aktuelt. De Radikale, som var en del af "det grønne flertal", bakkede op om regeringens ønske om ikke at indføre en afgift, men i stedet indføre en miljøstøtte. Miljøstøtten skulle finansiere forureningsbekæmpende projekter i landbruget. Der blev således satset på subsidier i stedet for afgift i forhold til de økonomiske virkemidler. Baggrunden herfor var med stor sandsynlighed, at De Radikale og Venstre, som traditionelt nød stor opbakning på landet blandt henholdsvis husmænd og landmænd, ikke ville genere deres typiske vælgere. Afvejningen forud for NPO-handlingsplanen betød et brud med det hidtidige princip, hvor der i forhold til mål og virkemidler skal tages hensyn til samfundsøkonomien. Der er i planlægningen nu en opfattelse af, at miljøkrav i et vist omfang godt måtte koste arbejdspladser, hvilket er et markant brud med den forudgående praksis. Et andet bemærkelsesværdigt forhold i afvejningen er forhandlingssystemet, og resultaterne der fremkommer heraf, som ikke længere betragtes som urørligt. Politikerne udviser nu modet til at regulere indenfor miljøområdet uden interesseorganisationernes endegyldige accept. Årsagen hertil kunne være, at politikerne ikke fandt de mange kompromisser effektive nok i håndteringen af miljøproblemerne.

Målet for planen er at reducere kvælstoftabet til vandmiljøet og dermed undgå blandt andet iltsvind. Dette er et ret konkret krav set i forhold til Miljøbeskyttelsesloven. Virkemidlerne til at imødekomme dette er ligeledes meget konkrete og generelt funderet. Der er tale om en række specifikke regler om møddinger, harmoniforhold, opbevaringskapacitet m.m. Reglerne er alle formuleret i handlingsplanen, og de opstår således ikke løbende i en forhandlingsproces mellem det offentlige og erhvervslivet, som det var tilfældet før.

- Alle større landbrug skal miljøgodkendes
- Opbevaringen af husdyrgødning skal bringes i orden så der ikke sker tab af kvælstof fra, eksempelvis møddinger. Markmøddinger = forbudt
- Ensilage skal ligeledes opbevares forsvarligt, af samme årsager.
- Forbud mod afbrænding af halm på markerne
- Landbrug med over 20 dyreenheder, skal have kapacitet til at kunne opbevare husdyrgødning i minimum 6 måneder.
- Der må ikke udbringes gylle i perioden fra høst til 1. november
- Gylle skal på ubevoksede arealer nedfældes indenfor et døgn.
- Der skal være harmoni mellem besætningsstørrelse og landbrugsareal. Harmonireger fastsætter antal dyr per hektar.

Efter (Miljøstyrelsen, 1985)

Hver enkelt tiltag tilskrives en reduktion af kvælstoftabet til vandmiljøet, og både mål og virkemidler lader således til at være kendte. Jævnfør planlægningsteorien er udgangspunktet derfor rationalistisk planlægning. Reglerne følges op af det økonomiske virkemiddel *støtte* for derigennem at fordre en miljørigtig udvikling. På trods af at virkemidlet information, i form af undervisning i "godt landmandskab", er nævnt i NPO-redegørelsen, er det ikke inkluderet i NPO-handlingsplanen.

Implementeringen af NPO-tiltagene bar præg af, at kommunerne tidligere, i forbindelse med Miljøbeskyttelsesloven, var træge til at iværksætte forbedringer. Her blev det lokale hensyn til beskæftigelse ofte prioriteret over miljøhensyn i den daværende forhandlingspolitik mellem kommune og erhvervsliv. Herudover var der i de mindre kommuner kun ganske få medarbejdere beskæftiget med administration af miljøloven, og de var ofte ikke uddannelsesmæssigt klædt på til de mange forskellige opgaver. Denne situation blev i forbindelse med NPO-lovene søgt afhjulpet gennem en aftale mellem Miljøstyrelsen, Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening. Denne aftale skulle rette op på de underbemandende miljøforvaltninger i kommunerne ved at ansætte op mod 500 nye medarbejdere her (Miljøstyrelsen, 1985 s. 11-14). Hvor der i 70'erne ikke blev fokuseret synderligt på at håndhæve miljøbeskyttelsesloven, skulle myndighederne nu følge aktivt op på eksempelvis miljøgodkendelser og ikke blot reagere på klagesager. Aftalen "betænkning om miljøtilsyn" er inkluderet i NPO-handlingsplanen og er central i gennemførelsen af virkemidlerne.

Den overordnede implementering af NPO-lovene sorterede under Miljøstyrelsen, hvilket sandsynligvis skal ses som en konsekvens af den mere eller mindre fejlslagne forhandlingspolitik mellem kommune og virksomheder. Der gennemførtes stadig en forhandling med erhvervslivet, men det er nu specialiserede repræsentanter fra Miljøstyrelsen, der indgår i denne.

Miljøstyrelsen er gået i gang med at udmønte folketingets beslutning om en NPO-handlingsplan. Som det fremgår af beslutningen skal det primært ske ved opstramning af miljøreglementet, d.v.s.. i bekendtgørelsesform. De nye regler vil på sædvanlig måde blive drøftet med de berørte parter.

(Miljøstyrelsen, 1985 s. 5)

Der er et bemærkelsesværdigt ordvalg i uddraget, hvor forhandlingen betegnes som en drøftelse. En forhandling ligger op til et mere jævnbyrdigt forhold mellem parterne, hvorimod en drøftelse sker mellem en beslutningstager og et publikum. Virkemidlerne i handlingsplanen er således ikke til forhandling, men implementeringen af dem kan drøftes med henblik på optimering. I forhold til afleveringen af NPO-handlingsplanen skete dette i to led. Den samlede handlingsplan er fremsendt til landets kommuner og amter til brug for "*det personale der skal udføre tilsyn, navnlig på landbrugsområdet*". Herefter er der en forventning om, at handlingsplanen indgår i kommunernes tilsyn og rådgivning af landmændene (Miljøstyrelsen, 1985 s. 5). Tilsynet er således overladt til det forstærkede embedsapparat i kommuner og amter.

NPO-lovene betød, at landbrugserhvervet også blev reguleret og skulle tage miljøhensyn. Herudover blev der rettet fokus mod årsagerne til forureningen, nemlig NPO næringsstofferne. Orienteringen mod de kredsløb stoffer, som disse indgik i, resulterede i en ny planlægningstilgang - *stofkredsløbsplanlægningen*. Her var udgangspunktet hele landet og stofkredsløbene her og ikke blot enkelte belastede recipienter. Målene og virkemidlerne er som følge heraf opstillet på meget generelt plan og gælder alle aktører indenfor et givent område. En anden påfaldende konsekvens af NPO-handlingsplanen er, at det hidtidige afvejningsprincip mellem samfundsøkonomi og miljøhensyn bortfalder. Det accepteres dermed, at miljøforbedringer i nogle tilfælde koster arbejdspladser og indtjening. Herudover er implementering forandret, jf. tidligere overvejelser, ligesom tilsynet bliver intensiveret. Overordnet kan det siges, at hvor miljøproblemerne tidligere blev opfattet som en konsekvens af dårlig fordeling, blev der med NPO-handlingsplanen fokuseret på at fjerne og undgå forurening.

5.2.2. Miljødiskurser i NPO-handlingsplanen (1986)

Dokumenterne, der er brugt til at analysere miljødiskurserne i NPO-handlingsplanen, er selve handlingsplanen samt NPO-redegørelsen, der tjente som kortlægningen.

I NPO-redegørelsen italesættes eksistensen af en problemstilling omhandlende udledning af NPO-nærringsstoffer til det naturlige økosystem. Denne NPO-problematik bliver det centrale nodalpunkt for hele redegørelsen, hvilket ses i indholdsfortegnelsen, hvor langt hovedparten af overskrifterne knytter sig til disse bogstaver. I handlingsplanen er det ligeledes kvælstof, fosfor og organisk stof (NPO), der er nodalpunkt. Dominansen er dog ikke ligeså entydig, da miljøstøtten og miljøtilsynet her også fylder en del. I begge dokumenter defineres NPO udvaskningen som et problem ved at indgå i ækvivalenskæder med negativt ladede ord som "belastning", "forurening" "trusler for kvaliteten af grundvand", "iltsvind og fiskedød". Et andet mindre nodalpunkt i begge dokumenter er behovet for handling, og at den hidtidige indsats ikke har været god nok.

Disse citater fra miljøstyrelsen illustrerer, at der, til trods for den hidtidige indsats til begrænsning af belastningen af miljøet med bl.a. næringssalte og organisk stof, forsat er problemer og tilsyneladende stigende miljøproblemer på dette område.

(Miljøstyrelsen, 1984 s. 9)

Udover den direkte italesættelse af behovet for ny og mere lovgivning er det store fokus på kortlægning og brug af virkemidler et indirekte udtryk herfor. Den lempelige forhandlingspolitik i Miljøbeskyttelsesloven, som landbruget ikke var reguleret af, er sandsynligvis årsagen til det kraftige fokus på at stramme lovgivningen. Formuleringerne i, især NPO-redegørelsen, resulterer i en diskurs, der omhandler et problematisk vandmiljø, som er belastet af kvælstof, fosfor og organisk stof og slutteligt om, at den hidtidige indsats ikke var effektiv og fokusere nok.

Det er i særdeleshed kvælstof, der italesættes som hovedårsagen til problemerne i vandmiljøet. Kvælstof omtales hyppigere end fosfor og organisk stof, og kædes oftere sammen med problemer som forurenede grundvand, iltsvind og fiskedød. Nedenstående citat viser ligeledes opfattelsen af kvælstof som hovedårsagen til problemerne.

Belastningen med næringssalte - især kvælstof - er efterhånden så stor, at usædvanlige klimatiske perioder også fremover vil kunne udløse iltsvind og fiskedød i de åbne danske farvande.

(Miljøstyrelsen, 1984 s. 9)

De øvrige næringssalte betegnes også som problematiske i ovenstående citat, men kvælstoffet fremhæves som det største problem. I handlingsplanen fokuseres der ligeledes primært på kvælstofbelastningen i kraft af, at hovedparten af virkemidlerne omhandler reduktion heraf. Virkemidlerne, der vedtages indenfor landbrugsområdet, gælder næsten udelukkende kvælstofbelastningen, og de bærer præg af at dække områder, der før var uregulerede. Dette ses eksempelvis i meget konkrete krav om forbud mod markmøddinger, begrænsning af udbringningstidspunkt af gylle og harmonikrav. Der er markant færre virkemidler omhandlende industri og trafik (industri, trafik og dambrug 3 virkemidler; landbrug 10 virkemidler), og disse har en noget anden karakter, hvilket ses i følgende uddrag.

Spildevandsrensningen skal forbedres specielt med henblik på at nedbringe fosforforureningen.

(Miljøstyrelsen, 1985 s. 7)

Udsendelsen af kvælstofilter reduceres i de kommende år.

(Miljøstyrelsen, 1985 s. 7)

Hvor virkemidlerne er meget konkrete indenfor landbrugssektoren, er de mere løst formuleret i forhold til industrien og trafik i NPO-dokumenterne. Lidt forsimplet kan formuleringen opfattes som - "fortsæt den nuværende kurs". Spildevandrensningen skal blot forberedes, hvilket kunne tyde på, at kvælstofudledningen herfra allerede er under kontrol, og der derfor kan fokuseres på fosfor. Konstruktionen af mange rensningsanlæg landet over i 70'erne må være årsagen til denne antagelse. I forhold til kvælstofilter, konstateres der i handlingsplanen, at udledningen heraf forsat skal reduceres. Dette vidner ligeledes om, at kvælstofudledningen fra industrien vurderes at være under kontrol. Baggrunden for forskellen i italesættelsen af reguleringerne skal med stor sandsynlighed findes i, at landbrugets adfærd, i modsætning til industriens, tidligere ikke var reguleret. Hvor Miljøstyrelsen og industrien igennem forhandlingspolitikken allerede har iværksat tiltag for at håndtere forureningen, er der ikke truffet foranstaltninger for forureningen fra landbruget. Baggrunden herfor var, som bekendt, at landbrugets organisationer ikke anerkendte grundlaget for Miljøbeskyttelsesloven i afvejningen af denne. I forhold til koblingen mellem kvælstof og iltsvind er det værd at bemærke, at årsagssammenhængen, i følge formuleringen på foregående side, kun indtræffer "usædvanlige klimatiske perioder". Der tages således forbehold for, at en stor kvælstofmængde nødvendigvis ikke medfører iltsvind, men blot skaber forudsætning herfor. En sådan formulering kan være en konsekvens af uklarheder i kortlægningen af sammenhængen og et ønske om ikke at udtrykke sig for absolut. De interne uenigheder i styringsgruppen bag NPO-redegørelsen kan have været medvirkende til, at denne formulering er blevet valgt for ikke at skabe yderligere splid om grundlaget. Diskursen justeres yderligere med italesættelsen af, hvilke stoffer der specifikt skaber problemer. Her fokuseres der især på kvælstof, og det er primært virkemidler til begrænsning heraf, der foreslås i NPO-redegørelsen og bliver effektueret i NPO-handlingsplanen.

Landbruget italesættes, i NPO-dokumenterne, aldrig direkte som forurener af vandmiljøet, men igennem brug af tal og ord argumenteres der for, at erhvervet er en kilde til belastningen. Det faktum, at omtale af landbruget udgør hovedparten af begge dokumenter og i alle sammenhænge behandles først, vidner om, at der primært fokuseres på kvælstofbelastningen fra landbruget. Det første reelle afsnit efter indledningen mm. indledes således med følgende påstand.

Landbruget er kilde til NPO-belastningen af grundvand og overfladevand; de to væsentligste kilder er gårdbidrag og markbidrag.
(Miljøstyrelsen, 1984 s. 10)

Der argumenteres for påstanden under henvisning til teorien bag kvælstofkredsløbet og en række beregninger af kvælstofudvaskningen fra forskellige aktiviteter i landbruget. I argumentationen udtrykker både NPO-redegørelsen og NPO-handlingsplanen høj modalitet igennem gennemgående brug af modalverber som eksempelvis "er" i ovenstående uddrag. Der er dog også gentagne eksempler på lav modalitet, især i forbindelse med de grundlæggende undersøgelser og beregninger.

Den samlede belastning fra gårdbidraget er meget usikkert bestemt. De anslåede udledte mængder af NPO fremgår af følgende tabel.
(Miljøstyrelsen, 1984 s. 10)

Indenfor mindre end 10 linjer udtrykkes en markant svagere modalitet, igennem brug af ord som "meget usikkert bestemt" og "anslåede udledte mængder". Dette medvirker til, at læseren oplever argumentationen som inkonsistent og i nogle tilfælde selvmodsigende. Sådanne forhold kan være årsagen til, at kortlægningsarbejdet blev opfattet som forhastet, upræcist og usagligt i samtiden og efterfølgende. Inkonsekvensen i argumentationen må endnu engang kunne tilskrives splittelsen i styringsgruppen. Miljøstyrelsen er meget absolutte i deres italesættelse og tilskriver beregningerne og teorien stor sandhedsværdi. Landbrugsministeriets repræsentanter opfatter i højere grad beregningerne og teorien som indikationer på en sammenhæng og plæderer på baggrund heraf.

Som det kort er blevet introduceret er italesættelsen i høj grad baseret på en række talværdier, der præsenteres i tabeller i NPO-redegørelsen og i brødtekst i NPO-handlingsplanen. Disse talværdier er flydende betegnelser, der i sig selv ikke har nogen positiv eller negativ ladning. Som følge af, at talværdierne knytter sig til de førnævnte nodalpunkter og indsættes i ækvivalenskæder med ord som "trussel", "problem" og "forhøjet", får de en negativ mening. 2.000 tons N pr. år opfattes nødvendigvis ikke negativt, men i sammenhæng med, at det vurderes som de samlede tab fra danske ensilagestakke til vandmiljøet per år, etableres en diskurs om, at dette tal er for højt. Denne diskurs følges op af argumentation og dokumentation for, at talværdierne tidligere var lavere og mere naturlige. Således etableres der en italesættelse af de ellers neutrale tal som værende forhøjede, unormale, unaturlige på grundet menneskelig aktivitet. Tallene bliver sammenholdt med, hvad der defineres som normale værdier på åbent hav og i afsidesliggende skovsøer. Målet med reguleringen bliver indirekte italesat, som et ønske om at genskabe den naturlige kvælstofbalance i alle vandmiljøer. Denne "renhedsdiskurs" indikerer, at mennesket ikke opfattes som en del af naturen og miljøet, og menneskelige aktiviteter anses som belastende for det rene miljø. Denne tilgang divergerer kraftigt fra den diskursive baggrund for Miljøbeskyttelsesloven, der bærer præg af, at menneskelige aktiviteter og miljøet kan eksistere i sameksistens. Et andet interessant forhold er den summative tilgang til mængderne, der angives med talværdierne. Ifølge beregninger i NPO-redegørelsen udledes der 4.400 tons fosfor om året og 260.000 tons kvælstof. På baggrund heraf konstateres det, at *"udvaskningen af fosfor fra danske landbrugsjorder er lille"*, hvilket leder til en konklusion om, at fosfor *"anses ikke generelt for at være noget forureningsmæssigt problem"*. Udgangspunkter lader til at være, at der primært skal fokuseres på kvælstof, fordi der rent mængdemæssigt er størst udvaskning heraf. Der tages således ikke synderligt forbehold for, at kvælstof og fosfor er to vidt forskellige stoffer, men forskellige iboende egenskaber. Fordrende for denne tilgang har sikkert været det faktum, at kvælstofforbruget var steget i de forudgående år, hvorimod forbruget af fosfor var nogenlunde konstant.

Derfor kædes primært kvælstof sammen med iltvindsfænomenerne og bliver derfor netop det stof, der ønskes reduceret igennem NPO-lovgivningen. Nedenstående uddrag fra NPO-redegørelsen viser, at der i nogle tilfælde tages forbehold for, at fosfor også spiller en rolle, og det kunne være aktuelt også at begrænse den udledte mængde heraf.

Både danske og udenlandske undersøgelser har imidlertid dokumenteret at søernes tilstand kan forbedres væsentligt ved at begrænse tilførslen af P.
(Miljøstyrelsen, 1984 s. 18)

Således fastholdes den summative tilgang på udvaskningsmængderne ikke, og der fokuseres mere formativt på stoffernes iboende egenskaber og deres påvirkning på vandmiljøet. På trods af sådanne synspunkter kommer til udtryk i NPO-redegørelsen blev fosforudvaskningen direkte reguleret i NPO-handlingsplanen. Omtalen af fosfor er, ligesom modaliteten, et eksempel på inkonsistens og direkte selvmodsigelse i NPO-redegørelsen. Selvom der klart er en ambition om at producere en entydig lukket videnskabelig tekst, fremstår den som følge af forhold som disse flertydige.

Under inddragelse af John Dryzek's miljødiskurser er der indikationer på, at to forskellige miljøopfattelser præger dokumenterne bag NPO-handlingsplanen. Miljødiskursen *overlevelse* præger selve udgangspunktet for handlingsplanen, da miljøet italesættes som værende under stort pres fra menneskelige aktiviteter. Gennemgående omtales behovet for at reducere tab af næringsstoffer for at undgå miljøproblemer. Miljøproblemerne beskrives som en følgelig konsekvens af, at forureningen af eksempelvis vandmiljøet har overskredet usynlig grænse, og derfor forekommer iltsvind og fiskedød. Denne tankegang er nært sammenfaldende med Dryzek's beskrivelse af *overlevelsesdiskursen*, hvor der netop fokuseres på en tålelig grænse, som det har store konsekvenser at overskride. Naturen har en given bæreevne, eller evne til at absorbere forurening, og iltsvind mv. viser, at den er nået. Beregninger og undersøgelser fremstår centrale i NPO-bevisførelsen for, at mennesket forringer det naturlige miljø. Høje og stigende talværdier illustrerer, at det sociale system bringer naturen stadig nærmere de usynlige grænser og medfører en stadig mere uacceptabel miljømæssig situation. Der er ofte tale om middelværdier, der angives på nationalt plan, hvilket indikerer, at der fokuseres på det samlede miljø og ikke blot enkelte recipienter. Der er dog også flere eksempler på, at argumentationen udelukkende bygger på en artikulation om en truende situation eller en forhøjet talværdi. Denne praksis er udbredt, hvor der lader til at være en mangel på videnskabelig dokumentation. Der bruges ofte tillægsord som "stærkt", "markant" og "iøjnefaldende" om tal og udviklinger, hvilket medvirker til at tegne konturerne af en dystre fremtid. Denne fremgangsmåde er, jf. teorien, ligeledes typisk for *overlevelsesdiskursen*. Et andet karakteristisk træk er tendensen til at beskrive en situation med den højest tilgængelige talværdi eller generelt den værst tænkelige udvikling. Denne orientering mod worst-case scenario sker eksempelvis i forhold til nitrats sundhedsskadelige potentiale samt vandkvaliteten i søer, vandløb og de indre farvande.

Det negative udgangspunkt og tendensen til at fokusere på de højeste og mest alarmerende talværdier fremgår af nedenstående uddrag.

Det fremgår i tabel 5.2.1., at de fleste målestationer ikke har ændret forureningsgrad i denne periode. I alle amtskommuner er der samtidigt konstateret betydelige forbedringer (op til 2 forureningsgrader) i mange vandløb. Alle har dog også registreret et stort antal stationer, hvor situationen er forværret.

(Miljøstyrelsen, 1984 s. 17)

Selvom undersøgelserne viser forskellige resultater, og de fleste er uændrede, fokuseres der på de resultater, der viser en forværring. Ovenstående citat kunne lige såvel have indgået i argumentationen for, at status for vandmiljøet var god, og regulering ikke var nødvendig. Således indikationerne på miljødiskursen *overlevelse*, som er gennemgående igennem både redegørelsen og handlingsplanen.

NPO-dokumenterne bærer, udover *overlevelsesdiskursen*, ligeledes præg af problemløsningstilgangen, der omtales af John Dryzek. Indenfor er denne overordnede diskurs det den *administrative rationalisme*, der er indikationer på. Det er især kortlægningens- og implementeringsfasen, der bærer præg af den *administrative rationalisme*. Både NPO-redegørelsen og NPO-handlingsplanen er baseret på et omfattende kortlægningsarbejde foretaget af eksperter indenfor deres respektive områder. Herudover italesættes behovet for yderligere koordineret forskning for at forbedre forudsætningerne, som lovgivningen udarbejdes på baggrund af (Miljøstyrelsen, 1985 s. 7). Denne fremgangsmåde er, jævnfør teorien, typisk for diskursen *administrativ rationalisme*. Et andet typisk træk er, at enkeltindivider, eller partier for den sags skyld, ikke italesættes og tilskrives nogen autoritær administrativ rolle. Objektive og neutrale instanser som Miljøstyrelsen, amterne og øvrige styrelser og råd er aktørerne i handlingsplanens faser (Miljøstyrelsen, 1984 s. 80-82). Det er således videnskabelig ekspertise og få eksperter, der dikterer lovgivningen indenfor et bureaukratisk netværk af styrelser og råd.

Håndteringen og italesættelsen vidner om, at de danske miljøproblemer anses som løselige. Det ligger latent, at selvom samfundet har skabt en række miljøproblemer, da er det muligt at regulere sig ud af disse. Løsningen er en række virkemidler, og gennemførelsen af disse, som forventes at kunne afhjælpe komplikationerne. En signifikant formulering, i forhold til den *administrative rationalisme*, ses i uddraget fra NPO-redegørelsen nedenfor.

NPO-redegørelsen tager udgangspunkt i disse problemer og søger at give en samlet oversigt og dokumentation, som kan anvendes i den senere beslutningsproces om afhjælpende foranstaltninger.

For at kunne beslutte hvilke foranstaltninger, der skal sættes ind, er det nødvendigt at have kendskab til det komplekse sæt af faktorer, som påvirker kredsløbet for kvælstof, fosfor og organisk stof.

(Miljøstyrelsen, 1984 s. 9)

Selve opsætningen og præsentationen af NPO-dokumenterne leder tankerne hen på den *administrative rationalisme*. Både redegørelsen og selve handlingsplanen følger en nøje disposition, hvor hvert enkelt kapitel er sat op på samme punkttopstillede måde. Formuleringerne og ordlyden er meget teknisk funderede, og variationen er meget lille, hvilke medvirker til at skabe det teknisk naturvidenskabelige indtryk af teksten. Det faktum, at der i høj grad præsenteres talværdier, er ligeledes medvirkende hertil. Som tidligere omtalt er talværdierne meget generelle, hvilket italesættelsen af dem ligeledes bærer præg af. Dette nationale og generelle fokus illustreres tydeligt med følgende sætning "Opstilling af en samlet kvælstofbalance for landet som helhed". Tallene er således et stort gennemsnit for landet, og der tages således ikke hensyn til den enkelte recipient, hvilket er typisk for denne miljødiskurs. NPO-handlingsplanen beskæftiger sig primært med den forurening, der forekommer i Danmark.

Der tages i beregningerne højde for den transport til danske vandmiljøer, som sker i havet og via kvælstofdeponering fra luften. Disse faktorer inkluderes sandsynligvis ikke, fordi det netop ikke er muligt at regulere på disse områder, hvorfor det ikke er relevant. NPO-dokumenterne søger at lukke debatten og løse problemerne, derfor er det ikke hensigtsmæssigt at påpege det faktum, at en stor del af kvælstoffet i de danske have eksempelvis har sin oprindelse i andre lande. Selvom der er klare indikationer på den *administrative rationalisme*, er der også italesættelse som er i direkte modsætning hertil. Disse er konsekvenser af *overlevelsesdiskursen*, der ligeledes er fremtrædende i teksterne. Tendensen til at overdrive tal og fokusere på de værst tænkelige situationer er eksempelvis i modstrid med den *administrative rationalisme*. Her ses det som vigtigt at bevare roen blandt befolkningen ved ikke at skræmme unødigt, hvilket NPO-redegørelsen gør gennem sin omtale af nitrat i drikkevandet og dets påvirkning på mennesker. Der gives dog indtryk af, at de store problemer kan løses med relativt enkle værktøjer, hvilket er i klar modsætning til netop *overlevelsesdiskursen*. Der er således tale om en kombination af miljødiskurserne *overlevelse* og *administrativ rationalisme* i NPO-dokumenterne.

5.3. Vandmiljøplan I (1987)

Miljøministeriet præsenterede den 31. januar 1987, "Handlingsplan mod forureningen af det danske vandmiljø med næringsalte". Denne handlingsplan har efterfølgende fået tilnavnet vandmiljøplan I, og blev den første i rækken af indtil videre tre vandmiljøplaner. På trods af, at Folketinget allerede året inden havde iværksat NPO-handlingsplanen, blev der igen reguleret på miljøområdet. Mange kilder i samtiden og efterfølgende tilskriver en spand fyldt op med døde hummere æren herfor¹¹. Den 6. oktober 1986 blev der fra havnen i Gilleleje fra flere fiskekuttere opbragt døde hummere. Dødsårsagen blev af Miljøstyrelsens Havforureningslaboratorium tilskrevet iltsvind på bunden af Kattegat. Der var i sig selv intet odiøst heri, da iltsvind under specifikke klimatiske forhold har en tendens til at forekomme i de danske farvande, også før landbrugsdriften blev intensiveret. Lignende episoder var indtruffet i årene forinden, og der var således intet specielt ved netop disse døde hummere. På trods heraf medførte TV-avisens dækning af situationen i den følgende uge, at billeder af de døde rådne hummere og det "døende" hav blev printet ind i befolkningens bevidsthed. Billederne blev suppleret med interviews med grædende fiskere, der beklagede sig over situationen, og et danmarkskort med små kors der repræsenterede iltsvindshændelserne. I det store hele blev der givet indtryk af, at der ikke blot var et sædvanligt iltsvind, som før var indtruffet i sensommeren, men en iltsvindskatastrofe, der var et resultat af den moderne landbrugsdrift (Andersen, et al., 1991 s. 76-77). Den 19. oktober afholdt TV-avisen en livedebat mellem David Rehling fra DN og fiskeriminister Lars Gammelgård, der var til stede på grund af afbud fra miljøminister Christian Christensen. Emnet var iltsvindshændelserne, og efter et kort sammendrag af den forudgående dækning blev følgende konkluderet af speakeren.

Der er masser af planer, men ingen effektive frister, ingen effektiv rensning og landbrugets kunstgødning er overhovedet ikke inddraget.

(TV-avisen, 1986)

¹¹ Se eksempelvis (Andersen, et al., 1991) og (Fritzboeger, 2004)

I debatten lykkedes det en veloplagt David Rehling at så tvivl om politikernes hidtidige indsats på miljøområdet og præsentere sekspunktsprogrammet, "Red Havet Omkring Danmark Nu!", der ifølge DN ville kunne afhjælpe miljøproblemerne. Fiskeriminister Lars Gammelgård fremstod i modsætning hertil ikke handlingsparat og overbevisende. I bogen "Vandmiljøplanen - fra forhandling til symbol" af Michael Skou Andersen og Michael W. Hansen behandles TV-avisens dækning samt de formodede motiver bag den yderligere.

Dækningen af iltsvindet medvirkede til, at der i befolkningen rejste sig et krav om yderligere stramninger af den miljøpolitik, der ellers var blevet reformeret og strammet året forinden med NPO-handlingsplanen. Som omtalt i afsnit 1.1. "Problemfelt" afføder krav i befolkningen, jf. Eatsons model, politisk handling. Der var stadig et "grønt flertal" i Folketinget, men også andre partier begyndte nu at prioritere en grøn miljøpolitik. Kristeligt Folkeparti og specielt De Konservative, som bekendtgjorde at miljøpolitik ikke længere var forbeholdt venstrefløj, rettede fokus mod miljøspørgsmål. På trods heraf var regeringen umiddelbart ikke villige til at reagere med lovgivning, hvilket kunne skyldes Venstres forbindelse til det landbrugserhverv, der kort var gennemført restriktioner mod. Presset forsatte dog i medierne og efter kritik fra det parlamentariske grundlag, fra Det Radikale Venstre¹², blev udarbejdesen af endnu en vandmiljøhandlingsplan iværksat den 24. oktober 1986. Allerede den 28. oktober præsenteredes "Aktionsplan for havet omkring Danmark", som både i titel og indholdsmæssigt var stort set sammenfaldende med "Red Havet Omkring Danmark Nu!" fremlagt af DN ni dage tidligere. Aktionsplanen gav anledning til at åbne op for de tidligere diskussioner i forbindelse med NPO-handlingsplanen og tage disse under de nu forandrede præmisser. Disse diskussioner endte ud i Vandmiljøplan I, der præsenterer en række stramninger for især landbrugserhvervet.

¹² Den radikale Lone Dybkjær udtalte blandt andet at Miljøminister Christian Christensen "havde svigtet sin opgave totalt". Dybkjær afløste senere Christensen efter Folketingsvalget den 10. maj 1988.

5.3.1. Planlægningsprocessen bag Vandmiljøplan I (1987)

Planlægningens objekt er, ligesom i NPO-handlingsplanen, stofkredsløbet af kvælstof. Herudover fokuseres der også direkte på fosfor kredsløbet, som ikke tidligere er søgt reguleret. Det anerkendes at begge stoffer er vigtige i landbrugsproduktionen, men det overskud af nærringsstofferne, som forekommer gennem de moderne dyrkningsmetoder, udgør et problem.

Kvælstof og fosfor, der også kaldes, nærringssalte, er nødvendige for at afgrøderne kan gro på markerne. Men de nærringssalte, planterne ikke bruger, og de nærringssalte der ikke renses ud af spildevandet, giver problemer.

(Miljøministeriet, 1987 s. 3)

På baggrund her af findes det nødvendigt at begrænse udledningen med forskellige virkemidler for at undgå problemer som iltsvind og fiskedød. Vandmiljøplan I kan på baggrund heraf karakteriseres som *handlingsplanlægning*.

Der var ikke nogen egentlig kortlægningsfase, som det kendes fra de øvrige vandmiljøhandlingsplaner forud for vedtagelsen af vandmiljøplan I. Der blev dog holdt en konsensuskonference i dagene fra den 12. til den 14. april, hvor der blev gjort status *"over den eksisterende viden om forurening af vort vandmiljø med kvælstof og fosfor"*, samt vurderet *"tekniske og samfundsøkonomiske muligheder for forbedring af vandmiljøet"*. Herudover skulle konferencen *"belyse væsentlige faglige tvivlsspørgsmål og behovet for ny viden"* (Planlægningsrådet for Forskningen, 1987). Konsensuskonferencen forløb således, at et ekspertpanel fremlagde deres viden indenfor området, hvorefter et inviteret spørgepanel med interesse i sagen havde mulighed for at spørge ind til et emne. Herudover blev der sammensat en jury uden tilknytning til den daværende miljødebat, der sammenfattede og vurderede debatten. Juryens konklusioner sammenfattedes i et dokument, der præsenteredes for beslutningstagerne og offentligheden. I forhold til sammensætningen af personer i panelerne og juryen, er det bemærkelsesværdigt, at der lader til at være en overrepræsentation af eksperter og konsulenter.

Befolkningsgrupperne, som reguleringen omhandlede, var repræsenteret ved 3 personer (ud af 12 i spørgepanelet, ud af 34 samlet). Tidligere var erhvervslivet mere repræsenteret og andre ministerier var involveret i den forhenværende forhandlingspolitik. I forbindelse med Miljøbeskyttelsesloven var miljøorganisationer som DN og NOAH ikke involveret, men de var en del af spørgepanelet til konsensuskonferencen. I forhold til sammensætningen er det også værd at bemærke, at få repræsentanter fra Landbrugsministeriet var indbudt til konferencen. Denne udeladelse skyldes sandsynligvis ikke mangel på kompetence eller engagement, men måske fordi uenigheder, som opstod i forbindelse med NPO-kortlægningen, ønskedes afværget af Miljøministeriet. Der er en række andre spændende betragtninger i forhold til netop denne konference, men de omtales ikke yderligere. Resultatet af konsensuskonferencen blev en sammenfatning, hvori de estimerede udledningsmængder per år blev fastlagt til at være 15.000 t fosfor/år og 290.000 t kvælstof/år. Herudover blev det slået fast, at landbruget var primært ophav til kvælstofudledningerne og dermed var hovedårsagen til forureningen og iltsvindproblemerne i vandmiljøet.

Landbrugets markbidrag er den vigtigste kilde til kvælstofforurening. En ønskelig nedsættelse kræver omfattende ændringer af dyrkningsmetoder, anvendelse af grønne marker udbringning af husdyrgødning på optimalt tidspunkt og i øvrigt systematisk gødningsplanlægning.

I de senere årtier er set en stigning af nitratindholdet i grundvandet, som primært stammer fra landbrugsproduktionen. Dette har udmøntet sig i en række overskridelser af såvel den maksimale som den vejledende grænseværdi for nitrat i drikkevand, fortrinsvist i Vest- og Nordjylland.

(Planlægningsrådet for Forskningen, 1987 s. 27)

I praksis kom Vandmiljøplan I til at hvile på den samme kortlægning, der blev foretaget i forbindelse med NPO-handlingsplanen, nemlig NPO-redegørelsen. Mange af de involverede eksperter i NPO-redegørelsen var engagerede i konsensuskonferencen. Eneste ændring var, at Landbrugsministeriets forbehold i NPO-redegørelsen forsvandt og blev erstattet af mere direkte formuleringer, som det ses i forudgående citat. Konsensus blev således nået med en konference, hvor Landbrugsministeriet, der var den største kritiker af den hidtidige kortlægning, kun i ringe grad var repræsenteret.

Som sagt er kortlægningen bag vandmiljøplan I reelt set baseret på undersøgelserne sammenfattet i NPO-redegørelsen, som ifølge arbejdsgruppen bag planen blev anset som det bedst tilgængelige materiale. Det blev fundet umuligt at foretage en ny kortlægning på grund af tidspresset, som mediestormen omkring iltsvindet havde medført. I selve handlingsplanen argumenteres der således for brugen af NPO-redegørelsen.

Den til dato mest omfattende opgørelse over kvælstof- og fosforbelastningen af miljøet er Miljøstyrelsens NPO-redegørelse fra 1984. NPO-redegørelsen, beskriver belastningsforholdene i begyndelsen af 80'erne og må efter Miljøstyrelsens skøn antages at give et rimeligt dækkende billede af kvælstof- og fosforbelastningen, også i dag. Det har i øvrigt været umuligt inden for den korte tidsfrist at etablere et andet og bedre grundlag.

(Miljøministeriet, 1987 s. 4)

Som det fremgår af uddraget tages der i et vist omfang forbehold for, at kortlægningen i nogle tilfælde ville kunne være upræcis. Hvorvidt kortlægningen var præcis eller fejltagtig og medførte store fejlinvesteringer har efterfølgende givet anledning til megen debat og er den dag i dag stadig heftigt debatteret.

I forbindelse med konsensuskonferencen blev der ligeledes foretaget afvejning af miljøhensynet og de økonomiske forhold. I afsnittet "økonomiske strategiovervejelser" kommenteres der på målsætningen og valget af metoder kontra de økonomiske hensyn. De ønskes *størst mulig nedbringelse* i forhold til indsatsen, og det anerkendes, at foranstaltningerne ville kunne få bivirkninger på erhvervsudviklingen (Planlægningsrådet for Forskningen, 1987 s. 20-21). Selve samme approach genfindes i selve handlingsplanen, eksempelvis ved følgende citat.

[...] planen blevet revideret og udbygget, så den kan opfylde intentioner og indhold i dagsordenen og sikre en rimelig fordeling af byrderne uden større samfundsmæssige omkostninger end nødvendigt.

(Miljøministeriet, 1987 s. 4)

Her gøres det klart, at miljøforbedringer ikke må have større samfundsmæssige konsekvenser, men samtidigt anerkendes det, at omkostninger er nødvendige for at håndtere problemerne. I afsnittene "Samlede kapital- og driftsomkostninger ved planens gennemførelse" og "De samfundsmæssige økonomiske virkninger" kommenteres der specifikt på de økonomiske konsekvenser forbedringerne vil medføre. Det konkluderes, at planen samlet kommer til at koste 12 mia. kr. fordelt på de berørte erhverv. For at afbøde de økonomiske konsekvenser iværksættes en støtteordning ligesom skatterefusion overvejes. Afvejningsprocessen vidner om en fortsat og stadig større accept af, at miljøkrav i et vist omfang godt måtte koste arbejdspladser.

Ifølge Vandmiljøplan I er målsætningen for reduktion af kvælstof med 145.000 tons ud af estimerede samlede mængde på 290.000 tons, altså en reduktion på 50 %. Denne halveringsmålsætning for kvælstofmængden var central i DN's sekspunktsplan og i den offentlige debat, hvilket antageligvis må have været medvirkende til netop dette tal for reduktionen. Som tidligere nævnt blev det i kortlægningen vurderet, at landbruget var hovedårsagen til kvælstofudledningen, hvilket ses i målsætningerne for reduktion. Målsætningen er, at nedbringe landbrugets udledning med 127.000 tons kvælstof, 15.000 tons for rensningsanlæggene og 3.000 tons for industrien (Miljøministeriet, 1987 s. 6). Denne ambition søgtes i mødekommet med følgende foranstaltninger for landbruget.

- Alle gylletanke skal overdækkes med en membran eller flydelag
- Et stigende areal skal være grønne marker om efteråret; med plantning af vinterafgrøder, efterafgrøder o. lign. 1988 = 45 % af landbrugsarealet, 1990 = 65 %.
- Der skal foretages gødningsplanlægning for den enkelte ejendom, for at forhindre overgødskning.
- Landbrug med over 30 dyreenheder, skal have kapacitet til at kunne opbevare husdyrgødning i minimum 9 måneder. (I NPO, 6 måneder)
- Gylle skal på ubevoksede arealer nedfældes, skærpes til at ske indenfor 12 timer (I NPO, et døgn)

Efter (Miljøministeriet, 1987 s. 7-8)

Ovenstående virkemidler er et supplement til kravene præsenteret i NPO-handlingsplanen. I forhold til allerede eksisterende krav foretages der en række stramninger, men ingen af de forudgående krav bortfalder. Virkemidlerne har alle karakter af at være regler, som landmændene skulle leve op til.

Der er i Vandmiljøplan I en vis usikkerhed om, hvorvidt de foranstaltninger der foretaget, er effektive nok, hvilket bl.a. fremgår af nedenstående citat. Dette kunne jf. planlægningsteorien vidne om en mere inkrementalistisk planlægning. Her er målet at forbedre vandmiljøet, men de virkemidler, der anvendes, er nødvendigvis ikke tilstrækkelige til at nå det fulde mål, hvorfor der fokuseres på små forbedringer. Den inkrementalistiske tilgang fremgår tydeligt af nedenstående citat, som er den afsluttende bemærkning i VMP I.

[...] Iværksættelsen af planen vil være et afgørende vendepunkt i Danmarks miljøpolitik. Vi må imidlertid se i øjnene, at der også vil indtræde fiskedød i de danske farvande i de næste år, for det tager tid at ændre vandmiljøet grundlæggende. Men gennemføres planen i sin fulde konsekvens, også i international henseende, opfylder vi en væsentlig forudsætning for, at vi også efter år 2000 har rent grundvand og liv i havet omkring Danmark.

(Miljøministeriet, 1987 s. 20)

I forhold til implementering og aflevering er VMP I, skete der politisk en spændende udvikling, der resulterede i, at Lone Dybkjær afløste Christian Christensen som Miljøminister. Dette forløb omtales ikke nærmere i dette speciale, interesserede kan læse mere i føromtalt bog "Vandmiljøplanen - fra forhandling til symbol". Herudover er denne del af planlægningsprocessen meget lig processen bag NPO-handlingsplanen. Det mest bemærkelsesværdige er, at reduktionen søges opnået af "frivillighedens vej", og der er således ingen sanktioner for ikke at overholde regelvirkemidlerne. Dette gjorde sig imidlertid kun gældende for landbrugssektoren, hvor landmændene således selv kunne afgøre om de ville efterleve kravene.

VMP I blev til som følge af en massiv mediedækning og et deraf følgende folkeligt krav. Der blev for første gang sat tal på, hvor meget udvaskningen af N og P, der var objekterne i planlægningen, skulle reduceres. Ambitionen nødvendiggjorde store investeringer til rensning i industrien og ændrede produktionen i landbruget. Investeringen følges dog ikke af garanti for at problemerne ophører, men ses nærmere som et skridt på vejen.

5.3.2. Miljødiskurser i Vandmiljøplan I (1987)

Dokumenterne, der er brugt til at analysere miljødiskurserne i Vandmiljøplan I, er "Aktionsplan for havet omkring Danmark", selve handlingsplanen "Handlingsplan mod forureningen af det danske vandmiljø med næringsalte", samt konsensusrapporten, der var central i kortlægningen og afvejningen.

I både aktionsplanen, konsensusrapporten og selve handlingsplanen, italesættes der meget konkrete problemstillinger, nemlig at både indre farvande og grundvandet er belastet med næringstofferne kvælstof og fosfor. Som det var tilfældet med NPO-dokumenterne er disse stoffer nodalpunkter i VMP I, og de indgår i ækvivalenskæder med negativt ladede ord. Herudover gentages nødvendigheden for handling, der ligeledes plæderes for i NPO-dokumenterne. Italesættelsen bærer i VMP I dog præg af, at behovet for handling er mere presserende og kræver hurtigere indgriben. Dette fremgår eksempelvis af nedenstående uddrag.

Vi har siden 1981 jævnligt set iltsvindproblemer i Kattegat. Både fiske- og hummerdød og miljøstyrelsens målinger har vist det. Problemerne skyldes, at havet tilføres for meget organisk materiale, kvælstof og fosfor. Problemerne er altså ikke nye, og der er da også sat ind på at få dem løst.

(Miljøministeriet, 1986 s. 2)

Gennem brugen af ordet "vi" søges en fællesskabsfølelse vakt, hvilket medvirker til, at der gives et indtryk af, at de fælles værdier i samfundet er under pres. Herudover udtrykkes der en stærk modalitet, idet problemerne italesættes som direkte proportionale med mængden af kvælstof, fosfor og organisk materiale i havet. Slutteligt konkluderes det, at den hidtidige indsats ikke har været god nok, og der er derfor behov for mere handling så hurtigt så muligt. Årsagen til, at behovet italesættes mere imminent, skyldes sandsynligvis det faktum, at miljøorganisationer og i sidste ende befolkningen krævede hurtig reaktion på de stærke billeder, som de blev præsenteret for i medierne.

Kritikken af den hidtidige indsats ses i særdeleshed i forhold til recipientkvalitetsplanlægningen. Den rationelle problemløsning findes ikke længere fordelagtig, og der plæderes for en mere inkrementalistisk planlægningsstilgang.

Vi kan ikke længere fortryde os ud af vores vandforureningsproblemer. Det er derfor nødvendigt at revurdere den spildevandspolitik som blev fastlagt i slutning af 60'erne og begyndelsen af 70'erne.

(Miljøministeriet, 1986 s. 2)

I forhold til det mere inkrementalistiske italesættes de foranstaltninger, der iværksættes, ikke som den endegyldige løsning, hvilket bl.a. ses i uddraget fra selve handlingsplanen på forudgående side. Udgangspunktet er, at en række små forbedringer vil sikre en acceptabel naturtilstand. Der arbejdes frem mod en reduktion på 50 %, da den forventes at kunne imødekomme forventningerne. Denne italesættelse divergerer fra de hidtidige handlingsplaner, som alle opfattede miljøproblemerne som umiddelbart løselige.

Italesættelsen af årsagerne til vandmiljøproblemerne tilskrives, som tidligere nævnt, næringsstofferne kvælstof, fosfor og organisk stof. I NPO-dokumenterne blev der ikke fokuseret synderligt på fosfor, og brugen heraf forblev ureguleret. Dette var ikke tilfældet i VMP I, hvor der var en målsætning om at reducere fosforudledningerne med 80 %. Det er dog primært industrien og kommunale rensningsanlæg, der skal iværksætte forbedringer. Landbrugets samlede bidrag forventedes at falde med 91 %, som følge af ændret opbevaring af gødning og stop for ulovlige udledninger. Generelt omtales både industri, landbrug og byerne som årsagerne til problemerne. Én sektor fremhæves ikke fremfor andre i hverken aktionsplanen og handlingsplanen. Dette er bemærkelsesværdigt, da virkemidlerne i planen primært omhandler landbrugserhvervet.

Et andet karakteristisk forhold er italesættelsen af, at kvælstofproblemerne i et vist omfang er internationalt betinget. Som det nævnes i handlingsplanen tages der initiativer for at nedbringe dette bidrag, men det har dog ikke været muligt at undersøge, hvilke initiativer der reelt er blevet iværksat (Miljøministeriet, 1987 s. 5). De udenlandske bidrag blev tidligere ikke opfattet, som mulige at regulere, men det gjorde de i VMP I. Det blev sågar kortlagt, hvor stor bidraget for eksempelvis de tyske floder mentes at være. Danmarks engagement i EU, og mulighederne for at kommunikere med de øvrige Europæiske lande, har sandsynligvis været fordrende herfor. Dette er antageligt også årsagen til, at forureningen, der stammer fra det daværende DDR, opfattes som sværere at håndtere end de øvrige, da disse lande var en del af den såkaldte Østblok.

Figuren omfatter både danske og udenlandske kilder, fra Elben og andre store floder, der fører kvælstof op langs den jyske vestkyst. En betydelig del af tilførslen fra luften kommer fra udenlandske kilder, men det danske ammoniakbidrag fra landbruget er meget omfattende, især nær kysterne.
(Planlægningsrådet for Forskningen, 1987 s. 9)

Ved gennemlæsning af VMP I er det tydeligt, at der er en skepsis overfor kommuner og amternes tilsyn og implementering af virkemidlerne fra NPO-redegørelsen. Der tales meget om, at de "ulovlige udledninger" skal høre op, altså den udvaskning, som er søgt reguleret, men som reelt set ikke er ophørt. Dette er sandsynligvis en udtalt kritik af den interessekonflikt, som kommunen befinder sig i, i afvejningen mellem lokale arbejdspladser og miljøhensyn. Med en skarp retorik og brugen af ordene "ulovlig", "bringes til ophør" og "stop" tilkendegives det klart, at de af Folketinget vedtagne beslutninger skal implementeres uanset omkostningerne. Italesættelsen er således sammenfaldende med praksis, idet der var en accept af, at miljøforbedringer godt måtte koste arbejdspladser o. lign.

Med hensyn til modaliteten er der forskelle mellem de tre VMP I-dokumenter. Aktionsplanen er meget kontant, og der tages på intet tidspunkt forbehold for reliabiliteten og validiteten af kortlægningen, og om de iværksatte virkemidler var fordelagtige. Årsagen hertil kunne være en forventning om, at aktionsplanen ville nå ud til den brede befolkning som følge af den massive mediedækning. Derfor ville beslutningstagerne ikke sende et signal om uklarhed, og om de store investeringer var effektive nok, hvorfor man udtrykker høj modalitet (se citat 1 nedenfor). I dokumentet fra konsensuskonferencen og i selve handlingsplanen er modaliteten svagere, og der tages en lang række forbehold for, hvad problemerne skyldes, samt om hvorvidt kortlægningen er fyldestgørende (se citat 2 og 3 nedenfor).

- 1) Problemerne skyldes, at havet tilføres for meget organisk materiale,
(Miljøministeriet, 1986 s. 2)
- 2) Nogle af værdierne i denne opgørelse er imidlertid behæftet med betydelig usikkerhed
(Planlægningsrådet for Forskningen, 1987 s. 2)
- 3) Kendskabet til disse kilder er behæftet med varierende, ofte betydelig usikkerhed.
(Miljøministeriet, 1987 s. 4)

Italesættelsen er således forskellig, og det kunne tyde på, at modaliteten justeres alt efter hvilket publikum, der forventes at læse et givent dokument. Aktionsplanen forventes læst eller præsenteret for den brede befolkning, derfor udtrykkes der stor modalitet, hvilket det overkommelige omfang på 7 sider ligeledes indbyder til. Selve handlingsplanen og konsensusrapporten udtrykker større bekymring om kortlægning, og om hvorvidt tiltagene er effektive nok, hvilket sandsynligvis hænger sammen med, at materialet ikke skal præsenteres for danskerne i samme omfang. Aktionsplanen er første eksempel på, at der udarbejdes letlæselige præsentationsdokumenter om miljøpolitikken, hvilket antageligt skyldes den førortalte mediestorm, og de kraftige krav om handling fra befolkningens side.

I forhold til John Dryzek's miljødiskurser findes der i VMP I klare indikationer på *overlevelsesdiskursen*. Her opfattes jorden som havende en vis bæreevne, som hvis den overskrides kan medføre et kollaps. Som nævnt i afsnit 4.2. "Miljødiskurser" italesættes netop denne diskurs ofte katastrofeagtigt, og som om behovet for handling er meget presserende. Dette genfindes i VMP I, der som tidligere nævnt krævede imminent håndtering af miljøproblemerne

Kommer der for meget kvælstof i grundvandet, bliver det usundt for mennesker og dyr at drikke. Kommer der for meget kvælstof og fosfor i overfladevandet - vandløb, søer og havet - vokser algerne uhæmmet. Når de så dør og rådner, bruger de vandets ilt. Det skaber en truende situation for livet i havet.

(Miljøministeriet, 1987 s. 3)

De stadige iltsvindproblemer i de åbne farvande viser, at grænsen for, hvad havet kan tåle, nu er nået. Livet i havet er truet og dermed hele fiskerierhvervet.

(Miljøministeriet, 1986 s. 2)

Som det ses i uddragene fra henholdsvis handlingsplanen og aktionsplanen er *overlevelsesdiskursen* tydelig. Grænsen omtales direkte, og der bruges negative ord som "uhæmmet", "dør", "rådner", "truet". Herudover konkluderes det, at det samlede fiskerierhverv er truet, hvilket må betegnes som opstilling af et skrækscenarie. Befolkningen beroliges ikke synderligt, og der gives ikke udtryk for, at problemerne nemt kan håndteres, som det var tilfældet med de tidligere planer. Italesættelsens karakter af *overlevelse* må endnu engang kunne tilskrives den massive mediedækning og den nærmest apokalyptiske situation for vandmiljøet, der blev opstillet. Dette har med stor sandsynlighed præget udformningen af dokumenterne og i særdeleshed Aktionsplanen. *Overlevelsesdiskursens* skrækscenarier og følelsesladede argumentation var antageligt ligeledes årsag til, at der ikke var specielle indvendinger mod at bruge et relativt stort beløb på 12 milliarder på miljøinvesteringer.

På trods af at VMP I i særdeleshed bærer præg af *overlevelsesdiskursen*, findes der også *administrativ rationalisme* heri. Den katastrofeagtige italesættelse er ikke gennemgående og der er eksempler på en opfattelse af at problemerne ville kunne, om end ikke løses så afhjælpes. Dette tilkendegives især i referatet fra konsensuskonferencen, men også i både handlings- og aktionsplanen.

[...] de nærringssalte, planterne ikke bruger, og de nærringssalte, der ikke renses ud af spildevandet, giver problemer.

(Miljøministeriet, 1987 s. 3)

I ovenstående citat ligger der en erkendelse af at det er muligt at rense vandet og dermed undgå problemerne. Lignede passager findes i de øvrige dokumenter, og den ellers meget værdiladede aktionsplan. Her gives der, ligeledes indtryk for at den presserende situation ville kunne afhjælpes ved at en kraftig revurdering af miljøpolitikken, og blive inspirator for nabolandene. Tiltaleformen er i aktionsplanen personlig og der bruges ord som "jeg", "vi" og "os", men dette er kun tilfældet her og de øvrige tekster har stadig den officielle og administrative karakter. Det faktum at der involveres et stort antal eksperter og meget videnskabeligt arbejde vidner ligeledes om tilstedeværelsen af diskursen *administrativ rationalisme*. Det er tydeligt at *overlevelsesdiskursen* i højere, end i NPO-handlingsplanen, grad præger VMP I. Der er dog stadig en udpræget tillid til at problemerne kan håndteres, om end det tager tid og er en løbende proces, jf. tankegangen om inkrementalistisk planlægning.

5.4. Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i landbruget (1991)

I tråd med den inkrementalistiske tankegang bag VMP I blev det her besluttet, at der skulle foretages en midtvejs- og slutevaluering af handlingsplanen. Formålet var at vurdere effekten af virkemidlerne og se om den opstillede målsætning kunne opfyldes. Den 8. maj 1990 præsenterede Miljøministeriet denne redegørelse, hvori der kommenteres på de resultater, som VMP I indtil videre havde affødt. Konklusionen blev, at det ikke var muligt at nå målsætningen om at halvere kvælstofudledningen på de forventede 5 ½ år. Derfor blev det fundet nødvendigt at gennemføre ny planlægning for at imødekomme målsætningerne fra VMP I (Miljøministeriet, 1990 s. 1-3). Herudover introduceredes begrebet bæredygtighed, der havde sin oprindelse i Brundtlandrapporten (1987). Rationalet var her, at miljøhensyn skulle indtænkes i alle sektorer, hvilket resulterede i en bæredygtig trafikplan, bæredygtig energiplan og en plan for en bæredygtig udvikling i landbruget.

Samlet er det Regeringens opfattelse, at der er behov for - i lyset af denne status [*red. at målene ikke kan nås*] - at gennemanalysere landbrugets miljøproblemer i sammenhæng med landbrugets struktur udvikling og økonomi m.v.

Regeringen vil på denne baggrund, inden den 1. april 1991, fremlægge en handlingsplan for en bæredygtig landbrugsudvikling, i stedet for blot at afgive den statusredegørelse, som Regeringen blev opfordret til [...]

En handlingsplan for et bæredygtigt dansk landbrug kan samtidig ses som en videreførelse af ideen om Brundtland-handlingsplaner som udmøntet i handlingsplaner for energisektoren og transportområdet.

(Miljøministeriet, 1990 s. 8)

Et bæredygtigt landbrug indebærer ifølge Brundtlandrapporten en landbrugsproduktion der, uden at forringe fremtidige generationers livsvilkår, muliggør vækst. Denne approach skulle, som det ses i uddraget, inkluderes i den fremtidige miljøplanlægning. Således var scenen sat for endnu en dansk vandmiljøhandlingsplan.

Resultatet blev "Handlingsplanen for en bæredygtig udvikling i landbruget", som blev vedtaget af Folketingen den 9. april 1991. Danmark var på daværende tidspunkt stadig ledet af en borgerlig regering (Poul Schlüter IV), men Per Stig Møller (K) var i 1990 blevet ny Miljøminister. Perioden frem mod vedtagelsen af denne handlingsplan var, i modsætning til VMP I, ikke præget af stor offentlig bevågenhed som følge af iltsvind situationer. Det næste store iltsvind, der blev dækket massivt i medierne, forekom ikke førend i august 1997, og der var derfor umiddelbart ingen umiddelbare og øjensynlige miljøproblemer, der kunne afføde krav om handling fra befolkningen (Institut for Bioscience, 2012). Jævnfør Eastons model, præsenteret i afsnit 1.1. "Problemfelt", er krav årsagen til at lovgivning udarbejdes. I forbindelse med HBL stammer kravet, på baggrund af de forudgående betragtninger, således ikke primært fra befolkningen. I stedet kunne det internationale fokus på bæredygtighedsbegrebet fra FN, og regelsæt som nitratdirektivet fra EU, have haft indflydelse. Nitratdirektivet, som blev præsenteret i sin endelige form den 12. december 1991, omhandler en række foranstaltninger EU's medlemslande skal træffe for at "beskytte vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget" (Europarådet, 1991 s. 1). Direktivet har til formål både at nedbringe og forebygge forurening ved hjælp af nogle rammebetingelser, der skal opfyldes. Overvågningsresultater skulle videregives til EU minimum hvert 4. år (Europarådet, 1991 s. 2-3). Som reaktion på det internationale fokus på bæredygtighed og EU's direktiv om nitrat vedtog Folketinget den 9. april 1991 Handlingsplanen for en bæredygtig udvikling i landbruget.

5.4.1. Planlægningsprocessen bag Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i Landbruget (1991)

Som i de to forudgående vandmiljøhandlingsplaner, NPO og VMP I, er planlægningens objekt stofkredsløb. Det er dog primært kvælstofkredsløbet, og miljøproblemerne som følge heraf, der fokuseres på. Fosfor omtales ikke, hvilket måske skal ses som en konsekvens af, at evalueringerne på VMP I vurderede dette problem til at være under kontrol (Forskningsafdelingen, 1991). Herudover omtalte nitratdirektivet ikke fosfor, hvorfor der således ikke var et direkte krav om regulering i forbindelse hermed. Det centrale i HBP bliver således at mindske kvælstofudvaskningen til vandmiljøet. Denne fokusering kunne skyldes, at netop kvælstof og håndteringen heraf er udgangspunktet i EU's nitratdirektiv. I følgende uddrag vises italesættelsen af planlægningen objekt i henholdsvis EU's nitratdirektiv og Danmark HBP.

"For at beskytte menneskets helbred, de levende ressourcer og vandøkosystemerne samt for at sikre anden rimelig anvendelse af vand bør vandforureningen forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, derfor begrænses, og yderligere forurening af denne art bør undgås; det er med henblik herpå vigtigt, at der træffes foranstaltninger vedrørende oplagring og anvendelse på landbrugsjord af alle kvælstofforbindelser samt vedrørende visse dyrkningsmetoder."

(Europarådet, 1991)

"I vandmiljøplanen er behovet for en reduktion af kvælstofudvaskningen gjort op til 127.000 t, såfremt der skal ske en halvering af udvaskningen. Det kan anslås, at de iværksatte foranstaltninger foreløbig har reduceret udvaskningen med ca. 50.000 t. Der mangler således ca. 77.000 t for at opnå en halvering af udvaskningen. På denne baggrund foreslår regeringen, at der iværksættes en række foranstaltninger, som er gennemgået i det følgende [red: Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i Landbruget]."

(Landbrugsministeriet, 1991 s. 11)

Som det fremgår af de to citater er planlægningens objekt i nitratdirektivet og HBL sammenfaldende. Der fokuseres i HBL ligeledes på sprøjtemidler, som første gang omtales i vandmiljøhandlingsplanerne.

Det nævnes af flere omgange, at brugen af "bekæmpelsesmidler" som de benævnes skaber problemer i miljøet. Det omtales direkte, at sprøjtemidler er en del af planlægningens objekt i HBL.

Målet med regeringens handlingsplan [red: Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i Landbruget], er at reducere miljøbelastningen over for flora og fauna samt den forureningsrisiko, som anvendelse af pesticider indebærer.

(Landbrugsministeriet, 1991 s. 20)

Som det var tilfældet i forbindelse med kortlægningen bag VMP I, afholdtes der en konsensuskonference om kvælstof, fosfor og organisk stof i jord- og vandmiljøet. Konferencen forløb endnu engang over flere dage i perioden fra 31. januar til 4. februar 1991. Kortlægningen byggede, som tidligere, videre på de estimer for kvælstofudledningen, der blev præsenteret i NPO-redegørelsen. Ifølge undersøgelser præsenteret på konferencen har den hidtidige regulering medført, at kvælstofudvaskningen er faldet med 70.000 tons pr. år. I forbindelse med VMP I var målsætningen at reducere nitratudvaskningen med 127.000, og det konkluderedes derfor, at målet endnu ikke er nået, da der således "mangler" en reduktion på 57.000 tons pr. år (Forskningsafdelingen, 1991 s. II). Konsensusrapportens hovedkonklusion var, at der forsat er "store problemer med vandkvaliteten i grundvandet, vandløbene, søerne, fjordene og havet". Videre nævnes det dog, at VMP I "har ført til væsentlige forbedringer", men der er stadig behov for at gennemføre handlingsplanen fuldt ud og gennemføre andre foranstaltninger (Forskningsafdelingen, 1991 s. Hovedkonklusion). Generelt set vidner omfanget og kvaliteten af kortlægningen, foretaget forud for konsensuskonferencen og præsenteret her, om en betydelig forøgelse i forskningen om stofkredsløbene i vandmiljøet. Hvor forskningsresultaterne tidligere kunne fremstå lidt "løse" og svagt formulerede, præsenteres de nu med større selvtillid, og der tages færre forbehold for validitet og reliabilitet.

I forhold til afvejningen omtales det i Handlingsplanen flere gange, hvor vigtigt det er at bevare en konkurrencedygtig landbrugssektor. Det anerkendes, at landbruget har stor samfundsmæssig betydning både i forhold til beskæftigelse og betalingsbalancen.

Landbruget har stor samfundsmæssig betydning - både økonomisk og kulturelt. Bidraget til landets samlede produktion fra det primære landbrug samt forarbejdnings- og forsyningssektoren udgør omkring 9 %. Den samlede beskæftigelse svarer til ca. 175.000 fuldtidsbeskæftigede. Bidraget til betalingsbalancen udgjorde i 1990 48 mia.kr. Levnedsmiddelområdet er blandt Danmarks potentielle vækstområder.

(Landbrugsministeriet, 1991 s. 5)

Der fokuseres på, at landbrugserhvervet ikke skal pålægges urimelige begrænsninger med hensyn til produktionsmetoder (Landbrugsministeriet, 1991 s. 4). Der var dog, som følge af EU's landbrugsstøtte, en stor overskudsproduktion og derfor blev det ikke fundet problematisk at regulere landbruget og gøre det mindre intensivt. Herved løstes markedsuligevægten og belastningen af produktionsmiljøet og omgivelserne, og det var retfærdigt så længe alle landmænd i Europa blev underlagt de samme regler (Landbrugsministeriet, 1991 s. 3). Denne prioritering i afvejningen bag handlingsplanen ses flere steder. Et virkemiddel i planen var, at der skulle udpeges særligt forureningsfølsomme områder, hvori brugen af kvælstof især begrænses. Indenfor blev disse områder blev landmændene kompenseret for ikke at dyrke jorden intensivt, altså gennem subsidier. Dette medfører, at der sker en afvejning mellem natur og økonomi indenfor de såkaldte SFL-områder (Særligt følsomt landbrugsområde), og jævnfør ovennævnte tilgang prioriteres miljøet fremfor de produktionsmæssige hensyn. Dette rationale, om at miljøet har forrang over økonomiske hensyn, ses ligeledes i de øvrige virkemidler, hvor der reguleres direkte i produktionen uden stor hensyntagen til de økonomiske konsekvenser. Målsætningen er at nå i mål med reduktionen på 50 % kvælstof, og det lader til, at dette prioriteres meget højt.

Miljøhensyn måtte i NPO og især i Miljøbeskyttelsesloven ikke belaste produktionen, men i denne handlingsplan følges den nye doktrin fra VMP I, hvor det accepteres, at forbedringer af naturen har omkostninger for samfundet. Forudgående betragtninger om afvejningen genfindes i målsætningen og virkemidlerne, der præsenteres i HBP. Som tidligere nævnt er der nærmest en stålsat ambition om at nå den reduktion på 50 % kvælstof, der udsprang af VMP I og debatten heromkring. Det virker som om, at der er en underliggende tro på, at hvis denne reduktion nås, da vil alle problemer løse sig, og derfor bliver præcis dette tal så centralt. Omkostningerne for at nå denne reduktion er ikke specielt centrale, hvilket måske skal ses i lyset af økonomiske opgangstider i starten af 90'erne og overskuddet af fødevarer som følge af EU's landbrugspolitik. I forhold til virkemidlerne er en stor del heraf en opstramning i forhold til VMP I. Herudover præsenteres der nye virkemidler til hvilke inspirationen er fundet i EU's nitratdirektiv.

- Udbringelse af gylle må kun ske i perioden fra høst til 1. oktober på marker hvor der skal være efterafgrøde. Uden efterafgrøde må udbringningen ikke ske fra høst til 1. februar det følgende år.
- Udbringelse af fast gødning må ikke ske fra høst til den 20. oktober på marker uden efterfølgende efterafgrøde.
- Udnyttelsen af gylle skal forbedres. For svine gylle fra 45 % til 50 % og anden gylle fra 40 % til 45 %.
- Alle landbrug, skal have kapacitet til at kunne opbevare husdyrgødning i minimum 9 måneder. (NPO (20 DE), VMP I (30 DE))
- Gylle skal nedfældes umiddelbart efter udbringelse (NPO (1 døgn) VMP I (12 timer). Herudover skal der udvikles udstyr til direkte nedbringelse af gylle.
- Der skal foretages offentlig kontrol med udarbejdelsen og overholdelsen af gødningsplanlægningen på de enkelte ejendomme.
- Handlingsgødningsforbruget skal overvåges, for at sikre en reduktion i anvendelse.
- Der skal udpeges særligt miljøfølsomme områder i Nordjyllands, Århus og Viborg amt, med henblik på udnyttelse af EU's ekstensiveringsordninger til nedsættelse af kvælstofforbruget [*red. omtalt i nitratdirektivet, art. 3, stk. 2.*].
Efter (Landbrugsministeriet, 1991 s. 11-19).

Udover flere stramninger af regelvirkemidlerne er brugen af økonomiske virkemidler direkte formuleret i handlingsplanen. Tidligere var der eksempler på, at virksomheder og landbrug kunne trække investeringer i miljøforbedringer fra i skat i VMP I eller få såkaldt miljøstøtte i NPO. I forbindelse med de tidligere handlingsplaner lader de økonomiske tiltag i høj grad til at være en direkte konsekvens af afvejningen. I HBL benævnes fremgangsmåden mere som et konkret virkemiddel, og som det ses præsenteres det med de øvrige virkemidler¹³. Der er tale om virkemidlet støtte, som i dette tilfælde uddeles af EU i forbindelse med nitratdirektivet. Sådanne tiltag var forholdsvis nye i EU, og de blev på daværende tidspunkt overvejet i en reform af den fælles landbrugspolitik i EU for at fjerne incitamentet til at dyrke jorden med størst muligt udbytte for øje. EU's landbrugsreform fra 1992 fik dog ikke den store indvirkning på, hvordan støtten blev fordelt og fik ikke væsentlig miljømæssig betydning¹⁴. Udover økonomiske virkemidler omtales der i nitratdirektivet et virkemiddel, der har karakter af at være information og opbygning af infrastruktur, jf. planlægningsteorien.

1. Med henblik på at skabe et generelt niveau for beskyttelse mod forureningen skal medlemsstaterne inden for to år efter meddelelsen af dette direktiv:

- a) udarbejde en kodeks eller kodekser for godt landmandskab, som følges af landbrugerne på et frivilligt grundlag, og som mindst skal indeholde bestemmelser om de i afsnit A i bilag II nævnte punkter.
- b) Hvor det er nødvendigt, indføre et program, der indeholder bestemmelser om uddannelse og information af landbrugerne, for at fremme anvendelsen af kodeksen eller kodekserne for godt landmandskab.

(Europarådet, 1991)

¹³ I "Marginaljordsstrategien" fra 1987 omtales støtte virkemiddel ligeledes som relevant i forbindelse med overgang til ekstensiv eller alternativ landbrugsproduktion.

¹⁴ Der er, som i Danmark, en løbende udvikling i miljøopfattelse og planlægningstilgang i EU. Denne, ellers interessante vinkel, følges dog ikke yderligere, da specialet af omfangsmæssige hensyn må afgrænse sig herfra.

Kravet om, at informere landmændene og få dem til at udvise godt landmandskab, kom til at sortere under det nyoprettede Plantedirektorat. Instansen kontrollerede landmændenes gødskningsregnskaber, der tjente som en slags dokumentation for, hvorvidt landmandskabet kunne kaldes godt. Dette er ligeledes en ny type virkemiddel på trods af, at gødningsplanlægningen blev introduceret med VMP I. Her var formålet dog, at dokumentet udelukkende skulle tjene som bevisførelse for forbruget, og i HBL ligger der op til, at dokumentet skal danne udgangspunkt for en samtale om dyrkningspraksis.

I implementeringen og enkeltstats behandlingen af HBL var der flere aktører involveret. Det førmtalte Plantedirektorat varetog kontrol med gødningsplanerne og informationen, og Danmarks Miljøundersøgelser (oprettet i 1989) beskæftigede sig med monitoreringen af virkemidlerne og i et vist omfang ligeledes rådgivning og formidling indenfor natur- og miljøområdet (Science and Technology på AU, 2013). Herudover blev EU, hovedaktør og udgiver rammelovgivning, som eksempelvis nitratdirektivet. Denne rolle havde den danske regering havde i forbindelse med Miljøbeskyttelsesloven i 1973. Danmarks rolle blev dermed den samme, som kommunernes var i 1973, nemlig at håndtere den faktiske planlægning i nærområdet indenfor de givne rammer og med afrapporteringspligt opad. Udover de førnævnte instanser var det især amterne, der i Danmark stod for implementering og enkeltstatsbehandling. Som nævnt i afsnit 4.1. "Planlægningsteori" skete der en fordeling af ansvarsområder mellem amt og kommune, så de primært kom til at beskæftige sig med det åbne land og byzonerne. Et sidste bemærkelsesværdigt forhold er, at HBL er udgivet af Landbrugsministeriet. En samtidig kilde argumenterer for, at Miljøminister Lone Dybkjær (R) havde fralagt sig ansvaret for, at landbruget ikke kunne opfylde kravene formuleret i VMP I. Derfor blev det Landbrugsminister Laurits Tørnes (V), som blev pålagt at præsentere en plan for et bæredygtigt landbrug (Politikken, 1990). Med de iværksatte tiltag var der en forventning om, at halveringsmålsætningen af kvælstof, fra VMP I, ville være nået ved årtusindeskiftet.

5.4.2. Miljødiskurser i Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i landbruget (1991)

Dokumenterne, der er brugt til at analysere miljødiskurserne i Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i landbruget, er selve handlingsplanen samt referatet fra konsensusrapporten, der blev afholdt i forbindelse med kortlægningen.

I Handlingsplanen for en bæredygtig udvikling i Landbruget er netop landbrugssektoren det centrale nodalpunkt. Hvor de forudgående vandmiljøhandlingsplaner især beskæftigede sig med næringsstoffer, omhandler HBL landbruget og de udfordringer, der gør sig gældende her. Næringsstofferne, reduktion i kvælstofudvaskning og brugen af sprøjtemidler er blot sideordnet med strukturudvikling, økonomiske forhold og konkurrenceevne. Årsagen hertil skal findes i, at denne vandmiljøhandlingsplan, som tidligere nævnt, er udarbejdet som en bæredygtighedsplan for den enkelte sektor og derfor i dette tilfælde har landbruget som udgangspunkt. Landbrugets dyrkningspraksis, og anvendelse af kunstgødning samt sprøjtemidler, forsvares gennem hele planen, som det eksempelvis ses i uddraget nedenfor.

Anvendelsen af kemiske bekæmpelsesmidler i jordbrugets planteproduktion er nødvendig for gennemførelse af en lønsom produktion. Der er imidlertid betydelige muligheder for at justere anvendelsen af de kemiske midler.

(Landbrugsministeriet, 1991 s. 19)

På trods af forsvaret italesættes der dog også et behov for at ændre praksis og tænke bæredygtigt. Det ligger underforstået, at ovennævnte "justering" ikke forringer muligheden for at gennemføre en "lønsom produktion". Denne tilgang dominerer hele planen, hvor miljøhensyn og samfundsøkonomiske hensyn ikke ses som modsætninger, hvilket må siges at være en brud med den hidtidige modsætnings tankegang. Dette forhold behandles yderligere i forbindelse med indikationerne på John Dryzek's miljødiskurser.

Et andet bemærkelsesværdigt forhold med hensyn til italesættelsen i planen er det positive ordvalg og manglen på de pessimistiske forventninger til fremtidens miljø. Det anerkendes, at der er miljøproblemer, men de italesættes som værende under tilbagegang og ikke mindst håndterbare. De positive forventninger ses eksempelvis i følgende uddrag fra handlingsplanen

En modelmæssig fremskrivning foretaget på Statens Jordbrugsøkonomiske Institut på basis af de senere års tendenser i landbruget og den forventede støttereduktion viser, at udviklingen i sig selv vil indeholde tendenser til reduktion af kvælstofudvaskningen.

(Landbrugsministeriet, 1991 s. 18)

Årsagen til denne italesættelse skyldes sandsynligvis, at Landbrugsministeriet og embedsmændene her var forfattere bag planen, og som direkte repræsentanter for erhvervet ikke ønskede at provokere unødigt. Herudover var der som bekendt ikke forekommet nogle større "miljøkatastrofer" i årene op til planen, hvorfor apokalyptiske referencer ikke var aktuelle. Flere samtidige kilder nævner ligeledes, at der var en mæthed i befolkningen omkring miljøspørgsmål, ligesom de positive tilbagemeldinger fra evalueringerne af VMP I ikke vakte furore i befolkningen (Miljøministeriet, 2012 s. 40).

Ligesom landbruget i gennem HBL bliver forsvaret tilkendegives det ligeledes, at der i forhold til virkemidlerne skal tages hensyn til, at erhvervet var i en økonomisk presset situation. Herudover argumenteres der for, at landbruget ikke skulle underligges yderligere stramninger inden for resten af tiåret.

Landbrugets omstilling vil skulle ske under snævre økonomiske rammer, som ikke levner mulighed for en tiltrængt konsolidering. De miljøkrav som regeringen nu foreslår pålagt landbruget, er derfor udformet på en måde, som tager hensyn til landbrugets økonomiske situation. Ligeså vigtigt er det imidlertid, at der hermed sættes punktum i en årrække for diskussionen om nye miljøkrav til landbruget. Med opfyldelsen af disse krav [red: virkemidlerne i Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i Landbruget], som vil strække sig over resten af dette årti, vil dansk landbrug efter regeringens opfattelse være sporet ind på en bæredygtig udvikling.

(Landbrugsministeriet, 1991 s. 22)

Disse udtalelser strider mod, hvad der rent faktisk skete som følge af planen. Udover at prognosen over fremtidig miljøregulering ikke holdt, gav virkemidlerne landmændene en samlet udgift på mellem 210 og 220 mio.kr. På trods af at EU og den danske stat stod for mellem henholdsvis 290-295 mio.kr. og 310-315 mio.kr., må et påkrav i den størrelsesorden ikke regnes som "værende under hensyntagen til en stram økonomisk situation" (Landbrugsministeriet, 1991 s. 24). Landmændene kom, på trods af tilsagn om det modsatte, til at betale en del af prisen for yderligere stramninger til gavn for miljøet. Årsagen hertil må tilskrives en realpolitisk hensyntagen til både at efterleve nitratdirektivet og målsætningerne i VMP I. Herudover var der, som tidligere nævnt, et stort fødevareroverskud, der medførte prisfald på landbrugsprodukterne, hvorfor nedjusteringer i produktionen blev aktuelt.

Under inddragelse af Dryzek's miljødiskurser er der klare indikationer på bæredygtighedsdiskurserne, selve navngivningen af handlingsplanen også er i tråd hermed. Dryzek opererer med to underopdelinger - *godartet vækst* og *økologisk modernisering*. Handlingsplanen bærer mest præg af den *godartede vækst*, da der tænkes i nye løsninger, men disse er ikke ligeså reformerende, som det er typisk for den *økologiske modernisering*. Som tidligere påvist er der et gennemgående fokus på, at økonomiske vækst og økologisk integritet kan supplere hinanden i italesættelsen. Dette fremgår ligeledes af nedenstående uddrag.

Regeringen lægger vægt på at bevare et bæredygtigt dansk landbrug, som producerer sunde fødevarer af høj kvalitet til forbrug og eksport. [...] Regeringen lægger vægt på, at produktionen sker under etisk og miljømæssigt forsvarlige forhold.

(Landbrugsministeriet, 1991 s. 3)

Den positive italesættelse af problemerne som udfordringer, som handlingsplanen ligeledes bærer præg af, er ifølge Dryzek ligeledes indikationer på diskursen *godartet vækst*. Dette er ligeledes tilfældet med tankegangen om, at overudnyttelse kan undgås med overkommelige fælles koordinerede justeringer, der sikrer bæredygtighed. Den diskursive tilgang kunne minde om problemløsning, men problemerne italesættes i handlingsplanen langt mere imaginært end det ville være tilfældet i forbindelse hermed. Selve udførelsen af planen og planlægningsprocessen bærer dog præg af den *administrative rationalisme*, men i forhold hertil er der også spor af *godartet vækst* diskursen.

5.5. Vandmiljøplan II (1998)

I forbindelse med "Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i landbruget" blev fristen for at opnå det formulerede reduktionsmål i VMP I udsat til år 2000. I 1997 blev det klart, at det på trods af udsættelsen ikke var muligt at nå målet om en halvering af kvælstofudledningen fra landbruget. Herudover var der, som ved de forudgående vandmiljøhandlingsplaner, krav til det politiske system om handling. EU-Kommissionen meddelte i november 1997, at de danske initiativer i forhold til implementeringen af nitratdirektivet ikke var tilstrækkelige. Helt konkret truede EU, med Miljøkommissær Ritt Bjerregaard i spidsen, med tre sagsanlæg mod Danmark for ikke at overholde nitratdirektivet. Det drejede sig helt konkret om, at EU ikke mente at; 1) Danmark havde udarbejdet en fyldestgørende liste over sårbare naturtyper, 2) Danmark levede ikke op til EU's krav om affaldshåndtering, 3) Danmark ikke beskyttede vandmiljøet effektivt nok mod forurening fra landbruget (Svensson, 1997). For at undgå retssagerne accepterede Miljøminister Svend Auken sin partifælle i EU's krav og påbegyndte arbejdet med at leve fuldt og helt op til nitratdirektivet (Mose, 1997).

Udover kravene fra EU kom en konkret iltsvindssituation i efteråret 1997 til at præge den offentlige debat, ligesom det var tilfældet i 1986 forud for VMP I. I august måned "døde" Mariager Fjord, som følge af et næsten totalt iltsvind i hele fjorden op til få meter under vandspejlet. Der blev herudover frigivet giftig svovlbrinte fra vandet, og alle fisk og bunddyr i den indre del af fjorden døde (Wiggers, et al., 1997). Iltsvindet affødte stor mediebevågenhed og genoplivede debatten om landbrugets gødningsforbrug fra slutningen af 80'erne. Daværende landbrugsminister Henrik Dam Kristensen (S) udtalte, at vandmiljøplanen havde spillet fallit, og han blev bakket op af miljøminister Svend Auken (S). En afgift på kunstgødning og sprøjtegifte var tidligere blevet foreslået fra flere sider, og dette krav blev i forbindelse med iltsvindet i Mariager Fjord endnu engang italesat (Ritzaus Bureau, 1997). Der var således et pres på beslutningstagerne for ny miljølovgivning fra både EU og befolkningen.

Som følge af EU og befolkningens krav, og den manglende opfyldelse af Vandmiljøplan I, blev der i november indgået en aftale om flere foranstaltninger til reduktion af kvælstofforurening. Udover den siddende SR-regering (Poul Nyrup Rasmussen III) indgik Venstre, de Konservative, Centrumdemokraterne og Socialistisk Folkeparti i forliget. Siden den konservativt ledede Schlüter-regering trak sig tilbage i januar 1993, havde et flertal bestående af Socialdemokratiet og De Radikale haft regeringsmagten. I forbindelse med konstitueringen blev den tidligere formand Svend Auken Miljøminister - en post han besad indtil 2001. Herfra oprustede han i de kommende år miljøministeriet så effektivt, at det i perioden efterfølgende er blevet benævnt "Aukens imperium"¹⁵. Oprustningen og Svend Aukens indflydelse, som tidligere formand for Socialdemokratiet, kom til at betyde meget for miljøindsatsen, som blev kraftigt opprioriteret på regeringsplan (Fritzbøger, 2004 s. 276).

Den overordnede målsætning med Vandmiljøplan II var at indfri ambitionen fra VMP I om at halvere kvælstofudledningen, samt opfylde Danmarks forpligtelser jævnfør EU's nitratdirektiv. Den 16. februar 1998 præsenteredes Vandmiljøplan II, der, ligesom navnet antyder, var et supplement til Vandmiljøplan I fra 1987. I løbet af en periode på fem år skulle kvælstofudledningen reduceres med 37.000 tons pr. år, så målsætningen fra VMP I kunne nås. Vandmiljøplan II skulle følges op af en midtvejsevaluering i 2000 og en slutevaluering i 2003.

¹⁵ Ifølge søgninger på Infomedia var Ekstrabladet ophavsstedet for denne betegnelse i artiklen "Miljøministeriet: Svends Imperium" fra den 20. august 2000. Siden har stort set alle dagblade brugt betegnelsen, ligesom den også figurerer i referater fra Folketingsdebatter.

5.5.1. Planlægningsprocessen bag Vandmiljøplan II (1998)

Det helt centrale planlægningsobjekt i Vandmiljøplan II er kvælstof. EU's nitratdirektiv omhandler primært kvælstof, og det italesatte formål er at leve op hertil, hvorfor kvælstof bliver planlægningens objekt. Herudover blev den kritiske situation i Mariager Fjord i 1997 tilskrevet et for højt kvælstofindhold, hvilket ligeledes satte kvælstof øverst på dagsordenen. På trods af at undersøgelser havde vist, at kvælstoftabet fra markerne var reduceret med 30 % siden 1989, opstod der til stadighed iltsvind. Derfor var antagelsen, at en yderligere reduktion var nødvendig for at undgå de markante miljøproblemer og undgå polemik i medierne. Således var kvælstof, og dermed kvælstofkredsløbet, udgangspunktet for lovgivningen, hvilket gør planen til *handlingsplanlægning* jf. planlægningsteorien. Planen ønsker ligeledes at håndtere fosforudledningen, men dette stofkredsløb prioriteres ikke så højt, da problemerne hermed opfattes som løste, og der ikke var krav herom fra EU. Udover næringstofferne fokuseres der også indirekte på pesticider og andre sprøjtemidler. Allerede i 1986 blev forbruget af sprøjtemidler søgt reguleret med Pesticidhandlingsplan I, og som det fremgår, har dette været en blivende ambition.

Siden vedtagelsen af Pesticidhandlingsplan I i 1986 har der været et politisk ønske om at reducere pesticidanvendelsen.

(Miljøstyrelsen, 2003)

Som nævnt i forhold til planlægningsprocessen bag "Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i Landbruget", afsnit 5.4.1., var sprøjtemidler allerede inkluderet. Siden blev pesticidproblematikken forstærket med et fund af pesticider i grundvandet, og regeringen fremlagde i 1994 et såkaldt 10-punkts-program, der skulle nedbringe behandlingshyppigheden og forbød bestemte stoffer. Som det bliver klart i den senere præsentation af VMP II's virkemidler, henvender nogle af disse sig meget til beskyttelse af grundvandet mod pesticidforureningen. Derfor vurderes det, at sprøjtemidler ligeledes er et planlægningsobjekt i VMP II, om end i begrænset omfang.

Kortlægningen bag Vandmiljøplan II var funderet på undersøgelser foretaget af Danmarks Miljøundersøgelser (DMU) og Danmarks Jordbrugsforskning (DJF). Som følge af tidligere initiativer var det Nationale Vandmiljøovervågningsprogram blevet etableret i 1993. De årlige undersøgelser viste, at virkemidlerne i VMP I ikke var effektive nok til at nå den tidligere målsætning (Miljøstyrelsen, 2003 s. 2.2). På baggrund heraf blev DMU og DJF bedt om at foretage en række undersøgelser og præsentere faglige vurderinger om målsætninger og virkemidler. Dette resulterede i rapporten "Vandmiljøplan II - faglig vurdering" med bidrag fra repræsentanter i både DMU og DJF. Heri blev det konkluderet, at virkemidlerne i de hidtidige vandmiljøhandlingsplaner havde reduceret udledningen med 2/3 af den intenderede målsætning i VMP I. Herudover blev der foreslået en række virkemidler for at få reduceret den sidste tredjedel, og for at forbedre vandmiljøet generelt (DMU og DJF, 1998 s. 10).

Dokumenterne, der knytter sig til VMP II, omtaler ikke nogen konkret afvejning mellem naturhensyn og økonomi. Der udtrykkes en klar målsætning om at nå den givne reduktion og derudover leve op til EU's krav til miljøtilstanden. Der tages ikke synderligt forbehold for de økonomiske konsekvenser, som investeringer kan medføre for landmændene og samfundsøkonomien. Som det fremgår af nedenstående uddrag, omtales finansieringen af tiltagene som en nødvendig udgift, der uden diskussion skal afsættes midler til.

Vedrørende finansieringen forpligter parterne sig til i forbindelse med de årlige finanslovsforhandlinger at fremskaffe finansiering til nettomerudgifter ved Vandmiljøplan II ved omprioritering indenfor Miljø- og Energiministeriets og Fødevarerministeriets samlede budgettrammer og det samlede statsbudget.

(Folketinget, 1998)

Dette uddrag viser, at miljøhensyn blev prioriteret meget højt og rangerede over mange andre forhold på både ministeriernes og landets samlede budget.

Til at opnå ambitionen om et bedre vandmiljø gennem reduktion af kvælstoftabet på den sidste tredjedel blev der iværksat en række virkemidler. Flere af disse virkemidler var stramninger af tidligere initiativer til nedbringelse af kvælstofbelastningen. Herudover blev der ligeledes introduceret en række "nye" virkemidler i planlægningen.

- Kvælstofnormerne til alle afgrøder nedsættes med 10 % i forhold til 1997/98.
- Kraven til udnyttelse af kvælstof i husdyrgødningen øges. (en større del af husdyrgødningens kvælstof blev indregnet som plantetilgængeligt, hvorfor handelsgødningens forbrug blev mindsket)
- Harmonikravene strammes således at kvægbrug må producere 230 kg N/ha og øvrige brug 140 kg N/ha.
- Der indføres en gødningsafgift på 5 kr/kg N for handelsgødning. Virksomheder der er undergivet gødningsplanlægning kan dog erhverve afgiftsfri gødning.
- Der skal være efterafgrøder på yderligere 6 % af de tidligere 65 % vintergrønne marker.
- Øget støtte til økologisk landbrugsdrift.
- Der oprettes SFL-områder over hele Danmark, og der kan her indgås aftaler mellem landmand og amt om miljøvenlig landbrugsdrift (MVJ-ordningen).
- Der genoprettes vådområder for at give bedre muligheder for denitrifikation.
- Der skal tages landbrugsarealer ud af drift, som tilplanlægges med skov for at reducere kvælstofudvaskningen herfra.
- Der skal forskes i at forbedre foderudnyttelsen i landbruget.

Efter (Folketinget, 1998).

Ovenstående virkemidler er, jf. planlægningsteorien, af forskellig karakter. Nedsættelsen af kvælstofnormerne, bedre udnyttelse af husdyrgødningen, efterafgrøder og harmonikravene, er alle eksempler på typiske regelvirkemidler. Disse virkemidler har til formål at regulere direkte i landbrugets produktion for at sikre en mindre kvælstofbelastende praksis. Der strammes på allerede eksisterende skruer med øgede krav og generel regulering af alle landbrugsbedrifter. Der introduceres også en række nyere virkemidler, der har en anden karakter. SFL-områderne blev introduceret i HBL, men her blev de kun foreslået i 3 amter, og MVJ-ordningen var ikke introduceret.

MVJ-aftalerne blev introduceret med VMP II, og det betød, at amterne kunne indgå aftale om ekstensiv landbrugsdrift i de særligt følsomme områder. Som følge heraf var det muligt at regulere differentieret landet over således, at der blev udvist størst hensyn i de områder med størst sårbarhed. Denne tilgang genfindes ligeledes i etableringen af skovområder, hvor staten giver tilskud til privat skovrejsning og selv opkøber arealer til formålet. Disse virkemidler er af økonomisk karakter og søger at sikre miljøhensyn ved at subsidiere sig til en mere skånsom fremfærd i visse områder. Virkemidlerne øget økologisk landbrug og etablering af vådområder har samme karakter. I forhold til vådområderne er dette et nyt initiativ, som forskning i DMU havde betegnet som effektivt til at sikre denitrifikation. De våde enge kunne ifølge forskningen fungere som en form for "naturligt rensningsanlæg", som forventeligt kunne fjerne mellem 200 og 500 kg N/ha (DMU, 1997 s. 4-6). Udover det økonomiske virkemiddel subsidier, er der ligeledes et eksempel på afgiftsvirkemidlet. Dette er i forhold til handelsgødningen, hvor der for hvert indkøbt kilo tillægges en afgift på 5 kr. Denne manøvre havde været stærkt debatteret helt tilbage fra VMP I i slutningen af 80'erne, se afsnit 5.3.1. "Planlægningsprocessen bag Vandmiljøplan I". Der havde længe været fokuseret på at nedbringe forbruget af handelsgødning, og kvælstofafgiften blev sammen med indirekte værktøjer, som de ændrede krav til udnyttelsen af husdyrgødningen, set som effektive virkemidler hertil. I den politiske forhandling blev der dog tilføjet et forbehold om, at virksomheder, der var underlagt gødningsplanlægning, skulle fritages for afgiften, hvilket omfattede alle større jordbrugsbedrifter (Folketinget, 1998). Derfor kom afgiftsvirkemidlet reelt ikke til at regulere det forbrug, der var intentionen, men det omdebatterede virkemiddel var blevet introduceret i lovgivningen. Forskningen i bedre foderudnyttelse bærer præg af den sidste type af virkemidler, opbygning af infrastruktur.

Som omtalt i afsnit 4.1. "Planlægningsteori" var der op gennem 90'erne sket en fordeling af ansvarsområder mellem kommunerne og amterne, således at de primært beskæftigede sig med planlægningen i henholdsvis byerne og det åbne land. Dette gjorde sig gældende i forhold til VMP II, hvor primært amterne beskæftigede sig med implementeringen af virkemidlerne. Det er eksempelvis amterne, der skal indgå MVJ-aftalerne, implementere skovrejsningen og foretage opsyn og kontrol. I forbindelse med udpegningen af, hvilke arealer, der skal opkøbes og udlægges som vådområder, sorterer dette dog under Miljøministeriet (Folketinget, 1998). Årsagen til, at staten involveres i forhold til etableringen af vådområder, kunne skyldes de store udgifter forbundet med eksproprieringen og det faktum, at vådområderne ikke forventedes fordelt jævnt udover landet. En del af forliget omkring VMP II var, at udviklingen skulle monitoreres, og dette arbejde blev forestået af DMU og DJF. De foretog faglige evalueringer, der som ventet blev præsenteret i 2000 (midtvejsevalueringen) og 2003 (slutevalueringen). Slutteligt er EU en central aktør i implementeringen, da EU fra 1997 bliver inkluderet i den danske rammeplanlægning (Christensen, 2000 s. 57). Planlægningen får, som det blev omtalt i afsnit 5.4.1. "Planlægningsprocessen bag Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i landbruget", et ekstra niveau. Dette ses nu fuldt ud effektueret i forbindelse med VMP II, hvor EU's nitratdirektiv fuldt ud efterleves med implementering af virkemidlerne. Således bliver rammeplanlægning fra EU, styrende for den danske miljøpolitik igennem direktiver, der foreskriver et tilsigtet mål, men ikke forholder sig til form og midler. Samme fremgangsmåde var typisk for det danske plansystem i 1970'erne, hvor den danske stat havde samme status, som EU fik i 90'erne.

Med hensyn til afleveringen af planlægningen foregik der aktiviteter i både Fødevarerministeriet og Miljøministeriet. Planlægningen resulterede i en række ændringer i Miljøbeskyttelsesloven, loven om naturbeskyttelse, vandløbsloven og planlægningsloven. Der blev ikke udgivet nogen publikationer, der direkte omtale Vandmiljøplan II i 1998 udover kortlægningsdokumentet "Vandmiljøplan II - faglig vurdering" af DMU og DJF¹⁶. Dette skete først i forbindelse med midtvejsevalueringen i 2000 og senere.

De to lovforslag er en opfølgning på regeringens aftale med SF, V, K og CD om Vandmiljøplan II. Lovforslagene skal ses i sammenhæng med forslag til lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække, som fremsættes af fødevarerministeren, og forslag til lov om afgift af kvælstof indeholdt i gødninger m.m., som fremsættes af skatteministeren, som alle er et led i opfølgningen på opfyldelse af aftalen om Vandmiljøplan II. Formålet med disse lovforslag er at sikre, at der gennemføres de tiltag, der er nødvendige for at virkeliggøre en reduktion af markbidraget med 100.000 tons kvælstof, som er et afgørende led i Danmarks implementering af EU's nitratdirektiv.

(Folketinget, 1998)

I forbindelse med lovforslaget om VMP II omtales de muligheder for sanktioner, der kunne iværksættes overfor regelbrydere. Her er det bemærkelsesværdigt, at landmænd, der ikke efterlever kravene, nu kan idømmes bøder. Der gives således bedre muligheder for at håndhæve loven over for landmænd, der eksempelvis gødskede mere end det tilladte. En sådan bødemodel for kvælstofbruget blev introduceret med VMP II, hvor landemændene tidligere blot fik en tiltale, som følge af svage sanktionsmuligheder.

¹⁶ Efter gentagende forespørgsler om en konkret publikation om VMP II, har Miljøministeriets Informationscenter udtalt at et sådan dokument ikke blev udgivet.

5.5.2. Miljødiskurser i Vandmiljøplan II (1998)

I analysen af miljødiskurserne i Vandmiljøplan II arbejdes der, grundet den alternative aflevering af planlægningen, ikke med nogen central handlingsplan. I stedet undersøges det diskursive indhold i kortlægningsrapporten "Vandmiljøplan II - faglig vurdering" af DMU og DJF, midtvejs- og slutevalueringerne samt lovskomplekset bag VMP II.

Det centrale nodalpunkt i VMP II er kvælstofudvaskning og reduktionen heraf. I midtvejsevalueringen fokuseres der næsten udelukkende på kvælstof, og hvordan virkemidlerne er effektive i forhold hertil. Det markante fokus på kvælstof er tydeligt i uddraget nedenfor, hvor der redegøres for formålet med VMP II.

I 1998 vedtog Folketinget Vandmiljøplan II (VMP II), den seneste aftale til beskyttelse af vandmiljøet mod forurening med kvælstof. I denne aftale indgår en række virkemidler som hver især skal bidrage til at nedsætte udvaskningen af kvælstof fra det dyrkede land.

(DMU og DJF, 2002 s. forord)

Der italesættes et modsætningsforhold mellem et godt vandmiljø og forurening med kvælstof. For at undgå forurening og beskytte vandmiljøet blev VMP II gennemført. Måden, hvorpå vandmiljøet beskyttes, er med nedsættelse af kvælstofudvaskningen gennem forskellige virkemidler, og derfor er denne det centrale nodalpunkt i teksten. Dette fokus er langt hen af vejen sammenfaldende med det planlægningsobjekt, som analysen af planlægningsprocessen påviste. Det er dog bemærkelsesværdigt, at der ikke knyttes kommentarer til hverken fosfor eller de bekæmpelsesmidler, som i et vist omfang også skulle være en del af planen. Årsagen til det monotone fokus på kvælstof skyldes sandsynligvis, at kortlægningen påpegede, at netop dette næringsstof var hovedårsagen til iltsvindet i Mariager Fjord (Wiggers, et al., 1997). Herudover spiller kravene fra EU i form af nitratdirektivet, som tidligere nævnt, sandsynligvis ligeledes ind og medvirker til, at kvælstof bliver det centrale nodalpunkt.

Som det var tilfældet i HBL er omtalen af miljøets tilstand hovedsageligt positiv, og der er positive forventninger til fremtiden. Overordnet set gives der et indtryk af, at problemerne kan håndteres, og at de modeller og estimer, der præsenteres, stemmer overens med en virkelighed, hvor miljøet vurderes at være i bedring. Denne tendens ses tydeligst i slutevalueringen af VMP II fra 2003, hvor effekten af den hidtidige indsats og VMP II omtales meget positivt.

Gennemsnitlig er der i fjorde og kystområder målt et signifikant fald i vandets indhold af såvel kvælstof som fosfor i perioden 1989-2002. Der er imidlertid betydelige forskelle mellem de enkelte fjorde, bl.a. som følge af forskelle i landbrugsdrift i oplandene og størrelsen af oplandene. I de åbne marine områder er der ligeledes tendens til et fald i vandets kvælstofkoncentrationer og der er målt et signifikant fald i fosforkoncentrationen i perioden 1989-2002.

(DMU og DJF, 2003)

Ordvalget af "signifikant" vidner ikke alene om, at den hidtidige planlægning tilskrives stor effekt, men også tillid til, at målingerne er valide og indikerer en positiv udvikling. Årsagen til det positive fokus igennem dokumenterne i relation til VMP II skyldes sandsynligvis, at målingerne viste, at målet om 50 % reduktion fra VMP I var indenfor rækkevide. Reduktion i kvælstofudvaskningen ses stadig som det der skulle til for at få et godt vandmiljø, omend der bliver rejst tvivl om, hvorvidt udvaskningen i virkeligheden var højere end beregnet. Tanken om, at en reduktion i kvælstofudvaskningen nødvendigvis ikke medfører et miljø af en højere kvalitet og forebygger iltsvind m.m., er ikke tilstedeværende i dokumenterne.

Som nævnt i afsnit 5.5.1. "Planlægningsprocessen bag Vandmiljøplan II" var der en meget klar prioritering af miljøet fremfor økonomiske hensyn i afvejningen bag VMP II. Denne afvejning er ligeledes klar i sprogbruget eller mangel på samme i dokumenterne. Hvor landbrugets økonomiske situation og planlægningens hensyntagen hertil fylder meget i andre vandmiljøhandlingsplaner, omtales dette ikke i VMP II. Det udtrykker blot et stærkt ønske om at reducere kvælstofudvaskningen og dermed undgå iltsvind, og midlerne til at nå dette mål må godt være omkostningstunge. Et af de få eksempler, hvor landbrugets produktionsvilkår omtales i forhold til planlægningen ses i uddraget nedenfor.

Hvis udvaskningen fra landbruget udvikler sig som forudsat i aftalen vil der ikke indenfor aftalens tids- og indholdsmæssige ramme blive tale om at stille yderligere krav til landbruget for så vidt angår kvælstofudvaskningen.

(Folketinget, 1998)

Italesættelsen her er meget direkte og vidner ligeledes om, at miljøhensynene har forrang i forhold til landbrugsproduktionen. Punktet i den endelige politiske aftale har karakter af en hensigtserklæring til landbruget om, at de ikke skal underlægges flere reguleringer. Dette er dog kun tilfældet, hvis udviklingen forløber som planlagt. Ellers forbeholdes retten til at rykke frem med yderligere krav til sektoren. Det er også kun krav i forhold til kvælstofudvaskningen, som efterfølgende ikke forventes strammet. De ligger således en latent forståelse af, at andre krav, regler og økonomiske virkemidler ville kunne blive iværksat for at håndtere andre problemer. Dette vidner endnu engang om den fremtrædende position, som miljøhensyn havde i politik, og hvordan det havde forrang i forhold til eksempelvis landbrugserhvervet. Dette skal selvfølgelig ses i den historiske kontekst, at Miljøministeriet med S. Auken i spidsen var meget veletableret og magtfuldt, og at der til stadighed var en stor overproduktion af fødevarer indenfor EU.

I forhold til Dryzek's miljødiskurser er der i Vandmiljøplan II klare indikationer på den *administrative rationalisme*. Argumenterne herfor er de samme som nævnt i forhold til de øvrige handlingsplaner, men de er i dette tilfælde særligt tydelige. Årsagen hertil er fraværet af de øvrige mere emotionelle miljødiskurser som *evig vækst*, *overlevelse* og *bæredygtighed*. Vandmiljøplan II giver, som nævnt på forudgående side, et indtryk af, at problemerne kan håndteres. Jævnfør 4.2. "Miljødiskurser" er der således tale om en reformistisk prosaisk tilgang. Det store fokus på eksperter, og det faktum at det primært er institutioner som Miljøministeriets organisation DMU og DJF under Fødevarer og Landbrugsministeriet, er ligeledes fordrende for vurderingen. Det omfattende embedsværk i disse organisationer er sammen med miljømedarbejderne i amterne de primære aktører i planlægningsprocessen. Staten anses som havende ansvaret for at regulere til det fælles bedste, og naturen opfattes som underlagt mennesket. Disse er typiske træk fra den *administrative rationalisme* under problemløsningsdiskursen.

Selvom den *administrative rationalisme* er meget let genkendelig, er der også tegn på en anden afart af problemløsningen, den *økonomiske rationalisme*. Dette ses især i forhold til de mange økonomiske virkemidler, der introduceres i forbindelse med planlægningen. Mest tydeligt bliver det med et supplerende initiativ i forhold til virkemidlet skovrejsning. Her gives der mulighed for, at landbrugsjord over grundvandsreservoirer skulle kunne opkøbes med henblik på at sikre kvaliteten. I stedet for at regulere landmandens anvendelse køber staten eller vandværkerne jorden. Denne tilgang til miljøspørgsmål er sammenfaldene med den økonomiske rationalisme. Der er dog også store modsætninger i forhold hertil, da subsidier og anden regulering, som sker i forbindelse med VMP II, er direkte imod netop denne tankegang. Det faktum, at staten interagerer med landmanden og eksproprierer jorden, er heller ikke sammenfaldende hermed. Det er til gengæld handlen af jord mellem vandværker og landmænd, der indgår ligeværdigt og søger at udnytte deres egen ejendom optimalt.

5.6. Vandmiljøplan III (2004)

Slutevalueringen af VMP II tegner, som nævnt i det forudgående afsnit, et relativt positivt billede af miljøtilstanden og effekten af de iværksatte miljøtiltag set i forhold til de tidligere vandmiljøhandlingsplaner. Udregninger viste, at målet om en halvering af kvælstofudvaskningen i VMP I stort set var nået (DMU og DJF, 2003 s. 13). Undersøgelser om danskernes miljøbekymring viste "et voldsomt fald" på baggrund af, at 77 % af befolkningen i 1986 var meget bekymrede for miljøet mod 37 % i 2004 (Thulstrup, 2000). Generelt var medieomtalen af miljøsituationen typisk positiv, men Miljøministeriet og lignende organisationer støttede ikke altid op om disse udtalelser. Dette ses eksempelvis i en række artikler om Aarhus Bugt bragt i Jyllandsposten i slutningen af januar og begyndelsen af februar 2000. Der var i bugten blevet konstateret iltsvind den forudgående sommer i 1999, og artiklerne "Vandet er klart i Århus Bugt" og "Bugten strutter af sundhed" var kommentarer hertil.

Det er en fast sommertradition, at medierne flyder over med historier om iltsvind, døde bunddyr og gispende fisk i vandkanten. Og historierne er sande. Spørgsmålet er imidlertid, om naturen på længere sigt tager skade af de voldsomme algeforekomster. De nyeste tal fra amtets biologer viser, at vandet ikke har haft det bedre i nyere tid, og at bugtens planteliv ikke tog skade af sommerens iltsvind, der blev udråbt som det voldsomste i mange år.

(Hansen, 2000)

Her omtales fokuseringen på iltsvind sarkastisk som en "fast tradition", og det diskuteres om disse situationer overhovedet repræsenterede et problem for samfundet. Udlægningen blev kritiseret meget i de efterfølgende dage, og slutteligt afholdtes en debat på Jyllandsposten (Jyllandsposten, 2000). Dette handlingsforløb var bemærkelsesværdigt, da der i den brede offentlighed blev sået tvivl om, om reguleringen havde fungeret efter hensigten, når der stadig forekom iltsvind, og om iltsvind overhovedet var et problem. Den tidligere forståelse for, at planlægning var nødvendig for at "redde" naturen, blev erstattet af modstand mod de bureaukratiske tiltag med afgifter, der repræsenterede merudgifter for alle borgere (Miljøministeriet, 2012 s. 40).

Som følge af den dalende interesse for miljøet var dette ikke et af de store emner i valgkampen til Folketingsvalget i 2001. Valget resulterede i, at den Socialdemokratisk ledede regering blev afløst af en VK-regering ledet af Anders Fogh Rasmussen fra Venstre. VK-regeringen skar de følgende år ned på miljøområdet, hvilket resulterede i store besparelser ligesom en lang række råd og nævn, til fremme af miljøet, blev nedlagt. Generelt set blev miljøpolitikken betegnet som et opgør med "Aukens Miljøimperium" (Vogt-Nielsen, 2005)¹⁷. I 2003 udtalte den daværende formand for Folketingets Miljøudvalg, Eyvind Vesselbo fra Venstre:

Det var fra starten regeringens mening, at vi skulle have styr på Aukens overforbrug på miljøområdet. Derfor er det fornuftigt, at vi nu er nede på niveauet fra før, han blev miljøminister.

(From, et al., 2003)

Udover disse ændringer blev der også oprettet et nyt institut til vurdering af miljøet under ledelse af den omdebatterede Bjørn Lomborg. Lomborg var blevet kendt for sin pragmatiske tilgang til globale klimaændringer, og et lignende syn kom til at dominere synet på dansk miljøpolitik i tiden herefter (Jerking, 2009). Sideløbende hermed præsenterede EU i perioden nye vandplaner i form af Vandrammedirektivet og Natura 2000 planerne. Disse skærpede kravene til miljøindsatsen i medlemslandene med hensyn til beskyttelse af vandmiljøet. Herudover ramte det hidtil mest udbredte iltsvind de indre danske farvande i sommeren 2002 (Ritzaus Bureau, 2002). At der stadig forekom iltsvind på trods af de positive resultater, rejste spørgsmålet om, hvorvidt den hidtidige indsats havde været "den rette medicin" og om det overhovedet kunne "betale sig" at gribe ind heroverfor (Ritzaus Bureau, 2002). Det var i denne historiske kontekst, at VK-regeringen i marts 2004 indgik en aftale med Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne om Vandmiljøplan III.

¹⁷ Se også citatet og omtalen af Anders Foghs tale "Der er ikke en frø, ikke en fugl, ikke en fisk der har fået det ringere" i afsnit 1.1. "Problemfelt"

5.6.1. Planlægningsprocessen bag Vandmiljøplan III (2004)

Der er i Vandmiljøplan III flere planlægnings objekter, som søges reguleret. Som det fremgår af nedenstående uddrag fra den politiske aftale bag VMP III, fokuseres der både på stofstrømmene af kvælstof og fosfor, men ligeledes naturbeskyttelse og nabogener. Der er således tale om både *handlings-* og *arealplanlægningen* jf. planlægningssteorien.

Vandmiljøplan III vil fortsætte den positive udvikling der er sat i gang med de to første vandmiljøplaner. Vandmiljøet skal forbedres yderligere gennem reduktioner i udledningerne af kvælstof og fosfor, naturbeskyttelsen skal forsat forbedres og de nabogener, som skyldes landbrugsdrift skal begrænses. Aftalen rummer derfor en bred indsats for at nedbringe landbrugets påvirkning af vandmiljø, natur og naboer.

(Miljøministeriet og Fødevareministeriet, 2004)

Dette udgangspunkt skyldes sandsynligvis det faktum, at halveringen af kvælstof udvaskningen øjensynligt ikke har haft den ønskede effekt på vandmiljøet. Der forekom, på trods af de positive tilbagemeldinger i slutevalueringen, stadig massivt iltsvind i de efterfølgende år. På baggrund heraf rettes fokus mere mod fosforudvaskningen og reduktionen heraf. Denne antagelse om, at fosfor blev opprioriteret på baggrund heraf, fordres af det faktum, at fosforreduktion omtales først i de to centrale aftaledokumenter. Herudover omtales nabogener, altså er planlægningens objekt også mere arealorienteret i form af fokus på menneskers nærmiljø. I forordet til VMP III forklares det at der følges *"en mere helhedsorienteret tilgang til beksyttelsen af natur og vandmiljø"*. Det brede fokus er sandsynligvis en af årsagerne til, at både den daværende miljøminister Hans Chr. Schmidt og den daværende Fødevareminister Mariann Fischer Boel står som afsendere. Udover de ovennævnte planlægningsobjekter er det ligeledes et mål, at Danmark med VMP III ville kunne imødekomme EU's Vandramme- og Habitatdirektiver (Miljøministeriet og Fødevareministeriet, 2004 s. 3).

Kortlægningen bag VMP III skete i tre forskellige tematiske arbejdsgrupper, der beskæftigede sig med generelle virkemidler regionale virkemidler og specifikt omkring fosfor. Arbejdsgrupperne bestod udover forskere og andre specialister ligeledes af repræsentanter fra landbrugsorganisationer, grønne organisationer og embedsmænd fra Finans-, Skatte-, Miljø- og Fødevareministerierne. Resultaterne fra disse arbejdsgrupper udgjorde, som det fremgår af nedenstående uddrag, grundlaget for VMP III.

Aftalen bygger på de omfattende redegørelser, som forskere og andre fagfolk i de såkaldte VMP III arbejdsgrupper fremlagde i december 2003.

(Miljøministeriet og Fødevareministeriet, 2004 s. 3)

Arbejdsgruppernes redegørelser udgør sammen med 13 tekniske underrapporter et detaljeret og aktuelt grundlag for regulering af miljø- og naturpåvirkningen fra landbrugsdriften.

(Miljøministeriet og Fødevareministeriet, 2004)

Arbejdsgruppernes sammensætning vidner om en ambition om at involvere de forskellige intressenter og dermed forfølge en mere partcipatorisk planlægningsproces. Årsagen hertil kunne være svigtende tillid til målet og virkemidlerne for planlægning, og at de inkrementalistiske "henad-vejen" løsninger ikke længere blev fundet fordelagtige. Det er ligeledes bemærkelsesværdigt, at der var nedsat arbejdsgrupper til at fokusere på generelle og regionale virkemidler. Tidligere var der meget generelt orientering til virkemidlerne, hvor det regionale fokus vidner om et brud hermed. I dokumenterne fra den regionale arbejdsgruppe argumenteres der for, at virkemidlerne i nogle tilfælde med fordel ville kunne differentieres (Miljøministeriet og Fødevareministeriet, 2003). Den sidste arbejdsgruppe, som specifikt arbejdede med fosfor, blev sandsynligvis oprettet som følge af, at dette stof blev opprioriteret i planlægningen. Som tidligere nævnt var kvælstofudvaskningen dokumenteret halveret, og derfor måtte de gentagne iltsvind skyldes et andet stof, hvorfor fosfor kom i fokus.

VMP II prioriterede primært naturhensyn i afvejningen og omtalte næsten ikke nogen reel afvejning af disse mod samfundsmæssige interesser. VMP III er i forhold hertil meget anderledes og benævner igennem stort set alle dokumenter nødvendigheden af at afbalancere miljø- og natureffekten af virkemidlerne i planen mod de økonomiske konsekvenser af disse. Dette ses eksempelvis i nedenstående uddrag.

Miljø- og natureffekten af en lang række virkemidler er analyseret tillige med analyser af de økonomiske konsekvenser af virkemidlerne.

(Miljøministeriet og Fødevareministeriet, 2003 s. 3)

Vandmiljøplan III skal udstikke rammerne for en landbrugsproduktion i balance med natur og miljø. Den tredje vandmiljøplan skal indeholde en samlet tilgang til reduktion af landbrugets tab af fosfor og kvælstof og hermed inddrage både udvaskningen af nitrat og fordampningen af ammoniak. Samtidig skal Vandmiljøplan III forenkle og effektivisere reguleringen af jordbrugets påvirkning af miljøet.

(Miljøministeriet og Fødevareministeriet, 2003 s. 3)

Den udtalte vilje til at afveje miljøhensynene i forhold til økonomiske interesser og bureaukratiet omkring reguleringen af landbruget skal ses i lyset af, at VK-regeringen kom til magten i 2001. Hvor Miljøministeriet under Svend Auken tog mindre hensyn til økonomiske konsekvenser, indgår de nu i en afvejning af virkemidlerne. Dette fremgår også tydeligt af rapporterne fra de forskellige arbejdsgrupper, hvor debatten går på, hvor meget miljø der kan opnåes ved hver investeret krone.

Målsætningen i Vandmiljøplan III var at reducere landbrugets fosforoverskud med 50 % i forhold til 32.700 tons i 2001/2002 frem mod 2015. Herudover skulle kvælstofudvaskningen skænes med 13 % i forhold til 2003, ligeledes inden 2015. Slutteligt skulle særligt sårbar natur beskyttes og lugtgener minimeres. I afvejningen af virkemidlerne i relation til fosfor og kvælstof i Vandmiljøplan III satses der primært på dem, der har den største og næmmost opnåelige effekt. Det centrale kortlægnings dokument løfter dokumentationen for, at det mest effektive til at nå målsætningen om et bedre vandmiljø er at udtage jord fra driften og reducere nitratudvaskning fra jordzonen (DMU, 2003 s. 5). På baggrund heraf fokuseredes der primært på disse virkemidler i forhold til målsætningen om kvælstof og fosfor. Herudover spillede forskningsprogrammer og afgifter ligeledes en rolle.

- Der skal af frivillighedens vej etableres op til 10 meter dyrkningsfrie randzoner ved søer og vandløb. Det primære værktøj hertil er reorganisering af braklagte arealer.
- Der afsættes en beløb på 140 mio. kr til at genetablere 4.000 ha vådområder, der kan medvirke til denitrifikation.
- Der skal fortsat indgås MVJ-aftaler, med det formål at reducere fosfor og kvælstofudvaskning.
- Der indføres en beskyttelseszone på 300 meter omkring særlig sårbar natur. Indenfor disse områder, må der ikke forekomme udvidelse af husdyrbrug.
- Reglerne for udnyttelse af husdyrgødning og brug af efterafgrøder skærpes.
- Der indføres en afgift på 4 kr. pr. kg mineralsk fosfor i foder.
- Der oprettes et forskningsprogram vedrørende fosfor i dyrefoder.
- Der skal etableres et forskningsprogram om teknologier der kan begrænse lugtgener fra husdyrproduktion og undgå luftbåren forurening med ammoniak og fosfor.
- Der afsættes årligt 12 mio. kr. til fremme af økologisk jordbrugsproduktion.
- Der skal udarbejdes en gyllehandlingsplan, der sammen med det såkaldte nabogeneudvalg, skal se på afstandskravene for husdyrbrug der ligger tæt på byzoner, sommerhusområder mv.
- Der iværksættes forsøgsprojekter med næringsstoffer baseret på balancemodeller.

Efter (Miljøministeriet og Fødevareministeriet, 2004) (Miljøministeriet og Fødevareministeriet, 2004)

Som det fremgår er randzonevirkemidlet centralt i VMP III. Virkemidlet var allerede blevet introduceret i forbindelse med VMP II, hvor der blev indført etablering af 2 meter randzone som et generelt kompensationsfrit virkemiddel langs vandløb og søer. Det virkemiddel søges med VMP III yderligere skærpet gennem anlæggelse af 10 brede dyrkningsfrie bræmmer. Rationalet bag denne manøvre var, at det fosfor- og kvælstof regn, samt tø skyllede ud i vandløb og søer, ville blive tilbageholdt og forbrugt af vegetationen i randzonerne. Udvidelsen til 10 meter randzone skulle ske af frivillighedens vej, og landmændene blev kompenseret for anlæggelsen. Dette er i skarp kontrast til kravet om de 2 meter bræmmer, som blev gennemført som en generel regel uden kompensation. Denne udvikling skal igen ses i lyset af, at den nye regerings miljøministerie ikke fulgte samme praksis som Miljøministeriet under S. Auken. Hvor miljøhensyn tidligere var topprioritet, og et krav som randzoner derfor blev gennemtvunget uden kompensation, blev det under VK søgt implementeret af frivillighedens vej med kompensation.

Et af redskaberne til at få etableret de op mod 30.000 ha ekstra bræmmer inden 2009 var reorganisering af braklægningsordningen. Det var i forhold hertil problematisk, at braklægningsstøtten i perioden fra 2004 til 2009 løbende blev udfaset. Årsagen hertil var, at den overproduktion af landbrugsvarer, der fremprovokede ordningen, var blevet erstattet af en større efterspørgsel bl.a. med stigende kornpriser til følge. Som konsekvens heraf blev der etableret meget få af de 10 meters bræmmer og ikke i nærheden af det forventede ekstra randzoneareal på 30.000 ha (Ritzaus Bureau, 2008). Oppløjningen af brakmarkerne i perioden fremkaldte stærke reaktioner fra både grønne organisationer og politikere, der var bekymrede over konsekvenserne for naturen (Rothenborg, 2008).

Udover opfordringen til at etablere randzoner indeholdt VMP III også andre typer af virkemidler. Der satses især på forskningsprogrammer til at dokumentere og afhjælpe problemerne med landbrugsdriften. Forskningen og viderearbejdet omhandler flere ting som lugtgener, fosfor osv. Det er bemærkelsesværdigt, at planen omtaler forsøgsprojekter med balancemodeller for nærringsstoffer. Denne tilgang skal ses som et udtryk for manglende tiltro til de anvendte redskaber, da det anerkendes, at det måske er forholdet mellem kvælstof og fosfor og ikke mængderne heraf, der er afgørende for iltsvindsfænomenerne. Herudover er der tale om regulere differentieret med forbud mod at udvide besætninger i nærheden af sårbar natur. Dette tiltag skal ses i lyset af, at EU's Vandrammedirektiv stiller eksakte krav om beskyttelsen af Danmarks særlige naturtyper som heder, højmoser, lobeliesøer mv. Der er også direkte økonomiske virkemidler i forbindelse med planen bl.a. i form af en afgift på fosfor og subsidiering af miljøvenlig landbrugsdrift. MVJ-ordningerne var et kendt virkemiddel, hvorimod fosforafgiften bliver introduceret for første gang i forbindelse med VMP III.

Som det var tilfældet med de nærmeste forudgående planer, blev der fastsat en midtvejsevalueringer i 2008 og 2011 fremmod målet i 2015. Som det var tilfældet med VMP II, var det DMU og DJF der varetog opfølgningen og amternes miljøafdelinger, der håndterede sagbehandlingen. Virkemidler som uddelingen af midler til forskning, samt gennemførelse af fosforafgiften, blev varetaget af de ministerier som havde relevans i forhold hertil. Her dominerede en helhedsorienteret tankegang, og Miljøministeriet og Fødevareministeriet var således ikke de eneste involverede. Afleveringen af lovgivningen skete af flere forskellige veje i form af både dokumenter informationsmøder mv. Mest interessant er det dog, at alle relevante dokumenter fra hele planlægningsprocessen blev samlet på websiden www.vmp3.dk, hvor de stadig er tilgængelige. Dette var nyt i forhold til de tidligere planer og skal sandsynligvis ses som et ønske om at forbedre gennemsigtigheden og klarlægge processen, som jf. den partcipatoriske planlægningsstilgang er fordelagtig.

5.6.2. Miljødiskurser i Vandmiljøplan III (2004)

Relevant materiale til analysen af miljødiskurserne i og bag Vandmiljøplan III har været meget let tilgængeligt grundet samlingen af alle dokumenter på websiden www.vmp3.dk. Derfor har det været nødvendigt blot at fokusere på de mest centrale dokumenter i forhold til diskursanalysen. Dette var selve den politiske aftale bag VMP III og den folder, der blev udgivet i forbindelse hermed. Herudover blev kortlægningsdokumenterne "Det faglige grundlag for vandmiljøplan II - Arbejdsgruppernes fælles afrapportering" og "Natur- og miljøeffekter af mulige VMP III virkemidler i relation til landbrug" ligeledes gennemlæst med henblik på brug i diskursanalysen.

Det mest centrale nodalpunkt i alle VMP III dokumenterne er fosfor, både i forhold til omtale og placering i teksten. Det er fosforoverskuddet, der omtales først og mest presserende. Kvælstoffet, som tidligere var fokuspunktet, omtales mere indirekte og som oftest i relation til fosfor, altså balancen mellem de to stoffer, se uddrag. De øvrige nodalpunkter er beskyttelse af særlig sårbar natur og mindskelse af lugtgener fra landbruget. Det faktum, at æstetiske forhold for mennesket bliver en del af vandmiljøhandlingsplanerne, er ikke typisk for de tidligere planer, på nær Miljøbeskyttelsesloven. Beskyttelsen af særligt sårbare naturtyper italesættes ofte som et krav pålagt den danske regering fra EU. I argumentationen for, hvorfor det er nødvendigt at gennemføre lovgivningen, henvises der sjældent til de konsekvenser, som forurening kan have for naturtyperne, men blot det faktum at Vandrammedirektivet og Natura 2000-planen foreskriver implementeringen af sådanne tiltag. Planlægningsobjekterne og de centrale nodalpunkter bliver opridset i de afsluttende bemærkninger fra den politiske aftale bag VMP III.

Med VMP III aftalen vil der ske væsentlige forbedringer i tilstanden i søer og fjorde, som er afgørende i forhold til ønsket om et rent vandmiljø til gavn for flora og fauna. Det bemærkes, at den folkelige interesse for landbrugets miljøforhold - udover et ønske om et rent vand og rig natur - i høj grad er knyttet til de afledte gener fra svineproduktionen, herunder specielt lugtgenerne. [...] VMP III er også vigtig i forhold til de kommende regionale målsætninger efter Vandrammedirektiv og Habitatdirektiv.

(Miljøministeriet og Fødevareministeriet, 2004 s. 6)

I kortlægningsdokumenterne bag VMP III, såvel som i de øvrige, sammenkobles fosfor og kvælstof som igen knyttes til landbrugsproduktionen. Modaliteten i sprogbrogen i forhold hertil er dog ikke så kraftig, som den var i de tidligere vandmiljøhandlingsplaner gennem anvendelse af ord og vendinger som; "oftest", "tyder på", "kan medføre", "indikerer" og helt konkret "usikkert" (Miljøministeriet og Fødevareministeriet, 2003). Modaliteten er dog forskellig alt efter, hvilken målgruppe dokumenterne henvender sig til, således at kortlægningsdokumenterne udtrykker større usikkerhed end de mere alment orienterede dokumenter som den politiske aftale og folderen. På trods af en stærkere modalitet er der i folderen flere eksempler på, at der tages forbehold for den foreslåede årsagssammenhæng, bemærk brugen af "kan" i tredje sidste linje i uddraget nedenfor. Dette indikerer mindre tillid til kortlægning, hvilket bekræftes yderligere af de mange investeringer i forskningsprogrammer til øget kortlægning.

Fosfor er et vigtigt næringsstof for alle levende organismer og forekommer naturligt blandt andet i jord, vand og planter. Som udgangspunkt er jordens naturgivne indhold af fosfor ikke tilstrækkeligt til, at der kan gennemføres en effektiv planteproduktion. Det er derfor nødvendigt at tilføre fosfor. I dag tilføres der dog mere fosfor til landbrugsjorden end planterne bruger. Dette fosforoverskud opbygges som en pulje i jorden og kan derfra tabes fra landbrugsjorden til vandmiljøet. Sammen med kvælstof kan tillædningen af fosfor til vandmiljøet medføre opblomstring af alger, uklart vand og i sidste ende iltsvind og fiskedød.

(Miljøministeriet og Fødevareministeriet, 2004 s. 5)

Udover at udtrykke modalitet vidner uddraget ligeledes om den afvejning, der udtrykkes i VMP III. Det er bemærkelsesværdigt, at nødvendigheden i at tilføre jorden fosfor for at have en effektiv produktion anerkendes. Dermed er der en forståelse for landbrugets praksis, men samtidig italesættes et ønske om at regulere en smule i denne for undgå uhensigtsmæssigheder.

I forhold til reguleringen af landbruget er dette næsten udelukkende indholdet af VMP III. Der omtales enkelte gange industri og dambrug, men ellers alene kun landbrugserhvervet. Derfor udtrykkes der, på trods af anerkendelsen af landbrugets praksis, en forståelse for, at landbruget er hovedårsagen til miljøproblemerne. Dette fremgår flere gange direkte i dokumenterne, som eksempelvis ”*Aftalen [red. VMP III] rummer derfor en bred indsats for at nedbringe landbrugets påvirkning af vandmiljø, natur og naboer*” (Miljøministeriet og Fødevareministeriet, 2004). Der gives dog ikke udtryk for, at problemerne er hverken uoverskuelige eller uhåndterbare, og VMP III skal ”*fortsætte den positive udvikling der er sat i gang med de to første vandmiljøplaner*” (Miljøministeriet og Fødevareministeriet, 2004). På den måde videreføres den positive skildring af miljøtilstanden og de tidligere reguleringer, som også var kendetegnende for VMP II.

I forhold til italesættelsen er det store fokus på effektivisering og samfundsøkonomiske overvejelser iøjnefaldende. Der foretages en grundig afvejning i forhold til næsten alle virkemidler, og rationalet er gennemgående et ønske om mest mulig miljøforbedring for færrest mulige udgifter.

Både velfærds- og budgetsøkonomisk analyse kan derfor benyttes til at vurdere hvilke virkemidler der bør bringes i spil. Mens den velfærdsøkonomiske analyse anvendes til at afdække omkostningseffektiviteten ved forskellige virkemidler og rangordner dem, viser den budgetsøkonomiske analyse, hvordan de relevante aktører, fx landbruget, tilpasser sig til reguleringen, og de fordelingsmæssige aspekter belyses. [...] I planlægningen af Vandmiljøplan I og II blev der således ikke gennemført analyser af omkostningseffektiviteten, og der er ikke tidligere lagt omkostningseffektivitetsanalyser til grund for valg af virkemidler.

(Miljøministeriet og Fødevareministeriet, 2003 s. 42)

Der er altid fokus på effektiviteten på nær i forhold til de såkaldte *internationale forpligtelser*. Ordvalget af ”forpligtelser” kunne være et udtryk for, at regeringen gennemførte virkemidlerne i forhold hertil mere af pligt end af lyst.

Som det ligeledes var tilfældet i VMP II, omtales miljøtilstanden ikke dystert og følelsesladet. Som læser efterlades man med et indtryk af, at VMP III blot gennemføres med små justeringer og de internationale krav for øje. Den hidtidige planlægning omtales positivt, om end VMP III vil benytte sig af en mere helhedsorienteret tilgang. I modsætning til VMP II er der dog meget fokus på, at reguleringer ikke får for store konsekvenser for samfundsøkonomien. Dette fremgår tydeligt af nedenstående uddrag fra VMP III folderen.

Med den nye vandmiljøplan sikrer vi mere natur, et renere vandmiljø og et bæredygtigt grundlag for det danske landbrug. Til gavn for både mennesker og miljø.

(Miljøministeriet og Fødevareministeriet, 2004 s. 3)

Erklæringen om, at den nye vandmiljøplan III skal være til gavn for både mennesker og miljø, kan forstås som en stikpille til S. Aukens tidligere miljøministerie, der primært fokuserede på miljøet. Med hensyn til Dryzek's miljødiskurser er der jævnfør ovenstående argumentation indikationer på problemløsningsdiskurserne. Det store fokus på effektivitet minder om den økonomiske problemløsning. Inddragelsen og hensynet til mange aktører, indikerer den *demokratiske pragmatisme*. Eksperterne og tilgangen peger i nogen grad i retningen af den *administrative rationalisme*. Der er dog, som nævnt i det forudgående, en vis usikkerhed, som kommer til udtryk gennem manglende modalitet og et stort fokus på yderligere forskning. Dette er ikke typisk for den *administrative rationalisme*, hvor der er større tillid til, at problemerne kan løses indenfor det nuværende system og med den tilstedeværende viden. På samme måde er der også forbehold i forhold til de øvrige problemløsningsdiskurser. Der er herudover også klare indikationer på *godartet vækst* diskursen på grund af det helhedsorienterede fokus, sammentænkning af vækst og miljøhensyn, og slutteligt fordi bæredygtighed er et centralt begreb i VMP III.

5.7. "Grøn Vækst" (2009)

Som allerede omtalt i forbindelse med virkemidlerne i VMP III var der komplikationer forbundet med implementeringen af disse, bedst illustreret ved de frivillige randzoner. Herudover kneb det med at leve op til EU's Vandrammedirektiv, der kræver at søer, vandløb og fjorde i 2015 kan betegnes som havende "god økologisk kvalitet". Dette blev klart allerede ved den første af de planlagte evalueringer af VMP III i 2008 (Ritzaus Bureau, 2008). Derfor begyndte VK-regeringen under ledelse af Anders Fogh Rasmussen at præparere en ny vandmiljøhandlingsplan, der skulle beskytte Danmarks natur, sikre at internationale forpligtelser overholdes, og skabe forudsætning for, at landbruget fortsat ville kunne være produktivt. Handlingsplanen blev navngivet "Grøn Vækst", og blev præsenteret i foråret 2009.

Den historiske kontekst, som "Grøn Vækst" blev præsenteret i, bar præg af, at den siddende VK-regering og dens leder Anders Fogh Rasmussen havde ændret syn på miljøpolitikken. Den tidligere meget pragmatiske og økonomiske effektive tilgang til miljøbeskyttelsen fra 2001 blev vendt ryggen omkring 2007. Her proklamerede Anders Fogh, at regeringen havde været, med hans egne ord, *fodslæbende* på miljøområdet.

Vi synes, at det var nødvendigt at få ryddet op, fordi vores opfattelse var, at i 1990'erne blev der bygget en masse nye ordninger op og indført en masse tilskudsordninger, uden at der blev regnet ordentligt efter om de steder, man brugte pengene, nu også var der, hvor man fik mest miljø for pengene. Men jeg vil da godt sige, at havde jeg haft den erkendelse i 2001, som jeg har i dag, så kan det godt være, at vi ville have grebet strategien an på en anden facon. Det vil jeg gerne sige meget åbent.

(Ritzaus Bureau, 2008)

Etablering af en grøn vækst økonomi blev det centrale udgangspunkt i opgøret med den hidtidige politik. Denne tilgang blev fremført i flere taler, som eksempelvis på Venstres landsmøde i 2008 og i nytårstalen fra samme år.

De grønne visioner om at sammentænke den økonomiske vækst og miljøforbedringerne var populært i perioden. Der blev i medierne og befolkningen fokuseret meget på de globale klimaændringer, der løbende blev registreret. Der var en bred konsensus om, at disse ændringer var menneskeskabte, og der blev i den forbindelse afholdt en række topmøder, blandt andet COP 15 i København i december 2009. Denne begivenhed, og mediebevågenheden i forbindelse hermed, faldt fint i tråd med regeringens nye grønne linje. Hvorvidt der var en direkte sammenhæng mellem den ny miljøpolitiske dagsorden, "Grøn Vækst" og COP 15, er et åbent spørgsmål. Faktum var dog, at Danmark fik sin syvende og indtil videre seneste overordnede vandmiljøhandlingsplan, "Grøn Vækst".

Aftaleparterne bag "Grøn Vækst" var den siddende VK-regering og Dansk Folkeparti. Planen blev fremlagt som en ambitiøs og langsigtet plan for landbrugserhvervets produktion samt miljø- og naturpolitikken. "Grøn Vækst" blev i samtiden introduceret som en milepæl i dansk miljøpolitik på grund af det meget helhedsorienterede fokus og den manglende skelnen mellem miljø og økonomi. Venstres miljøordfører Eyvind Vesselbo udtalte forud for "Grøn Vækst"-aftalen følgende:

Vi skal i det hele taget holde op med at kaste os ud i målsætninger og handlingsplaner, som vi ikke kan nå, blot for at tilfredsstille dem der råber højest på miljøområdet og for at holde pressen på afstand. En regering, der som vores sidder længe, kommer jo ud for, at vore egne handlingsplaner ikke bliver opfyldt, fordi de målsætninger, vi satte, var urealistiske. Det skal stoppe! Vi skal gøre noget for naturen og miljøet, samtidig med at vi erkender, at landbruget skal være konkurrencedygtigt og skal kunne producere. Ingen i Danmark har glæde af, at der produceres mindre, tværtimod.

(Christensen, 2008)

5.7.1. Planlægningsprocessen bag "Grøn Vækst" (2009)

Som det var tilfældet med HBL og VMP III, er der i "Grøn Vækst" en række planlægningsobjekter. Udover at sikre, at vandmiljøet har en god kvalitet, fokuseres der ligeledes på; et selv bærende landbrugserhverv, investeringer i nye grønne teknologier, enkel og smidig regulering, færre drivhusgasser mv. "Grøn Vækst" er således en paraply for flere forskellige tiltag, der skal sikre et samfund, der løser miljø- og klimaudfordringer med grøn teknologi og adfærd, hvorigennem en grøn vækstøkonomi skabes. Landbrugssektoren defineres som en central aktør i forhold hertil, hvorfor hovedparten omhandler interaktionen mellem dette erhverv og naturen.

Regeringens vision er at skabe en ny grøn vækstøkonomi. En økonomi hvor grønne løsninger - indenfor bl.a. transport, byggeri, og landbrugs- og fødevarerproduktion - bidrager til at løse miljø-, klima- og naturudfordringer og samtidig skaber nye job i grønne vækst erhverv. Som led heri fremlægger regeringen en plan for *Grøn Vækst*, hvor et højt niveau af miljø-, klima- og naturbeskyttelse går hånd i hånd med en moderne og konkurrencedygtig landbrugs- og fødevarerproduktion.

(Regeringen, 2009 s. 3)

I forhold til beskyttelse af vandmiljøet og landbrugserhvervet er der ligeledes flere forskellige planlægnings objekter. Udledningen af både kvælstof, fosfor, pesticider og drivhusgasser skal nedbringes, mens naturen generelt skal blive bedre og mere tilgængelig. Herudover skal naturovervågningen og selve reguleringen omtænkes i en mindre bureaukratisk retning med kompensation for pålagte natur- og miljøforpligtelser. Således er der tale om *handlingsplanlægning* i forhold til stofstrømmene af kvælstof, fosfor, drivhusgasser og pesticider, men i høj grad også *arealplanlægning* med fokus på særlige naturtyper, tilgængelighed, samt forskning i omlægning på forskellige områder (Regeringen, 2009 s. 1-3).

Kortlægningen bag "Grøn Vækst" hviler i vid udstrækning på det udredningsarbejde, der blev foretaget i forbindelse med VMP III. "Grøn Vækst" erstatter og supplerer VMP III, men bygger i vid udstrækning på det samme kortlægningsarbejde. I forhold til kortlægningen introduceres der dog et nyt element.

Som noget nyt er målene for vandmiljøet og naturbeskyttelsen i Grøn Vækst defineret ud fra den tilstand, der ønskes opnået - og ikke udledningen. Målene følges op af en omfattende indsats, som skal bidrage til, at vi når målene.

(Regeringen, 2009 s. 5)

Som det fremgår fokuseres der i "Grøn Vækst" på miljøtilstanden i stedet for på udledningen. Baggrunden herfor er sandsynligvis en erkendelse af, at de hidtidige vandmiljøhandlingsplaner ikke havde, kunne forhindre iltsvind og lignende fænomener helt. Herudover var fokuset på den økologiske tilstand sikkert en konsekvens af, at EU's Vandrammedirektiv netop opererede indenfor dette klassifikationssystem (Europarådet, 2000 s. § 25). Kravet var, at vandmiljøet skulle have en "god økologisk tilstand", og udfordringer var nu at finde en indikator herfor. I samtiden blev der foreslået forskellige tilgange til, hvordan tilstanden kunne defineres, eksempelvis at se på faunaen i en makroindexanalyse, sigtbarheden gennem vandsøjlen eller udbredelsen af såkaldte indikator-planter (Nielsen, et al., 2005 s. 1-4). Det var op til medlemslandene selv at finde en passende indikator¹⁸, og Danmark valgte det såkaldte "ålegræsværktøj". Rationalet bag dette var, at udbredelsen og højden af ålegræs havde en omvendt proportional sammenhæng med eutrofieringsgraden. Denne kortlægningsmetode oplevede stor kritik for at være for upræcis og ikke repræsentere et billede af den faktiske tilstand. Naturstyrelsen konkluderede i 2011, at ålegræs var det bedst tilgængelige værktøj, men at der skulle forskes i forbedringer (Naturstyrelsen, 2011 s. 11-13).

¹⁸ Der var dog krav om at den økologiske tilstand kunne sammenlignes over landegrænser, se § 36 i Vandrammedirektivet. Der er dog flere gang blevet stillet spørgsmålstegn ved hvorvidt dette var muligt med ålegræsværktøjet.

Afvejningen i "Grøn Vækst" fremgår tydeligt af konteksten og sågar planlægningsobjekterne. En moderne fødevarerproduktion og en rig natur ses som nødvendigheder, der skal sikres. Disse mål står, jævnfør tankegangen om grøn vækst, ikke i modsætning til hinanden. Der argumenteres i "Grøn Vækst"-folderen for, at Danmark har brudt sammenhængen mellem vækst og belastning af naturen, miljøet og klimaet, og det er denne udvikling, der ønskes fortsat og forstærket (Regeringen, 2009 s. 3). Både landbrugets produktion og et miljøhensyn prioriteres lige højt, men i forhold til afvejningen er der dog eksempler på henvisning til Vandrammedirektivets § 31, der lyder;

I tilfælde, hvor en vandforekomst påvirkes således af menneskelige aktiviteter, eller hvor de naturlige forhold er således, at det kan være umuligt eller urimeligt dyrt at opnå en god tilstand, kan der fastsættes mindre strenge miljømål på grundlag af relevante, klare og gennemsigtige kriterier, og der bør tages alle mulige skridt for at undgå yderligere forringelse af vandets tilstand.

(Europarådet, 2000 s. § 31)

I forhold hertil er der, som det var tilfældet med VMP III, fokus på, hvor meget naturforbedring, der kan fås for investeringerne. Denne effektivitets tankegang genfindes i "Grøn Væksts" argumentation, men ikke i forhold til valget af virkemidler. Disse er, som det vil fremgå af det følgende, alle af meget generel karakter, hvorfor lokal afvejning ikke foretages. Der kommenteres yderligere på denne forskellighed i forbindelse med det diskursive indhold i "Grøn Vækst" og sammenhængen mellem handling og diskurs.

Ifølge kortlægningen af, hvordan det danske vandmiljø kan opnå en god økologisk standard, er der en forventning om, at dette kan nås ved en reduktion på 19.000 tons kvælstof, 210 tons fosfor, begrænsning af pesticidbrug, samt en række fysiske forbedringer omkring vandløb m.m. De øvrige målsætninger er et konkurrencedygtigt landbrugserhverv og en bedre og mere tilgængelig natur¹⁹. Disse ambitioner søges imødekommet med følgende foranstaltninger:

- Etablering af 10 meter dyrkningsfrie randzoner langs alle søer og vandløb.
- Udlægning af 10.000 ha. vådområder og 3.000 ha. ådale.
- Afvikling af reglen om at efterafgrøder kan erstattes af vintergrønne marker med vintersæd. Efterafgrøder på yderligere 140.000 ha. landbrugsjord.
- Forbud mod visse former for jordbearbejdning om efteråret. Samt forbud mod pløjning af græsmarker i visser perioder.
- Reduktion af vandløbsvedligeholdelse og fjernelse af fysiske spærringer.
- Omlægning af pesticidafgiften, hvor de mest miljøbelastende pesticider pålægges højest afgift, de mere skånsomme pålægges relativt lavere afgift.
- Informationskampagner om pesticider til forbrugere og havejere.
- Krav om indberetning af sprøjtejournaler, kontrol med sprøjteudstyr, uddannelse af pesticidforhandlere og en restriktiv godkendelsesordning.
- Fremskyndelse og udvidelse af spildevandsrensning i det åbne land.
- Målrettet indsats i Natura 2000-områder i forhold til naturpleje. Oprettelse af op mod 75.000 ha. ny natur. Etablering og drift af 5 nationalparker.
- Ophævelse af, maks. På 950 dyreenheder pr. bedrift, kravet om at hver landmand maks. må eje 400 ha., samt andre lindringer af krav.
- Investeringer i grøn teknologi, en mere værdiskabende fødevarerindustri, fremme af markedsbaseret økologi osv.
- Forskning i omlægning til handelsbare kvælstofkvoter for landmændene.

Efter (Regeringen, 2009 s. 8-16)

Som det fremgår skal målene opnås med en bred vifte af virkemidler af forskellig karakter. Der er således tale om konkrete krav i form af nye regler og stramninger af allerede eksisterende, men også fjernelse af tidligere regler. Herudover omtales økonomiske virkemidler ligeledes både i forhold til afgifter og subsidiering af økologi, samt uddannelse og opbygning af infrastruktur.

¹⁹ Der var ligeledes målsætninger om eksempelvis at reducere færre drivhusgasser i landbrugsproduktion o. lign. Disse målsætninger ligger dog udenfor specialets afgrænsning..

Den mest markante stramning med "Grøn Vækst" er kravet om, at alle vandløb skal have 10 meters randzoner. Kravet skal med stor sandsynlighed ses som en konsekvens af, at det ikke var lykkedes at få dem etableret af frivillighedens vej med VMP III blandt andet som følge af brakordningens forsvinden. Netop dette virkemiddel prioriteres højt, da kortlægningen bag VMP III, fandt det meget anvendeligt. Randzonerne vurderedes at kunne medvirke til at imødekomme reduktionsmålene for kvælstof, fosfor, pesticider samt mere tilgængelig natur ved at gøre bræmmerne offentligt tilgængelige. Kravet om reelle efterafgrøder, og ikke blot vintersæd, er ligeledes bemærkelsesværdigt, da det regulerer direkte i landmandens arealanvendelse. Årsagen til de ændrede krav om efterafgrøder var især, at vintersæden ikke var ligeså effektiv til at tilbageholde næringsstofferne som regulære efterafgrøder (Miljøministeriet og Fødevarerministeriet, 2008). Disse virkemidler var så omfattende, at de bevægede sig på grænsen til at krænke den grundlovssikrede private ejendomsret (Olsson, 2012). Udover disse virkemidler er det også interessant at se, hvordan "Grøn Vækst", som den første vandmiljøhandlingsplan, søger at deregulere og lindre krav til landbruget. Dette sker gennem forskellige tiltag, som alle skulle sikre et mere konkurrencedygtigt og produktionseffektivt erhverv. Dette er en klar konsekvens af målsætningen herom og selve tankegangen om "Grøn Vækst". Slutteligt er det økonomiske virkemiddel om kvælstofkvoter og handel hermed notabelt, da en forventning om, at markedskræfterne vil kunne sikre god natur, er hidtil uset. I forlængelse heraf gives der tilladelse til, at private fonde som eksempelvis *Aage V. Jensen Naturfond* kan opkøbe landbrugsarealer (Regeringen, 2009 s. 12). Denne tankegang vidner ligeledes om, at markedskræfter vurderes til at kunne løse miljøudfordringer.

Forløbet bag implementeringen af "Grøn Vækst" var anderledes end de forudgående vandmiljøhandlingsplaner. Hovedårsagen hertil var, at der i 2007 blev gennemført en strukturreform i Danmark, kaldet kommunalreformen. Som nævnt i afsnit 4.1. "Planlægningsteori" blev kommunerne slået sammen i storkommuner samtidigt med, at amterne nedlagt og erstattet af regioner. Regionerne skulle ikke længere beskæftige sig med miljøforvaltning, da dette blev underlagt kommunerne og 7 statslige miljøcentre landet over. Disse centre forestod i samarbejde med de relevante ministerier implementeringen af "Grøn Vækst" lovpakken (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2010 s. 5-7). Selve brugen af virkemidlerne samt opfølgningen kom til at sortere under de nyligt oprettede miljøcentre, der grundet omstruktureringerne fremstod svækket. Store dele af det personale, der havde erfaringer med vandmiljøplanlægning og reguleringerne i forbindelse hermed, var enten afskediget eller forflyttet, hvilket medførte komplikationer (Christensen, 2013 s. 16). Omstruktureringen og nogle af virkemidlernes skrappe krav kan være årsag til de komplikationer, der opstod i forbindelse med implementeringen af "Grøn Vækst", se (Ritzaus Bureau, 2010) og (Ritzaus Bureau, 2010).

Selve afleveringen skete som tidligere i form af dokumenter og anden relevant information. Der blev dog ikke oprettet en webside, som det var tilfældet med VMP III, hvilket måske skal ses som en konsekvens af, at planerne byggede på nogenlunde samme kortlægning. Med hensyn til at få virkemidlerne implementeret endeligt og få borgerne til at efterleve reglerne, har der fra præsentationen i 2009 og frem til i dag været store komplikationer. Det er især kravet om 10 meter randzoner, der har forårsaget besværligheder. Naturerhvervsstyrelsen, der blev oprettet i 2011, varetager den faktiske implementering af randzonerne, og de har pr. november 2013 kun udbetalt kompensation for ca. 50 % af de 50.000 ha. Ejere af det resterende randzoneareal udøver således civil ulydighed og undlader at etablere randzonerne på trods af kravet herom siden efteråret 2012 (Ritzaus Bureau, 2013).

5.3.2. Miljødiskurser i "Grøn Vækst" (2009)

Dokumenterne, der er brugt til at analysere miljødiskurserne i "Grøn Vækst", er den offentliggjorte folder, samt den politiske aftale bag "Grøn Vækst". Der er ikke blevet fundet andre generelle og overordnede dokumenter, hvilket kan skyldes den meget helhedsorienterede tilgang. Således var hele 7 ministerier involveret i arbejdet med paraplyaftalen "Grøn Vækst", som betød forskellige reguleringer i hvert ministerium.

Det centrale nodalpunkt er sammenfaldende med vandmiljøhandlingsplanens navn, nemlig "Grøn Vækst". Ambitionen og at sikre økonomisk vækst uden konsekvenser for miljøet, er gennemgående i alle dokumenter. Dette skal ske ved at give landbruget gode konkurrencevilkår og gennemføre regulering, så det danske vandmiljø gennemgående ligger på en god økologisk standard.

Regeringen (Venstre og De Konservative) og Dansk Folkeparti har indgået aftale om Grøn Vækst, som skal sikre et højt niveau af miljø-, natur-, og klimabeskyttelse går hånd i hånd med en moderne og konkurrencedygtig landbrugs- og fødevareproduktion. Der er tale om en ambitiøs og langsigtet plan for både miljø- og naturpolitikken og for landbrugserhvervets vækstvilkår, hvor der investeres i alt 13,5 mia. kr. i Grøn Vækst frem til 2015. Der er tale om en stigning i investeringerne på ca. 50 pct. I forhold til den hidtidige indsats. Indsatsen vil sikre, at Danmark fuldt ud lever op til sine miljøforpligtelser og samtidig styrke vækst og beskæftigelse.

(Regeringen, 2009 s. 1)

Det centrale nodalpunkt i "Grøn Vækst" fremgår tydeligt af ovenstående uddrag. I forhold til italesættelsen i sidste linje gøres miljøhensynet til et internationalt krav og ønsket om vækst og beskæftigelse til et nationalt ønske. Der findes flere eksempler herpå, hvilket måske indikerer, at EU står fader til det grønne indhold og regeringen til vækstindholdet i "Grøn Vækst". Regeringen samtænker således miljøkravene i EU's vandrammedirektiv og deres egen ambition om at sikre vækst og arbejdspladser i Danmark.

Mere specifik er nodalpunkterne i forhold til forureningen af vandmiljøet, kvælstof, fosfor og pesticider. Ingen af disse har forrang og en reduktion af alle tre italesættes som vejen til at få en god tilstand i vandmiljøet. Hvor VMP II primært omhandlede kvælstof og VMP III fosfor, er begge stoffer centrale i "Grøn Vækst". Herudover er sprøjtemidler for første gang i de overordnede vandmiljøhandlingsplaner ligeledes direkte inkluderet og fremstår som et nodalpunkt. Tankegangen om, at et godt vandmiljø og undgå forurening med de nævnte stoffer, er således stadig eksisterende i "Grøn Vækst".

Regeringen vil understøtte et rigt vandmiljø af god kvalitet. Vandløb, søer og fjorde skal beskyttes mod skadevirkningerne af næringsstoffer, pesticider og andre forurenende stoffer. Det danske vandmiljø skal være et sundt levested for dyr og planter og til glæde for borgerne, der ønsker friluftsoplevelser ved og på vandet.

(Regeringen, 2009 s. 15)

Italesættelsen i uddraget er meget neutral og søger ikke at skabe et dystert billede af den nuværende situation i vandmiljøet, da det blot er en ambition at "understøtte". Et andet ordvalg, der kunne have tegnet et mere dystert billede, kunne være ord som "redde", "kæmpe for", "bevare" eller "sikre". Herudover fokuseres der kun på "skadevirkningerne" af forureningen, hvilket indeholder en indirekte accept af, at de nævnte stoffer benyttes i bl.a. landbrugsproduktionen. Slutteligt er det bemærkelsesværdigt, at hensynet til dyr og planters levesteder samstilles med borgernes rekreative behov. Denne tankegang om, at naturen skal bruges og virke til glæde for mennesket har ikke været så tydelig i de mellemliggende planer til Miljøbeskyttelsesloven fra 1973. En sådan prioritering var uset under Svend Aukens tid i Miljøministeriet, hvor hensynet til naturen og miljøet rangerede over menneskets behov for rekreative friluftsoplevelser.

I forhold til italesættelse og praksis er der i "Grøn Vækst" et tydeligt mismatch knyttet til etableringen af de 10 meters randzoner. Ifølge den effektivitetstankegang, der blev introduceret allerede i forbindelse med VMP III, er det essentielt, at investeringerne medfører størst afkast. Denne tankegang italesættes ligeledes kraftigt i "Grøn Vækst" og ligger som en underforståethed gennem hele planen. Set i lyset heraf er det besynderligt, hvorfor kravet om ti meters randzoner behandles så generelt uden hensyntagen til de naturgivne forhold. Der skal udtages op mod 50.000 ha landbrugsjord af produktionen for at sikre, at alle vandløb har ti meter randzone, hvilket gør virkemidlet ret bekosteligt. Gennem en differentiering på baggrund af jordtype, hældning m.m. ville virkemidlet kunne effektiviseres således, at der på lerjord kun skulle være 1 meter randzone og på sandet jord 10 meter. En lignende skelen mellem jordtyper ses, som det fremgår af nedenstående, i forhold til andre virkemidler.

Forbud mod visse former for jordbearbejdning i efteråret. Dvs. forbud for forårssåede afgrøder må der ikke foretages jordbearbejdning fra høst til forfrugt til 1. november på lerjord og til 1. februar på sandjord.

(Regeringen, 2009 s. 8)

Årsagen til den manglende effektivitetsfokusering i forhold til randzonerne skyldes måske, at virkemidlet var meget centralt i både VMP III og "Grøn Vækst". Det faktum, at randzoner ikke blev etableret som følge af VMP III, har sandsynligvis gjort, at implementering af dem blev prioriteret højt. Herudover kan det ligeledes have spillet ind, at der i "Grøn Vækst" var en ambition om at neutralisere effekterne af "den nylige ophævelse af EU's braklægningsordning", og dette areal kunne derfor blive delvist kompenseret af randzonerne (Regeringen, 2009 s. 29). Slutteligt har der ikke været tradition for at regulere differentieret på markblokniveau, da hver enkelt landmand som følge heraf ville opleve forskellige konsekvenser.

Set i forhold til Dryzek's miljødiskurser er der klare indikationer på diskursen bæredygtighedsdiskurserne *godartet vækst og økologisk modernisering*, hvilket selve navngivningen af handlingsplanen også vidner om. Som tidligere nævnt er ses problemerne her som udfordringer, der kan fordrer nye løsninger, hvilket er meget signifikant for "Grøn Vækst". Yderligt bekræftende herfor er, at Dryzek nævner, at økonomiske vækst og økologisk integritet i denne diskursgren ikke opfattes som modsætninger, hvilket også direkte italesættes i "Grøn Vækst" flere steder i planen (se tidligere uddrag). Specifikt er der flest indikationer på diskursen *godartet vækst*, som følge af en relativt kort tidshorisont og overbevisningen om, at miljøproblemer kan elimineres ved at modernisere og reformere produktionen. Den megen forskning i at omstille produktionen og reguleringen heraf er et udtryk for den *økologiske modernisering*, hvor samfundsordenen skal bestå, og produktionen redefineres fuldstændigt.

Udover bæredygtighedsdiskurserne er der også indhold af problemløsningskarakter, nemlig *administrativ- og økonomisk rationalisme*. I forhold hertil er det den *økonomiske rationalisme* med overbevisningen om, at markeds kræfterne kan løse miljøproblemerne, der er mest bemærkelsesværdig, da det administrative indhold ses i de tidligere planer.

Regeringen vil sikre en yderligere reduktion i udvaskningen af kvælstof til det danske vandmiljø ved at gennemføre en grøn omlægning af kvælstofreguleringen. Regeringen igangsætter derfor et udredningsarbejde, der har til formål at udarbejde forslag til en konkret model for indførelsen af et mere markedsorienteret system med omsættelige kvælstofkvoter.

(Regeringen, 2009 s. 15)

Som det fremgår ønskes en regulering baseret på markeds kræfterne, hvilket Dryzek i sin bog nævner som den klareste indikation på den *økonomiske rationalisme*.

6. Mønstre og tendenser i danske vandmiljøhandlingsplaner

I de forudgående afsnit er de overordnede vandmiljøhandlingsplaner blevet præsenteret og analyseret med henblik på planlægningsproces og diskursivt indhold. Arbejdet hermed fulgte en gennemgående analyseramme, som blev præsenteret i afsnit 5 "Danske vandmiljøhandlingsplaner". Denne analyseramme er opstillet med forbillede i Faircloughs tredimensionelle diskursbegreb med den sociale praksis, den diskursive praksis og tekstanalysen. Dette udførtes rent praktisk ved indledningsvist at redegøre for den historiske kontekst og fokusere på de krav, der jf. Eastons model er drivende for lovgivning. Herefter analyseres den diskursive praksis, altså selve planlægningsforløbet, under inddragelse af Christensens planlægningsteori. Slutteligt gennemførtes der en tekstnær analyse for at undersøge, om italesættelse stemte overens med handling, samt hvilke af Dryzek's miljødiskurser den pågældende vandmiljøhandlingsplan bærer præg af. I dette afsnit sammenfattes de forskellige analyser med henblik på at påvise eventuelle mønstre eller det modsatte. Årsagen hertil er som bekendt af på baggrund heraf at kunne vurdere, hvorvidt Natur- og Landbrugskommissionens rapport "Natur- og Landbrug - en ny start" reelt set repræsenterer et brud med den hidtidige diskursive og planlægningsmæssige praksis på miljøområdet.

Denne sammenfatning på specialets analyse er opbygget således, at planernes karakteristika i hvert enkelt led i planlægningskredsløbet sammenlignes både i forhold til den måde planlægningen forløb på, men også om italesættelsen var sammenfaldende hermed. Herudover kommenteres der på, om det ud fra miljødiskursanalysen er muligt at påvise en udvikling i forhold hertil. Analyseresultaterne er sammenfattet i en tabel vedlagt i Bilag 4, der ligeledes søger at illustrere udviklingen.

Den historiske kontekst

Gennem analysen af Danmarks overordnede vandmiljøhandlingsplaner er et tydeligt fælles træk, at de alle er udløst af krav. Kravene kan overordnet siges enten at have sit ophav i befolkningen og medierne eller internationalt i form af EU direktiver. Analysen viste, at arbejdet med de tre første planer, og i særdeleshed VMP I, blev udløst af offentlig debat om konkrete miljøproblemer. Herefter var EU-krav i form af forskellige direktiver styrende for dansk lovgivning. Dette ses især i forhold til HBL, VMP III og "Grøn Vækst", hvor analysen af den historiske kontekst ikke viste nogle egentlige og massive krav om ny lovgivning. VMP II blev som den eneste udløst af både et pres fra EU og en folkelig bekymring over iltsvindet i Mariager fjord i 1997. På baggrund heraf er det ikke overraskende, at VMP II var den plan, som analysen viste, der prioriterede miljøhensyn højest i afvejningen mellem disse og samfunds økonomi. Som følge af det faktum, at vandmiljøhandlingsplanerne i høj grad opstod som reaktioner på udefrakommende krav, er det nærliggende at betegne dem som "hovsapolitik". Denne betegnelse, eller noget i stil hermed, bruges ofte om planerne, hvilket måske ikke er helt berettiget. Jf. Eastons teori opstår næsten al lovgivning som følge af krav eller støtte, hvorfor vandmiljøpolitikken således ikke er særegen. Herudover var flere af vandmiljøhandlingsplanerne i kraft af deres mere eller mindre bevidste, inkrementalistiske karakter en form for pilotprojekter, der blev i værksat for at forvalte brugen af den fælles natur. Den underliggende strømning om, at stadig færre danskere var beskæftiget ved landbruget, er årsagen til, at de folkelige krav opstår. Sammenholdt hermed svinder støtten til de partier, der prioriterede støtten til landbruget, hvorfor eksempelvis De Radikale og Venstre igennem perioden sadlede politisk om og fulgte en for partierne mere grøn linje. Denne underliggende bevægelse fra land mod by har ligeledes spillet en rolle i forhold til diskurs og planlægning og udgør selve præmissen for den udvikling, der finder sted.

Planlægningens objekt

Planlægningens objekt og de centrale nodalpunkter er ikke sammenfaldende i de syv vandmiljøhandlingsplaner. Miljøbeskyttelsesloven omtaler naturen, som menneskets ydre omgivelser, hvorimod de senere planer forholder sig mere specifikt til naturen og vandmiljøet. Tendensen, hvor naturen får en mere central placering i planlægning, forstærkes med NPO-handlingsplanen og frem til VMP II²⁰. Med VMP III og "Grøn Vækst" vendes det stærke naturfokus igen mod menneskets oplevelse af naturen både i italesættelse og planlægningsmæssigt. Disse planer viderefører orienteringen mod at regulere stofkredsløbene af næringsstoffer, og det samfundsmæssige indhold er således en tilføjelse. Årsagen til denne udvikling kan måske skyldes regeringsskiftet i 2001 med en mere pragmatisk tilgang til miljøbeskyttelsen, samt at ingen af de to seneste planer var udløst af folkelige krav om miljøforbedringer. Stofkredsløbet, der fokuseres på gennem alle vandmiljøhandlingsplanerne er, med undtagelse af Miljøbeskyttelsesloven, kvælstof. I NPO-handlingsplanen introduceres kvælstof som den væsentligste årsag til problemerne i vandmiljøet, og virkemidlerne i forhold til landbruget søger at regulere i kvælstofkredsløbet. Med VMP III opprioriteres landbrugets fosfortab på trods af, at det også omtales i de tidligere planer. Årsagen hertil var, at de tidligere planer ikke havde medført de forventede resultater, hvorfor orienteringen vendte sig mod et mindre reguleret stofkredsløb. I "Grøn Vækst" inkluderes også pesticider direkte i indhold og italesættelse, hvor de fra HBL og frem blev omtalt, men ikke reguleret, gennem vandmiljøhandlingsplanerne. Den skiftende orientering i planlægningsobjekterne og de centrale nodalpunkter skal ses som en konsekvens af den mere eller mindre bevidste inkrementalistiske orientering med stor usikkerhed om, hvilke mål og virkemidler der var nødvendige for at nå ambitionen om et godt vandmiljø uden iltsvindsfænomener o. lign.

²⁰ I Handlingsplan for en bæredygtig landbrugs udvikling, er i italesættelsen ikke i tråd hermed, da der fokuseres meget på landbrugserhvervet. I forhold til det planlægningsmæssige indhold, er den dog sammenfaldende.

Kortlægning

I forbindelse med kortlægningen bag vandmiljøhandlingsplanerne er det mest markante skifte endnu en gang fra MBL til NPO. Kortlægningen handlede i MBL mest om, hvorvidt forskellige recipienter kunne absorbere fabrikernes forurening. Herudover blev landbrugets produktion ikke reguleret, dels som konsekvens af at forureningen herfra ikke blev anset som specielt alvorlig, men sandsynligvis også fordi det nyoprettede forureningsministerium ikke anså det som muligt at regulere inden for det veletablerede landbrugsministeriums domæne. Med NPO-handlingsplanen erkendes det, at forureningen skal begrænses og ikke omfordes. Kortlægningens fokus skifter således fra at registrere, og reelt set anerkende at miljøproblemerne, til at omhandle tiltag, der kan begrænse forureningen. Kortlægningens resultater beskrives i NPO-redegørelsen som værende forbundet med usikkerheder, hvilket skrives direkte og ses gennem den lave modalitet. Disse usikkerheder præger ligeledes den efterfølgende lovgivning, og der holdes forud for VMP I og HBL såkaldte konsensuskonferencer. Her bliver forskellige repræsentanter enige om, hvordan virkeligheden skal forstås, og hvilke mål og virkemidler der kan have en effekt. Denne usikkerhed genfindes ikke i VMP II, hvor kortlægningsdokumenterne udtrykker større modalitet. I VMP III er der igen megen fokus på at involvere forskellige aktører, bl.a. landbrugs- og miljøorganisationer, hvilket er indikationer på partcipatorisk planlægning. Denne tilgang blev ikke videreført i "Grøn Vækst" måske som konsekvens af frivillig implementering af fx randzoner, var det eneste der kunne opnås konsensus om i VMP III. I forhold til involvering af aktører er det bemærkelsesværdigt, hvordan de grønne organisationer stiger i anseelse og involveres. I MBL er de grønne organisationer ikke repræsenteret, hvorefter deres indflydelse stiger og kulminerer i VMP III, hvor de fuldt ud sidestilles med landbrugserhvervet og organisationerne i forbindelse hermed. Slutteligt er det tydeligt, at der tidligt opstår en forståelse for, at planlægning og eksperter er nødvendigt for at beskytte naturen mod samfundets aktiviteter. Senere er der dog også indikationer på en modstand mod de bureaukratiske tiltag, som eksperterne præsenterer under S. Auken. Dette er sandsynligvis medvirkende til VK-regeringens opgør med hans linje kort efter valget i 2001.

Afvejning

Afvejningen mellem miljøhensyn og samfundsøkonomi ændrer sig gennem de syv vandmiljøhandlingsplaner. Den mest markante ændring ses i forhold til italesættelsen og i mindre grad det planlægningsmæssige indhold. I MBL prioriteres de samfundsøkonomiske hensyn højt, både i italesættelsen og praksis, hvor alle tiltag skulle implementeres i samforståelse med industrien. Dette ændrer sig med i forbindelse med NPO, der udtrykker en accept af, at miljøforbedringer principielt godt må koste arbejdspladser og økonomisk indtjening. Denne overbevisning har i større eller mindre grad domineret de efterfølgende vandmiljøhandlingsplaner, kulminerende med VMP II. Her rangerer miljøet meget højt, eksemplificeret ved at finansieringen af planen har topprioritet både på ministeriernes og landets samlede budget. I VMP III og "Grøn Vækst" tales der igen mere om de samfunds økonomiske hensyn, og der tages i et vist omfang hensyn hertil igennem planlægningen. Dette sker blandt andet gennem deregulering i "Grøn Vækst" og ambitionen om at implementere de 10 meters randzoner ad frivillighedens vej i VMP III. Oplægget til en frivillig implementering i VMP III står i skarp kontrast til implementeringen af 2 meters randzoner i forbindelse med VMP II. Dette krav blev præsenteret som en generel regel uden compensation til landmændene. Således kan netop denne udvikling ses som en indikator for, hvordan afvejningen ændrede sig fra, at miljøet havde topprioritet i VMP II til et mere balanceret fokus i VMP III. Herudover giver det ligeledes en indikation på, hvordan tankegangen og fremfærden i Miljøministeriet blev mere hensynsfuld overfor landmændene efter VK-regeringen kom til i 2001. Sammenhængen mellem italesættelse og praksis ses ikke i de tidligere planer, der indeholder overvejelser om de samfundsøkonomiske konsekvenser, men ikke tager stort hensyn hertil i selve planlægningen. Den mest bemærkelsesværdige plan er i den forbindelse HBL, der italesætter vigtigheden af en balanceret afvejning i retningen af landbruget, men i planlægningen udelukkende præsenterer stramninger for at nå målsætningen om halveringen af kvælstofudvaskningen fra VMP I.

Målsætning

Målene med vandmiljøhandlingsplanerne er, fra NPO og frem til og med VMP III, politisk fastsatte reduktioner, der ikke har nogen relation til konkrete mål for miljøforbedringer. I NPO-redegørelsen introduceres der en model og en måde at tænke på tabet af nærringsstoffer, som kommer til at udgøre et paradigme indenfor feltet. Kvælstofkredsløbet betragtes meget simpelt; udvaskningen, og dermed forureningen, defineres som differencen mellem input og output. De valgte virkemidler sigter primært mod at minimere denne difference og i mindre grad at søge faktiske lokale forbedringer. På baggrund af denne opfattelse af kvælstofkredsløbet opereres der med målsætninger om at reducere tabet fra kvælstofkredsløbet, og planlægningen får således karakter af *handlingsplanlægning* jf. Christensens teori. Med VMP I etableres målsætningen om, at en reduktion af kvælstofudvaskningen på 50 % ville kunne redde det danske vandmiljø. Baggrunden for, at målsætningen netop blev en halvering, skyldes i høj grad noget så kuriøst som en tv-udsendelse i bedste sendetid og en velformuleret direktør for DN. Denne ambition, om at halvere differencen mellem input og output, kom til at dominere målsætningerne i først VMP I, HBL og VMP II. Halveringsmålsætningen viste sig besværlig at opnå, og efter det endelig lykkedes var virkningen ikke som håbet. Det simple billede af, at kvælstofkredsløbet kunne opfattes som difference mellem input og output, blev reformeret, og der blev i VMP III primært fokuseret på fosfortabet. Herudover blev der påbegyndt forskning i, om forholdet mellem kvælstof og fosfor havde større betydning end mængderne af de enkelte stoffer. I "Grøn Vækst" sker der et stort brud med de hidtidige mål, da en god økologisk tilstand, som følge af Vandrammedirektivet, bliver målsætningen. Indikatoren for denne tilstand blev udbredelsen og højden af ålegræs, og virkemidlerne blev således indstillet herimod. Orienteringen mod tal for tab og reduktionsprocenter erstattes af en fokusering på den ønskede tilstand i vandmiljøet. Baggrund herfor var sandsynligvis, at den hidtidige praksis ikke havde medført de forventede resultater.

Virkemidler

Ligesom i de øvrige faser af planlægningskredsløbet sker der også en udvikling i de anvendte virkemidler og sigtet med disse. De tidlige virkemidler i MBL og NPO er alle såkaldte "end-of-pipe" løsninger, der ikke regulerer direkte i landmændenes produktionspotentiale. Der sigtes mod at forhindre uhensigtsmæssigheder som dårlig opbevaring af husdyrgødning og udbringning heraf, samt harmoniregler til regulering af gødningsmængde og landbrugsareal. Herefter bevæger virkemidlerne sig løbende mere og mere ind i selve produktionen med krav om efterafgrøder, gødningsplanlægning og skånsom drift af særligt følsomme områder i henholdsvis VMP I og HBL. I VMP II og VMP III stilles der yderligere krav til præmisserne, som produktionen foregår under gennem afgift på handelsgødning, stramning af harmonikravene og nedsætning af kvælstofnormerne. Som følge af VMP II indføres der 2 meter dyrkningsfrie randzoner omkring vandløb og søer, hvilket udfordrer den private ejendomsret. Denne udfordring fortsættes i VMP III - 10 meters randzoner søges etableret gennem en reorganisering af brakarealet. Dette viste sig imidlertid ikke muligt, da brakordningen blev udfaset. I stedet for en frivillig reorganisering blev målsætningen om 10 meter randzoner i stedet udformet som et krav i "Grøn Vækst", som landmændene skulle efterleve. Herudover blev der stillet specifikke krav om dyrkningsmønstre og afgrødevalg i form af mere restriktive krav om efterafgrøder, som ikke længere blot måtte være vintersæd. Denne involvering gav i landbruget anledning til sagsanlæg mod staten for krænkelse af netop den private ejendomsret. Baggrunden for, at virkemidlerne bliver stadig mere vidtrækkende og medfører stadig flere reguleringer og stramninger, skal nok ses som følge af, at initierende målsætninger ikke nemt lod sig opfylde. Derfor var det nødvendigt at stramme skruerne og etablere nye håndtag, der også kunne skrues på. Det faktum, at virkemidlerne med "Grøn Vækst" bevæger sig på grænsen af grundloven, skal ses som en konsekvens af, at den hidtidige planlægning ikke har medført de forventede forbedringer i vandmiljøet, og at EU's krav ikke var blevet opfyldt.

Planlægningstilgange

I gennem alle vandmiljøhandlingsplanerne har eksperter indenfor forskellige områder domineret implementeringen af lovgivningen. Denne rationalistiske planlægningstilgang var især tydelig i den tidlige planlægning. Denne bar præg af overbevisningen om, at problemerne var overkommelige og løselige med de forhåndenværende virkemidler. I forbindelse med MBL udstak Miljøstyrelsen de overordnede retningslinjer, hvorefter kommunerne og erhvervslivet implementerede nogle af de førmtalte "end-of-pipe" løsninger. I NPO er Miljøstyrelsen direkte involveret i implementeringen blandt andet som konsekvens af, at kommunerne ofte ikke prioriterede miljøhensynene og ikke havde den nødvendige ekspertise indenfor området. Der er stadig den tiltro til målsætningen og valgte virkemidlers effekt, som kendetegner rationalistisk planlægning. Den rationalistiske planlægningstilgang er knap så dominerende i VMP I og fremadrettet. Her fokuseres der mere på at producere en række små forbedringer i retningen af den overordnede målsætning, som det erkendes, at disse virkemidler ikke kan opnå alene. Den partcipatoriske planlægning genfindes i mindre grad i flere af planerne, men i særdeleshed MBL og VMP III, hvor de forskellige aktører involveres i planlægningen.

Implementering

I den faktiske implementering og brugen af virkemidlerne sker der et bemærkelsesværdigt skifte gennem vandmiljøhandlingsplanerne. Forureningsministeriet, og senere Miljøministeriet, udstak rammerne for miljøplanlægningen til og med VMP I, hvorefter Miljøstyrelsen og amterne siden forestod den faktiske implementering. Fra HBL og frem figurerer EU nu som en ny aktør øverst i planlægningshierarkiet og overtager dermed Miljøministeriets rolle. EU's overordnede direktiver skal implementeres af de nationale ministerier og embedsværket med tilknytning hertil. Miljøministeriets DMU og Landbrugsministeriets DJF bliver således de centrale aktører. Herefter er det amternes miljøafdelinger, der i det nederste led håndhæver og direkte implementerer. På trods af omstruktureringer af DMU, DJF og amterne følges den introducerede kommandogang stadig med EU i toppen efterfulgt af de nationale ministerier, naturstyrelsen og til sidst kommunerne.

Brug af virkemidler og ændret adfærd

I forhold til, om borgerne efterlevede planlægningen, sker der ligeledes en udvikling gennem vandmiljøhandlingsplanerne. I forbindelse med de tidligste planer var der ikke megen fokus på håndhævelsen, og der var ikke nogle egentlige sanktionsmuligheder ved manglende efterlevelse. I 90'erne introduceres sådanne sanktionsmuligheder i form af påbud, bødestraf og reduktion af EU støtten. Stramningen i håndhævelsen af planlægningens virkemidler forsætter indtil implementeringen af virkemidlerne fra "Grøn Vækst". Især i forhold til etableringen af de 10 meters randzoner var der mange eksempler på, at landmænd ikke fulgte forskrifterne. Disse lovovertrædelser fik dog umiddelbart ikke konsekvenser i form af bøder mv. på grund af usikkerheden om, hvorvidt kravet om at etablere dem krænkede den grundlovssikrede private ejendomsret.

Aflevering

Afleveringen af vandmiljøhandlingsplanerne skaber forskellige narrativer. De tidlige planer prioriterer dokumentation af kortlægningsprocessen højt, hvorfor der udgives en række dokumenter, der plæderer for det hensigtsmæssige i den valgte fremgangsmåde. På den måde læner politikerne sig op ad eksperternes anbefalinger ved *administrativ rationalistisk* planlægning. Det institutionaliseres således en opfattelse af, at den rationelle kortlægning er styrende for politikken. Dette narrativ udfordres af det faktum, at eksperterne i de tidlige planer, bl.a. i forbindelse med NPO, er uenige om den bedste fremgangsmåde og sågar kortlægningen af problemerne. Derfor afholdes der konsensuskonferencer, som dokumenteres gennem omfattende referater og resumerer, der offentliggøres i forbindelse med VMP I og HBL. Der skabes herefter et narrativ om, at politikken nu læner sig op ad det, der kunne opnås enighed om blandt eksperterne. I forbindelse med VMP II er der overraskende få dokumenter o. lign direkte knyttet til afleveringen. Hermed gives det indtryk, at denne plan blot er en nødvendig fortsættelse, der er nødvendig for at nå helt i mål med ambitionen om 50 % reduktion, hvilket ligeledes fremgår af den kontinuerede navngivning. I direkte modsætning til VMP II søger VMP III at dokumentere alle led i planlægningsprocessen.

Dette sker gennem en offentliggørelse på en webside, hvor alle relevante dokumenter, der er udarbejdet, er let tilgængelige. Herudover involveres forskellige interessenter, hvilket ligeledes fremhæves, og dermed støtter narrativet op om det partipolitiske fokus, som planen indeholder. Hermed gennemskaes billedet af et gennemskueligt hændelsesforløb baseret på konsensus om den bedste fremgangsmåde blandt eksperter og aktører. "Grøn Vækst" søger ikke at dokumentere fremgangsmåde på samme måde. Her bliver der kun offentliggjort meget få og overordnede dokumenter, hvilket skaber en fortælling om en mere lukket og administrativ planlægningsproces. Denne bærer præg af, at der er truffet en politisk beslutning, der bakkes op af eksperterne, og som derfor skal gennemføres.

Som det fremgår, sker der mange interessante udviklinger gennem vandmiljøhandlingsplanernes forskellige planlægningsfaser. Meget forsimplet kan det siges, at "fortydingstankegangen" i MBL erstattes af "rensningstankegangen" i de senere planer og slutteligt en "forebyggelsestankegang". På samme måde er der også andre mere nuancerede gennemgående tendenser i planlægningen. Herudover er der ligeledes indikationer på mønstre og kohærens i de planlægningsmæssige faser som eksempelvis, at virkemidlerne bliver mere og mere omfattende. På samme tid er der dog også eksempler på det diametralt modsatte med tydelige brud med tidligere tendenser. Dette ses i flere planlægningsfaser, men måske mest tydeligt i forhold til afvejningen af miljø- og økonomiske hensyn. Katalysatorerne for udviklingen har været begivenheder som regeringsskift, økonomiske nedgangstider, iltsvindskatastrofer, EU-krav osv., der på forskelligvis har medvirket til at bibeholde eller nedbryde bestemte mønstre og tendenser i vandmiljøhandlingsplanerne.

Miljødiskurser

I gennem de syv vandmiljøhandlingsplaner sker der en tydelig udvikling i, hvordan naturen og miljøproblemerne italesættes. Jævnfør miljødiskursteorien er dette konsekvens af, at opfattelsen af naturen og menneskets interaktion med denne ændrer sig. Der var i perioden frem til Miljøbeskyttelsesloven en dominerende diskurs om, at økonomisk vækst havde forrang over naturen, og at miljøet uden problemer kan være udgangspunkt for produktionen og kunne absorbere forurening herfra. Denne tankegang er sammenfaldende med den miljødiskurs, der af John Dryzek benævnes *evig vækst*. Denne tankegang er ligeledes tydelig i den første vandmiljøhandlingsplan Miljøbeskyttelsesloven, hvor der ikke stilles spørgsmål ved, om naturen kan holde til det menneskelige pres. Det anerkendes dog, at for megen og for koncentreret forurening i nogle områder kan skabe problemer for miljøet. På baggrund heraf bliver det fundet nødvendigt at foretage planlægning for at sikre menneskets rekreative forhold, og dyre- og plantelivet. Denne planlægning udmøntede sig i recipientkvalitetsplanlægningen og længere spildevandsrør for at fjerne forureningen og konsekvenserne heraf fra nærområdet. Der var således en overbevisning om, at miljøproblemerne kunne håndteres med den forhåndenværende viden, hvilket er typisk for diskursen *administrativ rationalisme*. Netop denne diskurs er gennemgående i de hidtidige danske vandmiljøplaner, dog i forskellig grad og på forskellig baggrund.

Italesættelsen ændrer karakter i forbindelse med NPO-handlingsplanen og VMP I, hvor en mere værdiladet og følelsesmæssig argumentation benyttes. Der tegnes der dystre billeder af miljøtilstanden, og der argumenteres for et imminent behov for handling igennem planlægning. Denne form for italesættelse kan ifølge Dryzek defineres som *overlevelse* diskursen. Denne diskurs kendes netop ved brugen af dystre metaforer og tankegangen om, at naturen ikke kan holde til mere, hvorfor der må foretages ændringer. Især VMP I er præget af *overlevelsesdiskursen* som følge af den offentlige diskurs herom, der blev fordret af et indslag i TV-avisen og den efterfølgende debat.

Den meget værdiladete *overlevelse* diskurs er ikke typisk for de efterfølgende planer. I stedet bliver bæredygtighedsbegrebet introduceret med HBL med det dualistiske fokus på økonomisk vækst og økologisk integritet. Sammen med den *administrative rationalisme* gengives der er en opfattelse af, at miljøproblemerne er håndterbare og i sidste ende løselige. Den indholdsmæssige dedikation til bæredygtighedsbegrebet genfindes i VMP III og "Grøn Vækst", hvor der afvejes med hensyn både til miljøet og produktionen. VMP II bryder denne bæredygtighedskronologi i den meget udprægede orientering mod at forbedre miljøtilstanden på bekostning af netop produktionen. Bæredygtighedsbegrebet omtales dog, men ud fra en forståelse om, at den økologiske integritet skulle have topprioritet. Diskursen *økonomisk rationalisme*, der bygger på en forventning om, at markeds kræfterne kan løse miljøproblemer, bliver tydelig i de senere planer fra den spæde introduktion i VMP II. Her åbnes der op for, at vandværker kan opkøbe jord over sårbare grundvandsmagasiner, og lignende og mere omfattende tiltag ses i forbindelse med VMP III og "Grøn Vækst". Slutteligt ses Dryzek's miljødiskurs, *demokratiske pragmatisme*, især i forhold til VMP III. Her sigtes der efter at involvere mange aktører og i vid udstrækning tilfredsstillende alle, hvilket ses gennem den samlende og konsensusøgende italesættelse.

I gennem diskursanalysen af vandmiljøhandlingsplanerne er det blevet klart, at opfattelsen og italesættelsen ændrer sig betydeligt gennem perioden. Ved at se på de tekster, i form af planerne der er udfærdiget i en bestemt periode, er det tydeligt at se, hvordan forskellige diskurser præger dem. Årsagen til de forskellige indhold skyldes, at der i samfundet er en dominerende diskurs, der påvirker beslutningstagerne til at udgive en bestemt form for lovgivning. På den måde er der en klar sammenhæng mellem den herskende miljødiskurs, miljøpolitik og miljølovgivning, hvilket påvises gennem analysen. Det diskursive indhold i vandmiljøhandlingsplanerne er således altid et stilbillede af den opfattelse af naturen og miljøproblemerne, der var dominerende i samtiden.

6.1. Validering af specialets analyse

For at underbygge specialets analyse er der gennemført to kvalitative interviews med David Rehling og Peter Gæmelke. Disse aktører har begge, gennem deres virke i henholdsvis Danmarks Naturfredningsforening og Dansk Landbrug, et indgående kendskab til miljøplanlægning. Interviewene blev gennemført telefonisk den 11. og 13. februar 2014 på baggrund af fremsendt materiale, se Bilag 3 "Materiale fremsendt forud for interview". Interviewet forløb semistruktureret, hvor respondenterne blev stillet et spørgsmål, og derefter udtalte sig. I enkelte tilfælde blev det fundet relevant at stille uddybende og opklarende spørgsmål. Flere overvejelser omkring fremgangsmåden m.m. er at finde i Bilag 1 "Interviewmetode". Hvert enkelt spørgsmål knyttede sig til en del af afsnit 6 "Mønstre og tendenser i danske vandmiljøhandlingsplaner". Respondenterne blev bedt om at forholde sig til de analyseresultater, der præsenteres i afsnittet, og ytre sig om, hvorvidt de kunne genkende den udvikling, der skitseres her, og om de eventuelt havde komplementerende bemærkninger hertil. I dette afsnit sammenfattes respondenternes udtalelser med det formål at triangulere under specialets dokumentanalyse af de syv historiske vandmiljøhandlingsplaner.

Peter Gæmelke var gennemgående meget enig i specialets betragtninger omkring mønstre og tendenser i de danske vandmiljøhandlingsplaner. Som det fremgår af Bilag 6 "Transskribering af interview med Peter Gæmelke" erklærer han sig "100 % enig" i analysens overvejelser omkring udviklingen i afvejningen af planerne og påpeger, hvorfor han er så enig (Gæmelke, 2014 s. 24:01 – 26:02). Samme stærke tilslutning til ses også i forhold til spørgsmål 7 om virkemidler, samt spørgsmål 8 om implementeringen (Gæmelke, 2014 s. 32:28 - 34:06 og 35:37 – 36:54). Gæmelke tilkendegiver også sin støtte til overvejelserne i spørgsmål 9 om narrativer og spørgsmål 10 om sammenhængen mellem diskurs og handling, omend italesat knap så kraftigt (Gæmelke, 2014 s. 40:01 og 46:00 – 48:40). I forhold til de første 3 spørgsmål om henholdsvis krav, planlægnings objekter og kortlægningen udtrykker Gæmelke en mindre grad af tilslutning, hvilket fremgår af følgende citater.

I forhold til spørgsmål 1.

Ja, i et vist omfang [*red. til spørgsmålet om han er enig i, at krav er årsag til vandmiljøhandlingsplanerne*]. Noget af det er jo også drevet af, efter min opfattelse, også drevet af den politiske debat, og det er nok rigtigt, at noget af det kommer udefra og noget af det kommer indefra, fordi der også er nogle politikere, der igennem årene har valgt at bruge det miljømæssige, som deres stærke politiske udgangspunkt, og dermed trukket miljøpolitiske krav lige kanten. Jeg er meget enig i, at der i de senere år er der kommet mange krav for EU om gennemførelse af diverse planer.

(Gæmelke, 2014 s. 00:44 - 01:33)

I forhold til spørgsmål 2.

Ja, men de har nu ikke helt glemt kvælstoffet, da der stadig tales utroligt meget om det [*red. til spørgsmålet om han er enig i, at fokusering på kvælstof har ændret sig over tid*]. Men det er rigtigt at VMP III og VIII og i den senere diskussion, har der været større fokus på at beskytte mod fosfor.

(Gæmelke, 2014 s. 07:51 - 09:22)

I forhold til spørgsmål 3.

Jeg genkender i hvert fald noget af det [*red. til spørgsmålet om han er enig i, at kortlægningen processen har ændret karakter gennem årene*], altså vil jeg måske sige det på den måde, at det er min egen opfattelse, at hvor det i starten kunne være en dialog om, hvad der skulle til af forskellige ting, så er det mere blevet et politisk spil. Altså bydes organisationerne ikke ind mere, som de gjorde tidligere.

(Gæmelke, 2014 s. 14:34 - 15:11)

På trods af at Gæmelke ikke erklærer sig helt enig i nogle af de skitserede udviklinger, kan han genkende dele heraf. Således tyder det ikke på, at han er direkte uenig, men blot mener at forholdene skal betragtes mere nuanceret og i sammenhæng med virkeligheden. Der var i interviewet ingen eksempler på, at Peter Gæmelke var direkte uenig med de analyseresultater, der var blevet ham forelagt. På baggrund heraf vurderes det, at Peter Gæmelkes udtalelser overordnet er bekræftende for dette specialets analyse af de hidtidige vandmiljøhandlingsplaner.

David Rehling var også enig i hovedparten af betragtningerne i afsnit 6, "Mønstre og tendenser i danske vandmiljøhandlingsplaner". Som det fremgår af Bilag 5 "Transskribering af interview med David Rehling", erklærer han sig helt enig i, at EU har overtaget mere af rollen som udøver af krav på det politiske system, og også at befolkningen mindre en tidligere udøver et pres på stramninger af miljøpolitikken (Rehling, 2014 s. 01:38 - 02:22). Den samme enighed ses i forhold til skitseringen af ændrede miljødiskurser i spørgsmål 9, hvor Rehling udtaler, at han bestemt genkender den udvikling, der skitseres (Rehling, 2014 s. 26:35 – 26:55). På samme måde er han også enig i specialets overvejelser i spørgsmål 4 om afvejningsudviklingen, spørgsmål 8 om narrativer og spørgsmål 10 om sammenhængen mellem diskurs og handling, om end modaliteten er svagere (Rehling, 2014 s. 10:54 – 12:25, 22:18 – 23:09 og 27:16 – 28:00).

Der var i interviewet med David Rehling dog også eksempler på, at han i mindre grad var enig i de dragne konklusioner om tendenser og mønstre i de danske vandmiljøhandlingsplaner. Dette var eksempelvis tilfældet i forbindelse med spørgsmål 7 vedrørende implementering af planerne, hvor han ikke mener, at de nye muligheder for implementering har betydet nogen ændret virkelighed. Rehling lader dog til at kunne følge overvejelserne om, at amterne var mere effektive i deres forvaltning af loven end kommunerne i 1980'erne (Rehling, 2014 s. 18:33 – 19:03 og 19:25 – 20:30). Næsten samme situation gør sig gældende i forbindelse med spørgsmål 2 om planlægningsobjekterne og udvikling hermed.

I forhold til spørgsmål 2.

Ja, men jeg ser det lidt anderledes. Jeg ser det sådan, at det klareste handlingsgrundlag, det var den første vandmiljøplan med dens krav om 50 % kvælstofreduktion og 80 % fosforreduktion. Det var til at tage at føle på. Sidenhen har landbrugets organisationer og jo Venstre sået tvivl om alt hvad der kan sås tvivl ved; målemetoden, tallene, hvordan og hvornår det skal gøres op og hvilken indflydelse nedbørsmængden det enkelte år har.

(Rehling, 2014 s. 03:51 – 04:51)

Vedrørende spørgsmål 3, om udviklingen i måden hvorpå kortlægningsprocessen forløb, udtalte Rehling, at han ikke følte han havde tilstrækkelig viden til at sætte de forskellige planers forløb i relation til hinanden. Årsagen her til var, at han udelukkende havde været direkte involveret i forbindelse med VMP I og derfor ikke kunne perspektivere til hverken senere eller tidligere planer (Rehling, 2014 s. 09:18 - 09:34).

Udover at være mere eller mindre enig var der også et enkelt eksempel på, at Rehling var direkte uenig i analyseresultaterne. Dette var i forhold til spørgsmål 6 og påstanden om, at virkemidlerne er blevet "strammere og strammere" gennem planerne og har bevæget sig længere ind i landmandens produktion.

I forhold til spørgsmål 6.

Det er jeg slet ikke enig i! Slet ikke! Jeg mener, at virkemidlerne var stærkest i begyndelsen og så er de blevet udvandet efterhånden! Og jeg kan i øvrigt sige, at da Folketinget vedtog VMP I, da skete det jo med en dagsorden der også stillede en kunstgødningsafgift i udsigt, hvis ikke planen kunne komme til at virke. Og grunden til at det skræmte landbruget sådan er jo, at en kunstgødningsafgift reelt ville virke. Der vil endelig komme et virkemiddel, som vil få betydning.

(Rehling, 2014 s. 15:00 – 16:01)

På et opfølgende spørgsmål nævner Rehling dog, at noget af det ligger efter tiden, hvor han var meget engageret, hvorfor han er af den opfattelse (Rehling, 2014 s. 17:10 – 17:57).

David Rehlings udtalelser støtter i et vist omfang op omkring dette speciales analyse af de hidtidige danske vandmiljøhandlingsplaner. Han udtaler, at han genkender mange af de skitserede udviklinger, om end han har en smule anderledes opfattelse af nogle af dem. Han er dog også direkte uenig i et enkelt analyseresultat, hvilket tages til efterretning. Disse forhold er årsagen til, at interviewet kun vurderes at være bekræftende for nogle af specialets analyseresultater.

7. En ny start for natur og landbrug i Danmark?

Dette afsnit har til formål at besvare problemformuleringens anden del omhandlende, hvorvidt "Natur og Landbrug - en ny start" reelt set repræsenterer et brud med hidtidig praksis. For at foretage denne vurdering er det nødvendigt at analysere dette kortlægningsdokument på samme måde som de forudgående vandmiljøhandlingsplaner. Her følges Faircloughs kritiske diskursanalyse endnu engang, hvor planlægningsteorien inddrages i forhold til den diskursive praksis og miljødiskurserne i forhold til selve teksten. Ved at sammenligne resultaterne fra denne analyse med sammenfatningen af tendenserne i de tidligere planer, bliver det muligt at afgøre, om Natur og Landbrug er en ny start, et flashback eller mere af det samme?

7.1. "Natur og Landbrug - en ny start"

Efter S-R-SF regeringen, under ledelse af Helle Thorning, kom til magten i 2011, blev der i regeringsgrundlaget truffet beslutning om, at der skulle nedsættes en Natur- og Landbrugskommission (Regeringsgrundlaget, 2011 s. 33). Denne beslutning blev udmøntet i, at regeringen i marts 2012 nedsatte en uafhængig Natur- og Landbrugskommission bestående af 12 medlemmer med forskellig relevant ekspertise. Herudover blev der oprettet en følgegruppe, hvori de 24 mest indflydelsesrige erhvervs- og interesseorganisationer var inkluderet. Arbejdet foregik i løbet af 2012 og frem til foråret 2013, hvor slutrapporten blev præsenteret. Arbejdsgangen beskrives som meget åben, hvilket også var ambitionen (Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 18).

Det har været kommissionens ambition under hele forløbet at være i løbende dialog med alle institutioner, organisationer og ressourcepersoner mv., der har ønsket at levere forslag og input til kommissionens arbejde. Kommissionen og dens sekretariat har på den baggrund deltaget i en række eksterne konferencer, ekskursioner, virksomhedsbesøg og øvrige arrangementer samt afholdt mere end 150 bilaterale møder og modtaget et stort antal skriftlige bidrag fra erhvervs- og interesseorganisationer m.fl.

Kommissionen har haft stor nytte af dialogen og samarbejdet med alle.
(Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 19)

Efter kortlægningsarbejdet og inddragelsen af interessenter fremlagde Natur- og Landbrugskommissionen den 18. april 2013 rapporten "Natur og Landbrug - en ny start", der er omdrejningspunktet for dette speciale. Heri blev der præsenteret 44 konkrete anbefalinger til, hvordan regeringens plan for Danmarks natur og landbrug ville kunne realiseres. Herudover er der også en argumentation for den teoretiske baggrund, ligesom der redegøres for den forventede effekt både økonomisk og økologisk, herudover tages der højde for juridiske forhold (Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 21). Hovedessensen i rapporten er, at der med anbefalingerne skabes mere natur, et stærkere landbrugserhverv samt mindre miljøbelastning fra landbrugsproduktionen. Alle virkemidlerne sigter herimod, men mest radikal er den geografiske skelnen mellem mere eller mindre sårbare områder, samt nye reguleringer af blandt andet brugen af pesticider og kvælstof.

Siden præsentationen i foråret 2013 er regeringen, under udarbejdelsen af dette speciale, begyndt at udmønte kommissionens anbefalinger. Dette er blandt andet sket i form af oprettelsen af "Den Danske Naturfond", samt gennemførelsen af en vækstplan for det danske fødevarerhverv fra november og december 2013 (Ritzaus Bureau (A), 2013) og (Ritzaus Bureau (B), 2013). I den kommende tid forventer Fødevarerministeriet og Miljøministeriet at forsætte med at implementere anbefalingerne fra Natur- og Landbrugskommissionen.

Ministrene forventer, at nogle forslag i givet fald kunne gennemføres inden for et års tid, mens andre forslag måske vil være 5 eller 10 år på vej."

(Hjølund, 2014)

Selve rapporten blev indledningsvist hilst velkommen af både miljø- og landbrugsorganisationerne for det dualistiske fokus på både at sikre gode vækstbetingelser for landbruget samt mere og bedre natur (Grønt Miljø, 2013) Sidenhen er der dog, især fra landbrugets side, blevet rejst spørgsmål til finansieringen, som forventes at skulle ske gennem omlægning af landbrugsstøtten. Herudover opstod der en opfattelse af, at de ellers positive takter var en "syltekrukke" på grund af det halve års vente tid inden den første spæde implementering begyndte (Lund-Larsen, 2013).

7.1.1. Planlægningsprocessen bag "Natur og Landbrug - en ny start" (2013)

Med "Natur og Landbrug - en ny start" introduceres der en række planlægningsobjekter. Et gennemgående princip er, at der skal tages hensyn til både landbruget og naturen ved at reformere reguleringen. Hensynet til landbrugsproduktionen resulterer i en række overordnede planlægningsobjekter. Afbureaukratisering, gennemskuelig og målrettet miljøregulering, evidensbaserede indsatser, fleksible løsninger, bedre muligheder for erhvervelse og finansiering og afsætning af produktion er alle områder som søges forbedret med planen (Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 20-21). Hensynet til naturen udmønter sig ligeledes i flere forskellige planlægningsobjekter under den overordnede målsætning om mere og bedre natur.

Naturen nydes og bruges flittigt af store dele af den danske befolkning, og Danmark har indgået internationale aftaler om at standse tilbagegangen i biologisk mangfoldighed. En forstærket indsats for naturen skal også medvirke til at begrænse udledningen af næringsstoffer til vandmiljøet, reducere udledningen af drivhusgasser og hjælpe i klima tilpasningen.

(Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 23)

Baggrunden for ønsket om mere og bedre natur skyldes således menneskets rekreative behov og forpligtigelserne til at beskytte naturen. For at nå dette mål skal udledningen af næringsstoffer og drivhusgasser begrænses, ligesom sprøjtemiddelsbelastningen skal begrænses. I forhold hertil er det oplagt at definere "NL - en ny start" som *handlingsplanlægning* med fokus på stofstrømme, men udgangspunktet er ikke så generelt, som det er kendetegnende herfor. I stedet for en generel regulering af kvælstof med ens kvælstofkvoter ligger der op til, at der skal tages hensyn til forskellige landbrugsarealers evne, eller mangel på samme, til at tilbageholde kvælstof. Denne orientering mod de enkelte arealer og forholdene her er typisk for den zonerede *arealplanlægning*. Udover at tage hensyn til retentionen af næringsstoffer skal det ligeledes overvejes, hvilke omgivelser jorden befinder sig i. I tilfælde, hvor der er særligt sårbare naturtyper i nærområdet, skal der således tages mere hensyn, end hvor naturen er mere robust.

Den nye regulering baseres på forskellige arealers evne til at tilbageholde kvælstof (retention), afgrødens betydning for kvælstofudvaskningen og sårbarheden af det enkelte område.

(Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 40)

Denne vægtning af behovet for at reducere forureningen i bestemte sårbare områder minder i høj grad om recipientkvalitetsplanlægning. Som det nævnes i anbefaling nr. 11, bliver der i nogle områder mulighed for at øge kvælstoftilførslen, hvor den i andre skal begrænses yderligere under det nuværende niveau (Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 41). Der sigtes således mod at skabe mindre miljøbelastning og optimere landbrugets muligheder for produktion og indtjening, hvilket er i tråd med det overordnede dualistiske planlægningsfokus.

Kortlægningen bag "Natur og Landbrug - en ny start" er, som tidligere omtalt, sket gennem en række forskellige aktiviteter, som møder, konferencer, virksomhedsbesøg mv. På den måde er alle relevante interessenter søgt inddraget i kortlægningen. Dette ses også i forhold til kommissionens sammensætning, hvor der er repræsentanter fra erhvervslivet. Herudover har 24 centrale interesseorganisationer været direkte engageret i en følgegruppe, der har deltaget på flere møder og haft mulighed for at tage aktiv del i processen. Baggrunden herfor var at sikre, at alle interessenter med ønsker for den fremtidige landbrugsudvikling kom til orde og at sikre inddragelse af relevant viden og erfaringer. Det var muligt at diskutere alle forhold, og tværgående principper om bl.a. evidensbaseret indsats, omkostningseffektivitet, gennemskuelig regulering samt fleksible og realiserbare løsninger blev fulgt (Natur- og Landbrugskommissionen). Ud fra kortlægningsarbejdet præsenterede de forskellige interessenter hver især deres bud på, hvordan fremtidens regulering af interaktionen mellem landbrug og natur skulle foregå. Under inddragelse af disse anbefalinger udarbejdede Natur- og Landbrugskommissionen de endelige anbefalinger (Natur- og Landbrugskommissionen (A)).

De forskellige forslag fra organisationerne i følgegrupperne bærer, ikke overraskende, præg af fokus på egne interesser. Dette fremgår tydeligst af organisationerne DN og Landbrug og Fødevarers bidrag. DN fokuserer meget på naturens tilstand og ønsket om at forbedre denne, hvorimod Landbrug og Fødevarer primært omtaler produktionsrestriktioner og det u hensigtsmæssige i den tidligere regulering (Natur- og Landbrugskommissionen (A)). Under hensyntagen til begge grupper ønske søger kommissionen herefter at præsentere de mål og virkemidler, som den finder mest aktuelle i forhold til planlægningsobjekterne og kortlægningen. På baggrund heraf bliver der foretaget en bemærkelsesværdig afvejning, der er gengivet i uddrag nedenfor.

Samfundet og de grønne interesser må acceptere, at landbruget som alle andre erhverv skal have lov at udvikle sig. Ligesom landbruget må anerkende, at det omgivende samfund har brug for en rig natur og et rent miljø.

(Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 5)

Som det fremgår afvejes der mellem begge grupper interesser, og behovet for en gensidig anerkendelse i mellem dem italesættes. Det lader ikke til, at én af gruppernes ønsker har haft forrang i forbindelse med anbefalingerne, som derimod ofte udtrykker et kompromis mellem dem. Denne tankegang om at afveje mellem disse hensyn er gennemgående i hele rapporten. I stedet for at tænke natur og vækst som modsætninger, ses de som delmængder af hinanden.

Afvejningen er tydelig i forhold til de mål og virkemidler, der introduceres med rapporten. Alle tiltag både til forbedring af miljøet og landbrugets produktion analyseres og vurderes med henblik på at finde ud af effektiviteten. Der er en målsætning om, at konsekvenserne for landbrugsproduktionen skal stå mål med de miljøforbedringer, der opnås. Som direkte følge heraf skal der fokuseres og justeres på de virkemidler, der giver de største miljøforbedringer, så de har mindst mulig konsekvens for landbrugets vilkår. Dette er ligeledes gældende modsat i forhold til lempelse af reguleringen af landbruget. Her anbefales lempelser, som enten ikke har konsekvenser for miljøet eller blot mindre betydning.

Den nuværende miljøregulering af landbruget med generelle gødningsnormer og produktionsbegrænsninger vil ikke kunne løse udfordringerne, fordi omkostningerne for erhvervet bliver for store. Derfor er der brug for at gå nye veje og gøre reguleringen mere målrettet. Med differentierede og målrettede regler kan landbrugsdriften på de robuste arealer tilpasses og optimeres, mens der kan ske en ekstensivering eller udtagning af de mest sårbare landbrugsarealer.

(Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 10)

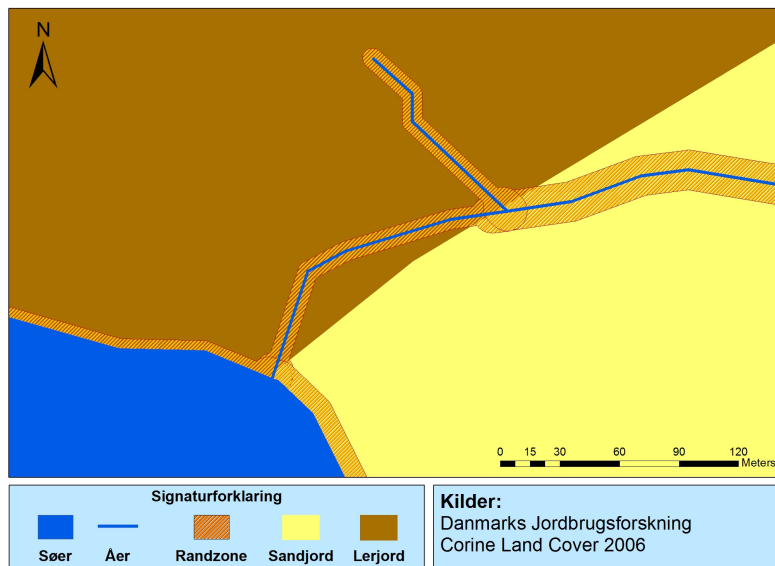
Ovenstående gælder for alle de introducerede virkemidler. Den generelle regulering med fokus på produktionens størrelse og indretning følges ikke længere. I stedet er virkemidlerne emissionsbaseret med fokus på den målte udledning, hvilket ville kunne justeres med investeringer i produktionsanlægget med teknologi af forskellig art. Rationalet er, at både miljø og indtjening kan drage fordel heraf (Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 10). En lignende regulering ses i forbindelse med industriens luftforurening, hvor et forurenede fabrik blot skal investere i rensning for at kunne fortsætte produktionen. Denne skelen mellem "performance based standards" og "technology based standards" er blandt andet gældende i den tyske kvælstofregulering af landbrugets aktiviteter (Berge, 2009).

Denne nye form for reguleringstankegang er gennemgående, og det er således kun aktuelt at bruge virkemidler til at reducere kvælstofbelastningen, hvis der er et miljømæssigt problem. Et af disse virkemidler kunne være de randzoner, der blev introduceret med VMP II og spillede en central rolle i både VMP III og GV. Hvor de tidligere blev tænkt som generelle krav, anses de nu som et virkemiddel, der kan iværksættes, såfremt det findes aktuelt.

Generelle krav om efterafgrøder og randzoner skal fremover ikke være en del af den generelle regulering, men randzoner og efterafgrøder indgår som en del af de fleksible virkemidler til nedbringelse af kvælstofudledning.

(Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 41)

Som alternativ til at udlægge ti meter randzoner uden hensyntagen til jordtype og områdets sårbarhed gøres det nu muligt at differentiere efter disse forhold. Lignede differentierede foranstaltninger påtænkes i forbindelse med reduktion af fosfor, sprøjtemidler og drivhusgasser samt tilgængelighed for befolkningen.



Figur 11. Randzoner differentieret efter jordtype (Brun, et al., 2010 s. 57)

"Natur- og Landbrug - en ny start" er endnu ikke endeligt udmøntet i form af lovgivning, regelændringer m.m. På baggrund heraf er det vanskeligt at analysere implementeringsprocessen, brugen af virkemidlerne og afleveringen. Rapporten omtaler dog en række anbefalinger i forhold til denne del af processen, der derfor tages udgangspunkt i.

Som det var tilfældet i forbindelse med kortlægningen bag anbefalingerne i "NL - en ny start", ligger der i implementeringen og håndhævelsen op til en meget partcipatorisk inspireret tilgang. Dette ses meget udpræget i anbefaling 43, der omtaler, hvordan kontrol fremover med fordel kunne baseres på dialog, tillid og ansvar. På samme vis er der igennem hele rapporten opfordringer til at indgå i en dialog og sammen finde frem til de bedste løsninger.

[...] vores anbefalinger og vores måde at arbejde på vil bidrage til, at der skabes gode, holdbare løsninger, og at konstruktiv dialog bliver den dominerende arbejdsform i de kommende år, når der skal finde svar på de udfordringer, som natur, miljø og landbrug står overfor. Jeg håber, at det gode samarbejde vil forsætte under nye former.

(Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 5)

Generelt er der behov for at finde nye former for samarbejde mellem offentlige og private aktører, så løsningerne bygger på den nødvendige viden og virker i praksis. Inddragelsen skal ske på flere niveauer - både lokalt i forbindelse med konkrete natur- og landbrugsprojekter og nationalt ved udviklingen af nye initiativer og ny regulering på miljøområdet. Målet er, at kommende initiativer på natur- og landbrugsområdet bliver både effektive og holdbare. Vejen til at opnå dette går via dialog, samarbejde, information og inddragelse af berørte parter.

(Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 21)

Som sagt er det ikke sikkert, at implementeringen reelt set følger disse intentioner, men den kraftige italesættelse af et markant partcipatorisk fokus kunne indikere, at denne tilgang ville blive dominerende.

7.1.2. Miljødiskurser i "Natur og Landbrug - en ny start" (2013)

Som konsekvens af at ganske få anbefalinger fra "NL - en ny start" indtil nu er blevet gennemført, er det ikke muligt at give en fuldstændig vurdering af, hvorvidt italesættelse og praksis hænger sammen. Der er dog indikationer på, at anbefalingerne og deres ordlyd følges tæt, når der lovgives. Dette ses eksempelvis i forhold til anbefaling nr. 3 om "En national naturfond" og anbefalingerne 25 til 28, der knytter sig til "Udvikling og afsætning af fremtidens fødevarer". Disse anbefalinger er blevet fulgt nøje i oprettelsen af Den Danske Naturfond og vækstplanen for fødevarerhverv (Miljøministeriet, 2013) (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2013). Der kan kun gisnes om, hvorvidt de øvrige anbefalinger bliver implementeret på samme vis, hvorfor sammenhængen mellem diskurs og handling ikke behandles yderligere.

Under inddragelse af Dryzek's miljødiskurser er der i "Natur og Landbrug - en ny start" klare indikationer på bæredygtighedsdiskurserne *godartet vækst* og *økologisk modernisering*. Som det flere gange direkte italesættes ses økonomisk vækst i landbruget og miljøforbedringer ikke som modsætninger, men derimod som noget der komplimenterer hinanden. Denne overbevisning er typisk for bæredygtighedsdiskurserne.

Der er mange muligheder for at finde løsninger, som både kan give udvikling i landbrugserhvervet, beskytte miljøet og skabe mere og rigere natur. Natur, miljø og vækst er ikke nødvendigvis modsætninger, men kan og skal arbejde sammen.

(Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 5)

Natur- og Landbrugskommissionen lægger vægt på, at udvikling i landbruget ikke står i modsætning til forbedringer for natur, miljø og klima. Kun gennem udvikling og forbedret indtjening kan der skabes mulighed for investeringer i ny produktion og et bedre miljø.

(Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 9)

Antagelsen om, at teknologisk udvikling og deraf et effektivt og mere grønt produktionsapparat, kan løse miljøproblemerne, falder under diskursen *økologisk modernisering*. Denne higen efter en reform af produktionen er typisk for denne miljødiskurs, som er blevet udbredt igennem de seneste år. "Natur og Landbrug - en ny start" er tydeligt inspireret af denne bevægelse, hvilket ses gennem det udtalte fokus på "*optimal interaktion*" med naturen og fordelene, som en videnskabelig udvikling medfører. Den signifikante overbevisning om, at samfundsordenen kan bestå så længe produktionen redefineres, er udtalt igennem hele rapporten. Store dele af dette indhold peger ligeledes i retningen af *godartet vækst*, som følge af fokuseringen på samarbejde mellem interessenter osv. Den klare ambition om at reformere og forandre miljøreguleringen, og selve måden hvorpå miljø og natur opfattes og italesættes, gør, at den økologiske modernisering fremstår mest tydelig i teksterne.

Udover bæredygtighedsdiskurserne er der også indhold, der har karakter af problemløsningsdiskurserne. Både den *administrative* og *økonomiske rationalisme* er repræsenteret, ligesom den *demokratiske pragmatisme*. Den *administrative rationalisme* er i stort omfang integreret med den *demokratiske pragmatisme* som resultat af, at alle aktører fik mulighed for at indgå i kortlægningsprocessen. På samme måde bliver der lagt op til, at implementeringen og opsynet med den fremtidige regulering skal ske et samarbejde mellem det private erhvervsliv, det offentlige og organisationer af forskellig art. På den måde anerkendes det, at det ikke blot er eksperter, der skal bestemme over naturen, men i høj grad også ejerne og borgerne, som skal have indflydelse. Eksperterne har stadig en central rolle, men det være sig mere i forhold til at udstikke rammerne og afveje forskellige aktøres interesser i naturen. På baggrund heraf prioriteres interesserne forskelligt på forskellige områder, hvilket udmøntes i *arealplanlægning*.

Den *økonomiske rationalisme* ses i ren form i forhold til anbefalingen om oprettelsen af en uafhængig national naturfond. Denne anbefaling er, som tidligere nævnt, blevet fulgt op med oprettelsen af Den Danske Naturfond. Rationalet er, at staten i samarbejde med forskellige grønne interesseorganisationer skal opkøbe arealer, for at beskytte eksisterende, og skabe ny natur.

Regeringen har sammen med Venstre og Det Konservative Folkeparti, VILLUM FONDEN og AAGE V. JENSEN NATURFOND taget en historisk beslutning om at etablere Den Danske Naturfond. Den uafhængige fond skal med en lille milliard kroner i ryggen skabe mere natur til danskerne og sammen med danskerne. [...] Det er målet, at naturfonden om ca. et år kan påbegynde sine aktiviteter og være i gang med projektering, borgerinddragelse og opkøb i de første områder inden 2016.

(Den Danske Naturfond , 2013)

Denne tankegang om at opkøbe med accept af markedsmekanismerne er typisk for den *økonomisk rationalistiske* diskurs. Staten og de grønne organisationer, der ønsker mere og bedre natur, køber således arealer til at sikre dette som alternativ til reguleringerne. Hermed kan de sårbare områder med sjældne biotoper beskyttes mere effektivt. De områder, der defineres som mest sårbare, er typisk nærringsfattige og derfor ikke særligt interessante for landmændene som følge af lav bonitet. På baggrund heraf vil landmændene i mange tilfælde sikkert se med velvilje på at afstå områder, som i deres øjne er af ringe kvalitet. EU's hektartilskud udgør dog en stor eksternalitet i forbindelse hermed og giver incitament til at opdyrke mest muligt areal. På grund af denne tilskudsordning bliver hensynet til naturlige forhold, som bonitet, mindre og udjævner jordpriserne. I teksterne omtales denne EU-problematik dog ikke.

Denne pragmatiske tilgang til at løse interaktionen mellem mennesket og naturen er sammenfaldende med Dryzek's diskurs *økonomisk rationalisme*. Grundantagelsen om, at fornuftig brug af markedsmekanismer er brugbart til at løse miljøproblemerne fremgår tydeligt af anbefalingen og tiltaget om en naturfond. Den megen fokus på omkostningseffektivitet er ligeledes fordrende for denne antagelse.

Det er nødvendigt at prioritere de midler, som anvendes til at opfylde definerede behov og mål. Det gælder ikke mindst i lyset af den vanskelige økonomiske situation de seneste år – både for den private sektor og det offentlige. Ikke alle virkemidler er lige effektive. Derfor er det vigtigt, at virkemidlerne prioriteres, hvor de har størst effekt i forhold til målsætningerne. Det er samtidig afgørende, at omkostningseffektivitet vurderes både i forhold til samfundsøkonomi, miljøøkonomi og erhvervsøkonomi.

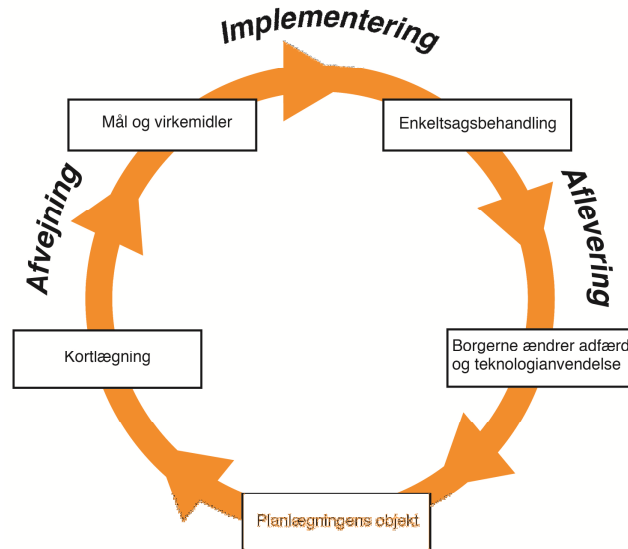
(Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 20)

Årsagen til den økonomisk inspirerede tilgang til håndteringen af miljøproblemerne kan skyldes et forhold som den økonomiske krise, der siden 2007 har præget Danmark og resten af verden. Dette har medført besparelser på de offentlige budgetter og et generelt fokus på omkostningseffektivitet. Herudover er fødevarerpriserne i verden stigende, hvorfor der i EU's ikke længere er en overproduktion som set i 90'erne. Dette betyder, at landmandens produktion er mere efterspurgt og dermed repræsenterer større værdi, og reguleringer af denne ville således medføre større samfundsmæssige omkostninger.

7.2. En "ny start", flashback eller mere af det samme?

Som selve navnet ligger op til, er målsætningen med "Natur og Landbrug - en ny start" at reformere dansk miljø- og landbrugspolitik. Formanden for Natur- og Landbrugskommissionen Jørn Jespersen har ved flere lejligheder betegnet anbefalingerne som kimen til et grundlæggende paradigmeskifte indenfor området. På baggrund heraf er det interessant under inddragelse af specialets analyseresultater at vurdere, om rapporten reelt set repræsenterer en ny planlægningsmæssig og diskursiv praksis. En sådan vurdering foretages i dette afsnit, og dermed besvares anden del af specialets problemformulering.

Vurderingen sker ved at sammenligne de stadier i planlægningskredsløbet, som "Natur og Landbrug - en ny start" har gennemgået med stadierne bag de hidtidige vandmiljøhandlingsplaner. Herudover sammenholdes det diskursive indhold ligeledes med de tidligere planer specielt med henblik på indikationer af Dryzek's miljødiskurser. Figur 12 nedenfor, viser planlægningens kredsløb, som sammenligningen af "NL - en ny start" med de hidtidige planer, følger.



Figur 12. Planlægningens kredsløb følges i sammenligning af "NL - en ny start" og de hidtidige vandmiljøhandlingsplaner. Efter (Christensen, 2000 s. 27)

Ligesom de øvrige vandmiljøhandlingsplaner er det ligeledes krav, der fremtvinger "Natur- og Landbrug - en ny start". Det er dog ikke helt konkrete krav i form af iltsvindskatastrofer og EU-retsager, som det typisk var tilfældet tidligere. Kravene er mere en konsekvens af samfundsudviklingen og problemer med implementeringen af de tidligere reguleringer. Som nævnt i det forudgående afsnit er der i verden stigende fødevarerpriser, og sammenholdt med den økonomiske krise stiger landbrugets samfundsøkonomiske betydning. For at sikre forsat indtjening og konkurrencedygtighed for erhvervet findes det nødvendigt at forandre miljølovgivningen. Denne forandring må dog ikke ske på bekostning af de internationale miljøforpligtelser formuleret i EU-regi. Dermed befinder Danmark sig endnu engang i den klassiske afvejning mellem miljø og økonomi, som er gennemgående helt tilbage fra Miljøbeskyttelsesloven i 1973. Som følge af at landbrugets vigtighed er steget, opprioriteres erhvervets produktionsvilkår, og der foreslås en differentieret regulering med fokus på at beskytte den sårbare natur. Denne tilgang har sammenfaldende karakteristika med recipientkvalitetsplanlægningen, der blev introduceret og fulgt i Miljøbeskyttelsesloven. Her blev forurening accepteret i de robuste områder, hvor produktion fik forrang, hvorimod reguleringer blev gennemført i de mere sårbare og samfundsnære områder. Samme tankegang er tydelig i prioriteringen i "Natur- og Landbrug en ny start", om end den accepterede grad af forurening er betydeligt mindre, og der er større viden om biotopernes sårbarhed. Således anerkendes det selvfølgelig, at meget forurenende stoffer ikke skal udledes overhovedet, og at havet ikke blot kan opsuge al forureningen. Der er således tale om recipientkvalitetsplanlægning med en større faglig viden til stofkredsløbene, biotopernes sårbarhed, virkemidlernes effektivitet og fordele samt ulemper ved at omlægge produktion. Disse erfaringer er fremkommet gennem arbejdet med de mellemliggende vandmiljøhandlingsplaner, som derfor ikke kan karakteriseres som "spildt arbejde", om end de har haft store samfundsøkonomiske konsekvenser.

I forhold til planlægningens objekt viderefører "Natur- og Landbrug - en ny start" ikke det ensidige fokus på kvælstofudvaskningen, som var tilfældet i hovedparten af de tidligere planer. Kvælstof opfattes blot som et næringsstof på niveau med de øvrige, og der er en ambition om at reducere udvaskningen, hvor det er muligt, og hvor det medfører megen gavn heraf. De meget absolutte bestemmelser af kvælstofreduktionen findes ikke i anbefalingerne i skarp kontrast til eksempelvis de 50 % i VMP I, der prægede de efterfølgende vandmiljøhandlingsplaner i høj grad. Tilbageholdenheden med at sætte estimater på, hvor megen reduktion der skal ske, er sandsynligvis en erkendelse af, at stofkredsløbene er komplicerede, og modellerne ikke er præcise nok til at gengive dem præcist. I den forbindelse er det interessant at drivhusgasserne og målsætningen for reduktionen af disse, som de eneste er gengivet på den absolutte måde, der tidligere være kendetegnende for kvælstof, se Tabel 4 nedenfor.

KLIMAEFFEKT (tons CO ₂ -ækv.)	Uden kulstoflagring	Med kulstoflagring
Udtagning af landbrugsjord	21.000	70.000
Tilskud til klimaprojekter	125.000	125.000
Anlægsstøtte til biogas	120.000	112.000
Øget støtte til naturpleje	- 48.000	- 48.000
Ny kvælstofregulering	- 28.000	- 51.000
Samlet reduktion i 2020	190.000	208.000

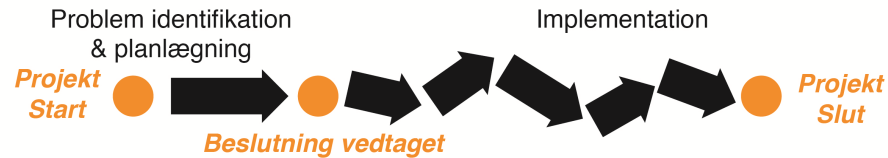
Tabel 4. Årlig reduktion af drivhusgasser i 2020, som følge af Natur- og Landbrugs-kommissionens anbefalinger. Efter (Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 115).

Ovenstående figur leder tankerne hen på de tidligere planers lignende skemaer med tal for kvælstof. På samme måde, som det var tilfældet med kvælstofkredsløbet tidligere, estimeres processer i kulstofkredsløbet her meget simpelt og overordnet. Det bliver interessant at følge om reguleringen af CO₂ udslip og modelleringen heraf, følger samme udvikling som kvælstof, nu da udgangspunkterne er næsten ens.

Det faktum, at mennesket og menneskets oplevelse af naturen, prioriteres i planlægningen, er en remisens fra Miljøbeskyttelsesloven. Dette ses også i VMP III og "Grøn Vækst", men er fraværende i de øvrige planer. "Natur- og Landbrug - en ny start" viderefører på den måde den genfundne trend og vægter menneskets adgang og oplevelse af naturen højt. De mellemliggende planer, NPO, VMP I, HBL og især VMP II havde ikke samme prioritering af menneskets oplevelse af naturen og fokuserede mere på at forbedre miljøtilstanden.

Analysen af de syv forudgående vandmiljøhandlingsplaner viste, at kortlægningsprocesserne var meget forskelligartede. MBL, NPO, VMP I og HBL fokuserede på at involvere mange interessenter i kortlægningen, eksempelvis gennem de såkaldte konsensuskonferencer. De senere planer prioriterer ikke denne konsensusøgning, hvor miljøforskningsinstitutioner og eksperter er næsten ene om at varetage kortlægningen. I "NL - en ny start" søges denne konsensus om kortlægningen genetableret, eksempelvis gennem oprettelsen af den eksterne følgegruppe og interesseorganisationernes mulighed for at reagere på kommissionens overvejelser igennem hele planlægningsforløbet. Dette er en tydelig tilbagevendende til fremgangsmåden for kortlægning i forbindelse med de tidlige planer og et klart brud med praksis i de nærmest forudgående planer. Årsagen til denne reorientering mod den tidligere fremgangsmåde skal sandsynligvis ses som et ønske om at undgå stor debat om de centrale antagelser om virkeligheden, som planlægningen hviler på. Gennem debat i kortlægningsfasen har de forskellige aktører mulighed for at præsentere relevant input. Landbrugsorganisationerne kan videregive de negative og positive praktiske erfaringer, som de har, og dermed undgå paradoksale eksempler og offentlig diskussion om, om den valgte fremfærd overhovedet er rationel. Dette fordres også ved, at interessenterne får en ejerskabsfølelse for det indgåede kompromis bag kortlægningen og derfor har større tendens til at støtte senere faser i planlægningsprocessen. Figur 13 viser, hvordan kortlægningsfasen kan forløbe forskelligt.

Ensidig planlægning



Inddragelses planlægning



Figur 13. Overvejelser omkring, hvordan kortlægningsfasen og inddragelse af interessenter heri påvirker de efterfølgende led i planlægningskredsløbet.

Som tidligere nævnt orienterer afvejningen i "Natur og Landbrug - en ny start" sig ikke udelukkende mod økonomiske- eller miljømæssige hensyn. Det dualistiske afvejningsprincip med fokus af omkostningseffektivitet er en videreførelse af det afvejningsprincip, der omtales i "Grøn Vækst" og i noget omfang også VMP III. Dette var ikke typisk for vandmiljøhandlingsplanerne i 90'erne og 80'erne, hvor miljømæssige blev prioritet højt. Årsagen til, at "NL - en ny start" ligesom de seneste planer prioriterer både miljø og økonomi, kan tilskrives flere forskellige udviklinger. Eksempelvis er efterspørgslen efter landbrugsprodukter steget både på grund af befolkningstilvækst, men også som følge af produktion af bioethanol. Herudover har forhold som en stram samfundsøkonomi, og mindre interesse for nationale miljøproblemer i befolkningen og medierne, sandsynligvis også indflydelse på, at afvejningen har forskudt sig i og "NL - en ny start" ligesom i de nærmest forudgående vandmiljøhandlingsplaner.

"Grøn Vækst" introducerede med ålegræs indikatoren et brud med den hidtidige metode til målsætning for vandmiljøhandlingsplanerne. Forinden havde vandmiljøhandlingsplanernes målsætninger været bundet tæt op af estimater udregnet gennem eksempelvis den såkaldte Daisy-model. "Natur og Landbrug - en ny start" ligger op til et brud med begge hidtidige metoder og foreslår, at reguleringen gøres emissionsbaseret, hvilket ses i uddraget.

En ny, emissionsbaseret regulering af husdyrproduktionen skal også fokusere på udledningskrav frem for at stille krav til produktionens størrelse og indretning. En sådan ny regulering vil understøtte de nye investeringer i produktionsanlæg og teknologi, som erfaringsmæssigt fører til gevinster for både miljø, klima og indtjening.

(Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 10)

Dette åbner op for, at den enkelte landbrugsbedrift, alt efter omgivelsernes sårbarhed, får opstillet individuelle målsætninger, som skal opfyldes. I stedet for at opstille de samme krav over hele landet kan produktionen tilpasses efter omstændighederne. Som tidligere nævnt er denne fremgangsmåde kendt i forbindelse med luftforurening fra industrien, hvor den enkelte fabrik må investere i teknologi til rensning for at imødekomme de målsætninger, der er for netop deres virksomhed. På samme måde er tanken, at den enkelte landmand selv skal åbne skuffen med virkemidler og vælge nogle ud, der vil gøre ham i stand til at leve op til kravene for hans bedrift. På den måde bliver landbrugene til fødevarerfabrikker, der i høj grad er underlagt samme krav som industrien. Dette er et endeligt opgør med forestillingen om bondebruget, hvilket også bekræftes af det faktum, at kapitalfonde mv. er begyndt at overtage landbrugsbedrifter. Denne tilgang til opstillingen af mål og virkemidler i "NL - en ny start" er et radikalt brud med de forudgående planer. Måden at tænke landbrugsproduktion og regulering af forureningen her fra redefineres i retning af, hvad der kendes fra industrien. På nogle punkter minder tankegangen bag reguleringen om fremfærden overfor industriens forurening i Miljøbeskyttelsesloven. Her blev industrien også præsenteret for en række krav, som de i forhandling med kommunerne selv måtte implementere virkemidler for at opnå.

"NL - en ny start" er som bekendt blot et kortlægningsdokument, der giver en række anbefalinger til, hvordan miljø- og fødevarerpolitikken skal forløbe fremover. På baggrund heraf er det svært at vurdere, hvordan implementeringen og afleveringen af en potentiel fremtidig plan vil forløbe. Derfor kan overvejelser om, hvorvidt disse faser vil bryde med hidtidig praksis, kun være gisninger ud fra de tilkendegivelser, der præsenteres i rapporten. Der fokuseres meget på, at al planlægning skal foregå i god tid og med inddragelse af interessenter. Herudover skal der være tillid og god dialog omkring reguleringen, der skal være gennemsigtig og evidensbaseret (Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 21). Denne fokusering er på mange måder et brud med den hidtidige fremgangsmåde, hvor planlægningsprocessen forløb hurtigt, og inddragelsen og dialogen om indholdet ofte ikke var særlig åben. Det etableres således et relativt nyt fokus på at gennemføre planlægningen mere i samarbejde med interessenterne. Baggrunden for prioriteringen er sandsynligvis, at landbrugserhvervet, embedsmændene og miljøorganisationerne stod, og står, meget stejlt overfor hinanden. Herudover er de mange komplikationer med at få implementeret virkemidlerne i forbindelse med "Grøn Vækst" sikkert også medvirkende årsag til den nye orientering.

Det bæredygtige udgangspunkt og dualistiske fokus italesættes i "NL - en ny start," som en helt nu tilgang i miljøpolitikken. Begrebet blev dog allerede introduceret i HBL og omtales også de senere planer, som dog ikke bærer stort præg af Dryzek's definition på bæredygtighedsdiskursen. Dette gør "Grøn Vækst" imidlertid, og "NL - en ny start" ligger tæt på den diskurs, der kommer til udtryk her. Der er dog den variation, at "Grøn Vækst" minder om, hvad Dryzek betegner som *godartet vækst* diskursen i under bæredygtighedsdiskurserne. "NL - en ny start" derimod bærer mere præg af den anden underinddeling *økonomisk modernisering*. Dette skyldes det udtalte krav om at reformere og forandre miljøreguleringen, og selve måden hvorpå miljø og natur opfattes og italesættes. *Godartet vækst* er, jf. definitionen, mere jordnær og orienteret mod mindre justeringer.

Kortlægningsrapporten "Natur og Landbrug - en ny start" blev i april 2013 præsenteret som værende oplægget til et grundlæggende paradigmeskift for dansk miljø- og landbrugspolitik. Overordnet set viser dette speciale, at der på flere punkter er tilløb til at reformere miljø- og landbrugspolitikken i forhold til, hvordan der planlægges. Dette ses i forhold til det helt grundlæggende, nemlig hvilke objekter planlægningen orienterer sig imod, men i høj grad også til kortlægningsprocessen og det meget partcipatoriske fokus igennem alle planlægningsfaser. Herudover er det bemærkelsesværdigt, at mål og virkemidler, og måden den henholdsvis opstilles og benyttes, foreslås ændret fuldstændigt. I stedet for at være generelle mål og virkemidler målrettes de alt efter, hvor sårbare omgivelserne er og hvor forurenede aktiviteterne er.

Der er dog også reminiscenser og fortsættelser af den forudgående planlægning at finde i rapporten "NL - en ny start". Dette ses især i forhold til det diskursive indhold, hvor bæredygtighed gennemgående italesættes markant, som det også var tilfældet i "Grøn Vækst". Der er dog tale om den mere reformistiske underinddeling *økonomisk modernisering* og ikke *godartet vækst* diskursen fra GV. Den *økonomiske rationalisme* er ligeledes mere fremtrædende, ligesom den *demokratiske pragmatiske* også fremstår klarere. Tankegangen om, at "*tage højde for de enkelte vandområders tilstand og deres forskellige indsatsbehov*", minder, som tidligere nævnt, meget om udgangspunktet for recipientkvalitetsplanlægningen (Natur- og Landbrugskommissionen, 2013 s. 10). Tankegangen om at fokusere på de svage recipienter var central i Miljøbeskyttelsesloven, hvilket anbefales i "NL - en ny start" om end på baggrund af større faglig viden. På samme måde minder oplægget til forhandling om mål og virkemidler med den enkelte landmand om forhandlingspolitikken mellem kommuner og industri efter MBL. "NL - en ny start" har således på mange punkter samme udgangspunkt som MBL. Fordrende for denne orientering er sandsynligvis, at landbrugsbedrifterne i "NL - en ny start" i høj grad opfattes som fødevarerfabrikker uden nær forbindelse til naturgrundlaget og ikke som små selvstændige bondebrug.

8. Konklusion

Danmark fik i 1973 Miljøbeskyttelsesloven, der regulerede samfundets interaktion med naturen med det formål at minimere miljøproblemer. Denne er sidenhen blevet erstattet af en række andre handlingsplaner med det samme formål. Dette speciale har analyseret syv af disse overordnede vandmiljøhandlingsplaner med henblik på planlægningsprocessen og det diskursive indhold. Baggrunden herfor er en ambition om at kunne vurdere, hvorvidt Natur- og Landbrugskommissionens rapport "Natur og Landbrug - en ny start" fra april 2013 repræsenterer et brud med den hidtidige praksis indenfor området. Selve navngivningen af rapporten, og nogle af kommentarerne der fulgte den, påpegede, at den var en milepæl i dansk miljøpolitik og argumenterede for et paradigmeskifte.

Analysen af de hidtidige planer skete under inddragelse af Dryzeks miljødiskurser for at operationalisere begrebet miljøopfattelse, samt Christensens planlægningsteori for at kunne dissekere planlægningsprocessen. Analyserammen fulgte Faircloughs kritiske diskursanalyse, hvor den historiske kontekst, planlægningsprocessen og selve teksten var genstand for undersøgelserne. Den initierende analyse blev sammenfattet med en vurdering af hvilke mønstre og tendenser, der havde præget de hidtidige vandmiljøhandlingsplaner. Her blev det klart, at der planerne imellem har været store forskelle men også ligheder. I forhold til planlægningens objekt blev der fra NPO og frem etableret et fokus på næringsstoffer, som i VMP I blev indsnævret til primært at omhandle kvælstoftabet til vandmiljøet. Dette fortsatte frem til VMP III, hvor både fosfor og sprøjtemidler blev centrale. På samme måde ændres kortlægningsforløbene bag planerne. Forud for de tidligste planer blev der afholdt konferencer for at blive enige om problemernes omfang og fremgangsmåden til at afhjælpe dem. I de senere planer bliver kortlægningen fortrinsvist varetaget af eksperter og en fælles enighed prioriteres ikke ligeså højt. Målene og virkemidlerne bevæger sig igennem planerne længere og længere ind i landmandens produktion, senest med krav om fx efterafgrøder. Alle mål og virkemidler har igennem planerne, overfor landmændene, været generelle.

I afvejningen af miljøhensyn mod økonomi er der en bemærkelsesværdig sammenhæng med konjekturene. I opgangstider med overproduktion i landbruget prioriteredes miljøet højt, hvorimod der i krisetider med stor efterspørgsel efter fødevarer var en mere afbalanceret afvejning. Denne sammenhæng mellem verdenssituationen, den dominerende miljødiskurs og miljølovgivningen fremstår klart i analysen. Udviklingen i implementeringen bærer tydeligt præg af, at plansystemet ændrer sig. Miljøministeriet var i 70'erne og 80'erne i toppen af planlægningshierarkiet og udstak rammelovgivningen, hvorefter amter og implementerede lovgivningen. I 90'erne indtræder EU øverst i planhierarkiet, og i 2007 bliver amterne nedlagt, og sådanne begivenheder påvirker implementeringen af vandmiljøhandlingsplanerne. I implementeringen er det herudover også interessant, at myndighedernes muligheder for at sanktionere forbedres gennem planerne. Specifikt i forhold til afleveringen etableres der forskellige narrativer gennem planerne. Der fokuseres i nogle planer på at fortælle en historie om en åben og konsensusøgende kortlægning, hvorimod andre ikke har samme prioritering.

Der sker også en udvikling i, hvordan miljøet og miljøproblemerne italesættes igennem planerne. Miljøbeskyttelsesloven opfatter udelukkende problemerne som en konsekvens af en skæv fordeling, hvilket er typisk for miljødiskursen *evig vækst*. De senere planer udtrykker en markant anden diskurs gennem følelsesladede metaforer og en skarp orientering mod omfattende problemløsning. Således bliver *overlevelses* og *problemløsnings* diskurserne mere tydelige i NPO og VMP I. I HBL introduceres *bæredygtigheds* diskursen, som ligeledes præger de efterfølgende planer.

Specialets initierende analyse besvarer problemformuleringens første del; "*hvilke miljøopfattelser og planlægningstilgange har domineret de hidtidige danske vandmiljøhandlingsplaner*". I gennem undersøgelserne var det tydeligt at se, hvordan alle vandmiljøhandlingsplanerne var en reaktion på udviklingerne i deres tid og således en form for historisk stilbillede.

For at underbygge specialets indledende analyse er der foretaget to kvalitative interviews med Peter Gæmelke og David Rehling. Begge aktører har gennem deres engagement i henholdsvis Dansk Landbrug og Danmarks Naturfredningsforening, et stort kendskab til vandmiljøhandlingsplanerne. Forud for de to interviews havde de begge gennemlæst afsnit 6 "Mønstre og tendenser i danske vandmiljøhandlingsplaner", hvilket de ti interviewspørgsmål ligeledes omhandlede. Begge respondenter var helt eller delvist enige i alle antagelserne, på nær et enkelt tilfælde. David Rehling var ikke enig i vurderingen af, at virkemidlerne over tid er blevet mere omfattende og opfatter de tidligste virkemidler som de "skrappeste". På trods af dette ene forhold ses respondenternes udtalelser som bekræftende for analysen.

Resultaterne fra den indledende analyse danner udgangspunkt for besvarelsen af problemformuleringens anden del omhandlende "*i hvor høj grad ligger 'Natur og Landbrug - en ny start' op til en ny praksis indenfor området?*". For at kunne sammenligne med de forudgående planer analyseres "Natur og Landbrug - en ny start" efter samme fremgangsmåde i forhold til planlægningsproces og diskursivt indhold. Her blev det klart, at "NL - en ny start" orienterer sig mod flere forskellige planlægnings objekter; både menneskets ydre omgivelser, fosfor, kvælstof, sprøjtemidler og landbrugerhvervets rammevilkår. Målene og virkemidlerne foreslås rettet specifikt mod den enkelte besætning, hvor der skal tages højde for omgivelsernes sårbarhed og aktiviteternes forureningsbelastning. I afvejningen mellem miljøhensyn og økonomi argumenteres der for, at planlægningen skal respektere begge dele, og et optimum skal opnås. I både implementering og kortlægning bliver der fokuseret meget på at inddrage interessenter, og denne historie søges ligeledes etableret i forhold til afleveringen. Der er indikationer på flere forskellige miljødiskurser i "NL - en ny start", især deleshed den *økologiske modernisering*. Dette ses primært ved, at behovet for at reformere produktionen, og reguleringen af denne, italesættes meget kraftigt. Herudover bærer planen også præg af alle problemløsningsdiskurserne.

Sammelingen af "Natur og Landbrug - en ny start" med mønstrene og tendenserne i de forudgående planer viste, at rapporten på flere punkter er nytænkende og ligger op til en omfattende reform. Det største brud med de tidligere planer er at orientere sig væk fra de generelle mål og virkemidler for at planlægge differentieret under hensyntagen til aktiviteterne og det omkringliggende miljø. På trods af, at denne anbefaling synes revolutionerende, var dette faktisk tankegangen i Miljøbeskyttelsesloven fra 1973 gennem den såkaldte recipientkvalitetsplanlægning. "Natur og Landbrug - en ny start" minder også om Miljøbeskyttelsesloven på andre punkter, som afvejning og valg af virkemidler. Der ligger eksempelvis op til, at landmændene selv skal finde virkemidler og implementere dem for at leve op til de krav, der stilles til den enkelte bedrift. Samme fremgangsmåde var typisk i forbindelse med Miljøbeskyttelsesloven - industrien skulle leve op til en række krav og selv implementere løsninger. Udgangspunktet for planlægningen i "Natur og Landbrug - en ny start" er dog meget anderledes end i 70'erne. Dette skyldes, at der igennem de forudgående vandmiljøhandlingsplaner er opbygget et kendskab til, hvordan miljøet reagerer på forskellig forurening, og hvordan denne undgås mest effektivt. "Natur og Landbrug - en ny start" både anerkender og benytter sig af denne viden igennem stort set alle anbefalinger. I forhold til det diskursive indhold er der en sammenhæng mellem, hvordan miljøet tænkes og italesættes i "Grøn Vækst" og "Natur og Landbrug - en ny start". Der udtrykkes i begge en markant tilslutning til bæredygtighed og de to diskurser, som Dryzek sætter i forbindelse hermed. Der er dog indikationer på, at "Natur og Landbrug - en ny start" bærer mere præg af diskursen *økologisk modernisering* end "Grøn Vækst".

På baggrund af dette speciales analyser og vurdering kan det konkluderes, at "Natur- og Landbrug - en ny start" på én og samme tid både repræsenterer mere af det samme, et flashback og en ny start.

9. Litteraturliste og noter.

Alexander Richard Framing Discourse on the Environment: A Critical Discourse Approach [Book]. - [s.l.] : Taylor & Francis, 2008.

Andersen Mikael Skou and Hansen Michael W. Vandmiljøplanen - fra forhandling til symbol [Book]. - [s.l.] : Forlaget NICHE, 1991.

Arealdatakontoret Kvælstoftilførsel og kvælstofudvaskning i dansk planteproduktion [Report]. - 1984.

Arler Finn Humanøkologi - Miljø, teknologi og samfund [Book]. - Aalborg : Aalborg Universitetsforlag, 2002.

Arler Finn Landskabet, værdierne - og demokratiet. Tange Sø som case [Performance]. - [s.l.] : Aalborg Universitet, 2010.

Basse Ellen Margrethe Miljøankenævnet, dets anvendelse og dets virksomhed [Article] // Retfærd. - [s.l.] : Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1981. - Retfærd 15. - pp. 24-41.

Berge Wim van Dijk en Hein ten Agricultural nitrogen use in selected EU countries. A comparison of N recommendations, and restrictions in response to the EU Nitrate Directive [Report]. - [s.l.] : Applied Plant Research. Research Unit AGV., 2009.

Brun Peter [et al.] P5-projekt: Grøn Vækst - 10 meter fra eller til? - En rapport om planlægnings problematikker [Report]. - [s.l.] : Aalborg Universitet, 2010.

Bundgaard Maria Venstre klar til at ændre Grøn Vækst-plan [TV2 Danmark]. - Odense : TV2 Nyhederne, februar 7., 2011.

Butteris Crispin, Wolfenden John A. and Goodridge Alistair P. Discourse Analysis: a technique to assist in enviromental conflicts [Report]. - http://www.personal.ceu.hu/students/03/lordan_Hristov/discourse.pdf : University of New England, 2000.

Carlsen Søren Miljøminister Connie Hedegaard [P1] = Politisk Sommer. - København : Danmarks Radio, juni 30., kl. 17:10 på P1, 2007. - <http://www.dr.dk/P1/Serier/politisksommer2007/Udsendelser/20070530124414.htm>.

Carson Rachel Silent Spring [Book]. - [s.l.] : Houghton Mifflin, 1962.

Christensen Helle A. Grøn vækst: Eyvind Vesselbo: Grøn vækst kan blive miljøpolitisk milepæl [Article] // Landbrugsavisen. - september 19., 2008. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e13a312a>.

Christensen Per Kampen om vandet - grundbog i miljøplanlægning [Book]. - [s.l.] : Aalborg Universitetsforlag, 2000.

Christensen Per Kapitel 8; Planlægning i det åbne land [Conference] // Indhold til den kommende udgave af "Humanøkologi" redigeret af Finn Arler. - Aalborg : Aalborg Universitetsforlag, 2013.

Christensen Per Kvælstofkredsløb og vandmiljøplaner [Book Section] // Humanøkologi - miljø, teknologi og samfund / book auth. Arler Finn [et al.]. - [s.l.] : Aalborg Universitetsforlag, 2002.

Den Danske Naturfond Pressemeddelse [Online] // Ny naturfond skal give Danmark mere natur. - Miljøministeriet m.fl., november 27, 2013. - januar 19., 2014. - http://www.mim.dk/Presserum/2013/20131127_naturfond.htm.

DMU Natur- og miljøeffekter af mulige VMP-III virkemidler i relation til landbrug [Online]// VMP III - Forarbejde. - Folketinget, april 7., 2003. - december 28., 2013. - www.vmp3.dk/Files/Filer/Rap_fra_t_grupper/natur_miljoeffekter_vmp3.pdf.

DMU Næringsstoffer - arealanvendelse og naturgenopretning [Report]. - [s.l.] : DMU, 1997.

DMU og DJF Vandmiljøplan II – baggrund og udvikling [Report]. - [s.l.] : Miljøministeriet, 2002.

DMU og DJF Vandmiljøplan II – faglig vurdering [Report]. - [s.l.] : Miljø- og Energiministeriet, 1998.

DMU og DJF Vandmiljøplan II – slutevaluering [Report]. - [s.l.] : Miljøministeriet, 2003.

Dobson Andrew Green Political Thought: An Introduction [Book]. - [s.l.] : Unwin Hyman, 1990.

Dryzek John S. The Politics of the Earth [Book]. - [s.l.] : Oxford University Press, 2005.

Easton David The Political System: An Inquiry into the State of Political Science [Book]. - [s.l.] : Alfred A. Knopf, 1971.

Ebdrup Niels Hvad er hermeneutik? [Online]// videnskab.dk. - februar 15, 2012. - oktober 7, 2013. - <http://videnskab.dk/kultur-samfund/hvad-er-hermeneutik>.

Eckersley Robyn Environmentalism and Political Theory: Toward an Ecocentric Approach [Book]. - [s.l.] : UCL-Pr, 1992.

Engberg Jens Det heles vel. Forureningsbekæmpelsen i Danmark fra loven om sundhedsvedtægter i 1850erne til miljøloven 1974 [Book]. - 1999.

Europarådet Nitratdirektivet [Report]. - [s.l.] : Europakommisionen, 1991.

Europarådet Vandrammedirektivet [Report]. - 2000.

Folketinget 1997-98, 2. samling - L 58 (som vedtaget): Forslag til lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække. [Online]// Folketingets Arkiv. - Folketinget, april 28, 1998. - december 16, 2013. - http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19972/lovforslag_som_fremsat/L58.htm.

Folketinget Aftale vedrørende Vandmiljøplan II [Online]// Folketingets Arkiv. - februar 17, 1998. - december 16, 2013. - http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19972/lovforslag_som_fremsat/L58.htm.

Forskningsafdelingen Rapport fra konsensuskonference - kvælstof, fosfor og organisk stof i jord- og vandmiljøet [Report]. - [s.l.] : Miljøstyrelsen, 1991.

Forureningsministeriet Lov om miljøbeskyttelse [Book]. - 13. juni : Folketinget, 1973.

Forureningsrådet Rapport 12: "Recipientforhold" [Report]. - [s.l.] : Forureningsrådet, 1971.

Forureningsrådet Rapport 15: "Målsætning" [Report]. - [s.l.] : Forureningsrådet, 1971.

Forureningsrådet Rapport 16: "Plantenæringsstoffer. Jord." [Report]. - [s.l.] : Forureningsrådet, 1971.

Fritzbøger Bo Det åbne lands kulturhistorie - gennem 300 år [Book]. - [s.l.] : Narayana Press, Gylling, 2004.

Fritzbøger Bo Vandets veje [Book]. - [s.l.] : Gyldendal, 2009.

From Lars and Johansen Martin Miljø: Miljøindsats som før Auken [Article] // Jyllandsposten. - juni 13, 2003. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e0083dbe>.

Grønt Miljø Både natur og landbrug [Article] // Grønt Miljø. - april 30., 2013. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e3c5313e>.

Gæmelke Peter Transskribering vedlagt i Bilag 6 [Interview]. - [s.l.] : Telefonisk interview, februar 12, 2014. - <https://dl.dropboxusercontent.com/u/69456774/Peter%20Gem%C3%A6lke.wma>.

Gaarmand Arne Plan og metode [Book]. - København : Arkitektens Forlag, 1991.

Hajer Maarten and Wagenaar Hendrik Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society [Book]. - [s.l.] : Cambridge University Press, 2003.

Hajer Maarten The Politics of Environmental Discourse [Book]. - [s.l.] : Oxford University Press, 1995.

Hansen Christian Friis Havmiljø: Vandet er klart i Århus Bugt [Article] // Jyllandsposten. - januar 30., 2000. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=Z5457864>.

Hansen Frank and Simonsen Kirsten Geografiens videnskabsteori [Book]. - [s.l.] : Roskilde universitetsforlag, 2007.

Hjøllund Michael Minister: Opfølgning på kommission afhænger af Vækstplan [Article] // Altinget.dk. - København : [s.n.], januar 21., 2014.

Holm Poul [et al.] Humanistisk naturforskning - omverden, individ og samfund [Report]. - [s.l.] : Forskningsrådet for Kultur og Kommunikation, 2004.

Ingemann Jan Holm Strukturudvikling og miljø i dansk landbrug [Book Section] // Humanøkologi - miljø, teknologi og samfund / book auth. Arler Finn [et al.]. - [s.l.] : Aalborg Universitetsforlag, 2002.

Institut for Bioscience Iltsvind i danske farvande [Online] // Videnudveksling » Til myndigheder og særligt interesserede » Havmiljø » Iltsvind ». - Aarhus Universitet, februar 15., 2012. - november 29, 2013. - http://bios.au.dk/videnudveksling/til-myndigheder-og-saerligt-interesserede/havmiljoe/iltsvind/populaert/iltsvind_i_danske_farvande/.

Jacobsen Bo Neergaard Miljøagentur til Danmark [Article] // Ingeniøren. - [s.l.] : Ingeniøren, april 6, 1990. - p. 7.

Jerking Anders Hvordan gik det Foghs frø, fugl og fisk? [Article] // Altinget. - [s.l.] : Altinget.dk, april 17., 2009. - <http://www.alinget.dk/artikel/2009-4-14-hvordan-gik-det-foghs-froe-fugl-og-fisk>.

JStor JSTOR Search [Online] // JStor.org. - Andrew W. Mellon Foundation, oktober 9, 2013. - oktober 9, 2013. - <http://www.jstor.org.zorac.aau.dk/action/doBasicSearch?Query=john+dryzek&acc=on&wc=on&fc=off>.

Jyllandsposten Debat: Århus Bugt i bedring, men stadig sårbar [Article] // Jyllandsposten. - februar 15., 2000. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=Z5533951>.

Jørgensen Marianne Winther and Phillips Louise Diskursanalyse som teori og metode [Book]. - [s.l.] : Roskilde Universitetsforlag, 2010.

Kristensen Bent Egaa Historisk metode [Book]. - [s.l.] : Hans Reitzels Forlag, 2007.

Kvale Steniar Interview - En introduktion til det kvalitative forskningsinterview [Book]. - København : Hans Reitzels Forlag, 1997.

Landbrugsministeriet Handlingsplan for en bæredygtig udvikling i Landbruget [Report]. - 9. april : Landbrugsministeriet, 1991.

Lindblom Charles E. The science of "muddling Through" [Book Section] // Readings in Planning Theory. - [s.l.] : Blackwell Publishing, 1959.

Litfin Karen Ozone Discourses: Science and Politics in Global Environmental Cooperation [Book]. - [s.l.] : Columbia University Press, 1994.

Lund-Larsen Jacob - Det må ikke blive en fest for andres penge [Article] // Effektivt Landbrug. - april 20., 2013. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e3c1f5a5>.

Miljøministeriet 40 år for grøn velfærd [Report]. - april : Miljøministeriet, 2012.

Miljøministeriet Aktionsplan for havet omkring Danmark [Book]. - 28. oktober : [s.n.], 1986.

Miljøministeriet Bekendtgørelse om ændringer i ministeriernes forretningsområder . - [s.l.] : <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=48498>, oktober 5., 1973.

Miljøministeriet Beretning om vandmiljøplanen. - [s.l.] : Miljø- og planlægningsudvalget, april 30., 1987.

Miljøministeriet Det nye Danmarkskort - planlægning under nye vilkår [Report]. - <http://www.sns.dk/udgivelser/2006/87-7279-714-2/html/kap01.htm> : Skov- og Naturstyrelsen, 2006.

Miljøministeriet Fakta om Den Danske Naturfond [Online] // Den Danske Naturfond. - Miljøministeriet, december 2., 2013. - januar 18., 2014. - <http://www.mim.dk/NR/rdonlyres/E3EA7850-8A53-49B7-9277-177A9BD038B8/0/FaktaomNaturfond.pdf>.

Miljøministeriet Handlingsplan mod forureningen af det danske vandmiljø med næringssalte [Report]. - 31. januar 1987 : Miljøministeriet Departementet, 1987.

Miljøministeriet Miljøreformen [Online] // Jubilæumsskrift. - Miljøministeriet, 2013. - november 11, 2013. - http://www.mim.dk/Ministeriet/Baggrund_og_historie/Jubil%C3%A6umsskrift/milj%C3%B8reformen.htm.

Miljøministeriet og Fødevareministeriet Afrapportering fra arbejdsgruppen for evaluering af virkemidlet efterafgrøder [Online] // Vandmiljøplan III midtvejsevaluering 2008. - Plantedirektoratet og Miljøstyrelsen, November 2008. - januar 3., 2014. - <http://www.mim.dk/NR/rdonlyres/D18DA2D6-8FD3-4870-A1FD-83FA3B4CF09B/0/MidtvejsevalueringenafVMPIIIefterafgr%C3%B8der.pdf>.

Miljøministeriet og Fødevareministeriet Det faglige grundlag for vandmiljøplan III - Arbejdsgruppernes fælles afrapportering [Online] // VMP III - forarbejde. - Folketinget, december 2003. - december 18, 2013. - <http://www.vmp3.dk/Files/Filer/Slutrapporter/del-1-1.dec-med-logo.pdf>.

Miljøministeriet og Fødevareministeriet Møde i "arbejdsgruppen for generelle og regionale virkemidler" [Online] // VMP III Forarbejde. - oktober 3., 2003. - december 12., 2013. - <http://www.vmp3.dk/DWSDownload.asp?File=Files%2FFiler%2Fresume%5Fden%5F3%2E%5Foktober%5F%2D%5Fendelig%2Edoc>.

Miljøministeriet og Fødevareministeriet VMP III - den politiske aftale [Online] // Vandmiljøplan III - aftalen. - Folketinget, april 2., 2004. - december 17., 2013. - http://www.vmp3.dk/Files/Filer/VMP_III-aftale-endelig_.pdf.

Miljøministeriet og Fødevareministeriet VMP III - folderen [Online] // Vandmiljøplan III - aftalen. - Folketinget, april 2., 2004. - december 27., 2013. - http://www.vmp3.dk/Files/Filer/vandmiljoplan_folder.pdf.

Miljøministeriet Redegørelse om vandmiljøplanen [Report]. - 1990.

Miljøstyrelsen Evaluering af informations- og rådgivningsbaserede virkemidler i Pesticidhandlingsplan II [Online] // Webversioner af Miljøstyrelsens publikationer (1998-2011). - Miljøministeriet, 2003. - december 12, 2013. - <http://www2.mst.dk/common/Udgivramme/Frame.asp?http://www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2003/87-7972-766-2/html/kap02.htm>.

Miljøstyrelsen Formål, strategi og forudsætninger for vandovervågning 1998-2003 [Online] // Webversioner af Miljøstyrelsens publikationer (1998-2011). - Miljøministeriet, 2003. - december 12, 2013. - <http://www2.mst.dk/common/Udgivramme/Frame.asp?http://www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2000/87-7909-884-3/html/kap02.htm>.

Miljøstyrelsen Iltsvind og fiskedød i 1981 - omfang og årsager [Report]. - [s.l.] : Miljøstyrelsen, 1984.

Miljøstyrelsen Nitrat og drikkevand og grundvand i Danmark [Report]. - [s.l.] : Miljøstyrelsen, 1983.

Miljøstyrelsen NPO-handlingsplanen og tilsyn m.v. [Report]. - [s.l.] : Miljøstyrelsen, 1985.

Miljøstyrelsen NPO-redegørelsen [Report]. - [s.l.] : Miljøstyrelsen, 1984.

Miljøstyrelsen Opgørelse af belastning fra land til de indre danske farvande med organisk stof, total-N og total-P [Report]. - [s.l.] : Miljøstyrelsen, 1983.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri Faktaark om Vækstplan for fødevarer [Online] // Vækstplan Fødevarer 2013. - Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, december 16., 2013. - januar 18., 2014. - http://fvm.dk/fileadmin/user_upload/FVM.dk/Nyhedsfiler/faktaark-vaekstplan-for-foedevarer.pdf.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri Notat om praktisk implementering af Grøn Vækst (GV) [Report]. - [s.l.] : Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2010.

Moe Mogens Environmental Administration in Denmark [Report]. - [s.l.] : Miljøstyrelsen, 1995.

Mose Peter Auken bøjer af over for Ritt [Article] // Politikken. - november 25, 1997.

Natur- og Landbrugskommissionen (A) Bud på fremtiden [Online] // Om Kommissionen > Følgegruppe > Bud på fremtiden. - Natur- og Landbrugskommissionen. - januar 18., 2014. - http://www.naturoglandbrug.dk/bud_p%C3%A5_fremtiden.aspx?ID=51010.

Natur- og Landbrugskommissionen Ekstern Følgegruppe [Online] // Om Kommissionen. - Natur- og Landbrugskommissionen. - september 26, 2013. - <http://www.naturoglandbrug.dk/f%C3%B8lgegruppe.aspx?ID=50643>.

Natur- og Landbrugskommissionen Natur og Landbrug - en ny start [Report]. - [s.l.] : Natur- og Landbrugskommissionens sekretariat, 2013.

Naturstyrelsen Om nationalparker [Online] // Danmarks Nationalparker. - Naturstyrelsen. - september 23, 2013. - <http://www.danmarksnationalparker.dk/Om/Historien/>.

Naturstyrelsen Ålegræsarbejdsgruppens rapport - Konklusioner [Online] // Session: Ålegræs som indikator for opnåelse af god miljøtilstand. - Naturstyrelsen, maj 30., 2011. - januar 3., 2014. - http://www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/BBB8BABC-2BEF-4EB5-9AEF-791EE8CC14B0/125822/VP_Konference_legrs_300512.pdf.

Nielsen Kurt, Søndergaard Martin and Friberg Nikolai God miljøkvalitet i søer og vandløb [Article] // Aktuell Naturvidenskab. - 2005. - <http://viden.jp.dk/binaries/an/7991.pdf>.

Nordjyllands amtskommune Regionalplan 1985-97 [Report]. - 1986.

Olsson Henning Randzone-lov betyder retssag og politisk krig [Article] // DR P1 Radioavisen kl.18. - april 2., 2012. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e32c32d0>.

Planlægningsrådet for Forskningen Konsensusrapport - Kvælstof og fosfor i vandmiljøet [Report]. - [s.l.] : 12.-14. april, 1987.

Politikken Miljøpolitik på kollisionskurs [Article]. - oktober 19., 1990. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=A0112878>.

Regeringen Aftale om Grøn Vækst [Report]. - [s.l.] : Regeringen, 2009.

Regeringen Grøn Vækst [Report]. - [s.l.] : Regeringen, 2009.

Regeringsgrundlaget Et Danmark der står sammen [Report]. - [s.l.] : Regeringen, 2011.

Rehling David Transskribering vedlagt i Bilag 5 [Interview]. - februar 13, 2014. - <https://dl.dropboxusercontent.com/u/69456774/David%20Rehling.wma>.

Ritzaus Bureau (A) Auken jubler: Ny fond skal opkøbe værdifuld dansk natur [Article] // Ritzaus Bureau. - november 27., 2013. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e41c5fe4>.

Ritzaus Bureau (B) Det siger de om vækstplanen for fødevarer [Article] // Ritzaus Bureau. - 16. december, 2013. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e429edd8>.

Ritzaus Bureau Død fjord genopliver gødningsdebat [Article] // Ritzaus Bureau. - september 8., 1997. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=Z2085236>.

Ritzaus Bureau Fogh ville håndtere Auken anderledes i dag [Article] // Ritzaus Bureau. - november 16., 2008. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e14abcba>.

Ritzaus Bureau K beskylder V for sort snak om miljø [Article] // Ritzaus Bureau. - april 5., 2010. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e1f43c32>.

Ritzaus Bureau Landmænd blæser på omstridt miljølov [Article] // Ritzaus Bureau. - november 17., 2013. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e41803ee>.

Ritzaus Bureau R: Landmænd skal lave flere bræmmer [Article] // Ritzaus Bureau. - 26. februar, 2008. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e0d4a06e>.

Ritzaus Bureau Regeringen udsætter vandplaner [Article] // Ritzaus Bureau. - november 3., 2008. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e1469a13>.

Ritzaus Bureau Trodsige landmænd blæser på ny miljølov [Article] // Ritzaus Bureau. - september 5., 2012. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e3637b4c>.

Ritzaus Bureau Uenighed om årsagerne til omfattende iltsvind [Article] // Ritzaus Bureau. - august 30., 2002. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=Y3303236>.

Ritzaus Bureau V-bagland presser fødevareminister [Article] // Ritzaus Bureau. - november 6., 2010. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=e2476eff>.

Ritzaus Bureau Årtiers værste iltsvind er næsten ovre [Article] // Ritzaus Bureau. - november 29., 2002. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=Y3935096>.

Rothenborg Michael Hastværk var lastværk for naturen [Article] // Politiken. - oktober 5., 2008. - <http://politiken.dk/indland/article584092.ece>.

Science and Technology på AU Danmarks Miljøundersøgelser (DMU) [Online] // Om Science and Technology » Historie » Danmarks Miljøundersøgelser (DMU). - Science and Technology på AU, december 3., 2013. - december 4., 2013. - <http://scitech.au.dk/om-science-and-technology/historie/danmarks-miljoeundersoegelser-dmu/>.

Sillince John A Theory of Planning [Book]. - Hampshire, England : Gower Publishing Company Limited, 1986.

Smink Carla Planlægning for geografer, kursusgang 1-2 [Report]. - Aalborg : [s.n.], Efterår 2010.

Studienævn for Planlægning og Geografi Kandidatspecialet - semesterbeskrivelse [Report]. - [s.l.] : Aalborg Universitet, 2013.

Svensson Terkel EU truer Danmark med tre retssager [Article] // Ritzaus Bureau. - oktober 14., 1997. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=Z2347651>.

Sörlin Sverker and Warde Paul Nature's End: History and the Environment [Book]. - [s.l.] : Palgrave Macmillan, 2011.

Thisted Jens Forskningsmetode i praksis [Book]. - [s.l.] : Munksgaard, 2010.

Thomas W. Man's Role in Changing the Face of the Earth [Book]. - [s.l.] : University of Chicago Press, 1956.

Thulstrup Jørn Voldsomt fald i miljøbekymring [Article] // Ingenøren. - januar 14., 2000. - <http://infomedia.skoda.emu.dk/ms3/ShowArticle.aspx?outputFormat=Full&Duid=Z5378388>.

Tuler Seth Review of "The Politics of the Earth: Environmental Discourses" by John Dryzek [Journal]. - [s.l.] : Contemporary Human Ecology. - Vol. 5, No. 1 : Vol. <http://www.humanecologyreview.org/pastissues/her51/51bookreviews.pdf>.

TV-avisen TV-avisens nyhedsmagason [Performance]. - [s.l.] : Danmarks Radio, oktober 19, kl. 19.30, 1986.

United Nations World Commission on Enviroment and Devolpment (populært Brundtlandrapporten) [Report]. - New York : United Nations, 1987.

Vogt-Nielsen Karl Miljøindsatsen - før, under og efter Auken [Report]. - [s.l.] : Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA), 2005.

Warncke Esbern Feltbiologi [Book]. - [s.l.] : Gyldendal, 2008.

Wiggers Lisbeth and Sørensen Helene Munk Notat. Iltsvind i Mariager Fjord 1997. Status [Report]. - [s.l.] : Århus og Nordjyllands Amt, 1997.

Bilagsfortegnelse

Bilag 1:	.....	I
Bilag 2:	.....	V
Bilag 3:	.....	VI
Bilag 4:	.....	IX
Bilag 5:	.....	XI
Bilag 6:	.....	XV

Bilag 1: Interviewmetode

I forbindelse med specialets initierende analyse foretages der kvalitative interviews med David Rehling og Peter Gæmelke, tidligere engageret i henholdsvis Dansk Naturfredningsforening og Dansk Landbrug. Forberedelserne til interviewet, selve udførelsen og efterbehandlingen er gennemført under hensyntagen til de forhold, som Steinar Kvale omtaler som vigtige i sin bog "*Interview – En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*" fra 1997. Herudover har forelæsningsnoter fra kurset "Kvalitative metoder" og generelt erfaringer gennem hele uddannelsesforløbet været inspirerende for tilgangen til dette interview. I det følgende afsnit redegøres der for de overvejelser der er gjort i forhold til de tolv interviewstadier i Steinar Kvales model.

1. *Livsverden*. Udgangspunktet for interviewet er, at de interviewede personer er en del af en livsverden og har et forhold hertil. Det faktum, at dansk miljøplanlægning har været en del af både Rehling og Gæmelkes livsverden, er årsagen til, at de er udvalgt som interviewpersoner. Interviewet omhandler et specifikt emne, nemlig dansk miljøplanlægning. Både interviewer og respondent er interesserede i temaet, og der er ifølge Kvale således tale om et temaorienteret forskningsinterview. I forhold hertil er en vis grad af kildekritik nødvendig, da respondenternes engagement i en sektor kan have indvirkning på hans svar og holdninger (Kvale 1997). Dette holdes for øje igennem interviewene og i efterbehandlingen.

2. *Mening*. I forbindelse med kvalitative tematiserede interviews er det vigtigt at have en viden om de interviewedes livsverden, i dette tilfælde dansk miljøplanlægning. Interviewet er foretaget sent i specialeperioden, da viden indenfor området her er blevet akkumuleret igennem processen. Denne viden danner et bedre fundament for at forstå meningen i Rehling og Gæmelkes udtalelser samt det, som de underforstået giver udtryk for. Således kan både det faktuelle plan, hvad der rent faktisk bliver sagt, og meningsplanet, hvad der siges mellem "linjerne", bedre forstås. Forståelse og tolkning af implicite budskaber er ifølge Kvale essentielt i en interviewsituation (Kvale, 1997).

3. *Kvalitativt*. Udgangspunktet er det kvalitative tematiserede forskningsinterview, og dermed fokuseres der på at få nuancerede beskrivelser fra respondenterne, og udgangspunktet er dermed ord og mening. Ifølge Kvale er præcision i beskrivelser og stringens i meningsfortolkninger i det kvalitative interview hvad der svarer til eksakthed i kvantitative målinger (Kvale, 1997). Præcisionen søges sikret ved brug af optageudstyr samt notering af hovedpointerne i interviewene. Stringensen i tolkningen sikres, udover at være konsekvent, ved at involvere vejleder Carla Smink.

4. *Deskriptivt*. I forbindelse med forskningsinterviewet er ambitionen at indsamle ufortolkede data, som senere kan behandles. Derfor er det vigtigt, at den interviewede får mulighed for at udtrykke sine holdninger i sammenhængende tale uden indblanding og præciseringer (Kvale, 1997). På baggrund heraf interviewene planlagt således, at Rehling og Gæmelke får god tid til at besvare de overordnede spørgsmål, som de stilles, og de får mulighed for at tale helt ud inden de afbrydes. Denne fremgangsmåde er ligeledes at foretrække, da interviewet optages, og denne optagelse transskriberes efterfølgende. En normal samtale mellem to mennesker er sammensat af små udtalelser, konstateringer og tilkendegivelser såsom "ja", "nej" og "nå"¹, hvilket besværliggør forståelse af lydoptagelser og plumerer transskriberingen. På trods af, at interviewet indeholder flere af disse små udtalelser, er de udeladt i transskriberingen. Interviewet transskriberes for at sikre, at Rehlings og Gæmelkes udtalelser gengives ufortolket i sin sammenhæng. Herved kan læseren se på hvilket grundlag tolkningen i vurderingen er sket. Transskriberingen af interviewet med David Rehling ses i Bilag 5 "Transskribering af interview med David Rehling". Transskriberingen af interviewet med Peter Gæmelke ses i Bilag 6 "Transskribering af interview med Peter Gæmelke". Selve formålet med interviewene er at sikre et relevant og præcist materiale til brug som validering for specialets initierende analyse. Dette imødekommes gennem ovenstående foranstaltninger.

¹ Disse tilkendegivelser gives ofte for at vise den anden part i samtalen, at man er engageret og forstår meningen i hans udtalelser. Dette virker bekræftende for taleren, som derved fordres til at fortsætte. På baggrund heraf blev det fundet nødvendigt i nogen grad at benytte sig af sådanne ord. Bemærk at de ikke er medtaget i transskriberingen.

5. *Specificitet*. Et kvalitativt forskningsinterview har til formål at beskrive respondentens syn på specifikke situationer og handleforløb ud fra dennes forståelsesverden, og de mere generelle opfattelser er således irrelevante (Kvale 1997). Det specifikke i interviewene med Rehling og Gæmelke er deres opfattelse af, om specialets initierende analyse skitserer forskellige udviklinger gennem vandmiljøhandlingsplanerne, ligesom de har opfattet dem. Rehling og Gæmelkes holdning til vandmiljøhandlingsplanerne er meget uens, hvilket var årsagen til, at netop de er udvalgt. Denne forskellige opfattelse af, om den førte politik er meningsfuld eller ej er mindre interessant, om end det anerkendes at have en indflydelse på tilbagemeldingerne.

6. *Fokus*. Som det ligeledes forklares under 5. "Specificitet", omhandler et kvalitativt forskningsinterview et bestemt tema i respondentens livsverden. For at sikre fokus i forhold til dette tema er Rehling og Gæmelke ved den første kontakt informeret om specialets indhold, og i hvilken sammenhæng deres ekspertise indenfor området er relevant². Herudover blev der fremsendt et oplæg baseret på sammenfatningen af specialets initierende analyse afsnit 6 "Mønstre og tendenser i danske vandmiljøhandlingsplaner". Herudover blev respondenterne gjort bekendt med de 10 spørgsmål, som det ønskedes, at interviewet skulle tage sit udspring i³. Disse foranstaltninger er alle truffet med henblik på at informere respondenterne mest muligt om interviewets tema og sikre forudsætning for optimal fokusering. Spørgsmålene i det fremsendte materiale og de opfølgende spørgsmål under selve interviewet er ligeledes bevidst formuleret relativt lukket og specifikt for at sikre og opretholde fokus. Miljøpolitik og vandmiljøhandlingsplaner er et område, der indeholder stort potentiale for debat og digression, og derfor findes denne fremgangsmåde nødvendig. Respondenten føres, gennem strukturerede spørgsmål, igennem et tema, men ikke frem til bestemte meninger herom.

² Kopier af brevene der den 18/1 2014, blev afsendt til Peter Gæmelke og David Rehling, ses i Bilag 2 "Breve til David Rehling og Peter Gæmelke"

³ Materialet der den 30/1 2014 blev fremsendt til David Rehling og Peter Gæmelke, er ses i Bilag 3 "Materiale fremsendt forud for interview"

7. *Bevidst naivitet.* På trods af, at interviewet søges styret gennem et fremsendt oplæg og en række specifikke spørgsmål, er der åbenhed overfor nye og uventede vinkler på problemstillingen. Der interviewes derfor med stor nysgerrighed, da Rehling og Gæmelke, med deres store ekspertise indenfor området, kan bidrage med relevant indhold, som ikke nødvendigvis fordres af de på forhånd formulerede spørgsmål. Derfor er der stor lydhørhed overfor respondentens alternative synspunkter indenfor temaet, ligesom der er en kritisk holdning over for egne forudsætninger som interviewer og ophavsmand til de overordnede spørgsmål.

8. *Flertydighed.* Der er i interviewsituationer risiko for at nogle kommentarer kan være flertydige eller sågar ironiske. Forskellige udtryk kan rumme flere fortolkningsmuligheder, hvilket kan resultere i tilsyneladende modstridende udtalelser undervejs i interviewet. (Kvale 1997). Denne risiko holdes for øje i interviewene med Rehling og Gæmelke, hvorfor det i sådanne tilfælde vil søges klarlagt om flertydigheden, og et eventuelt modsigende udsagn, skyldes kommunikationssvigt eller om der reelt set er tale om faktiske modsigelser. Reelle modsigelser er, ifølge Kvale, nødvendigvis ikke et resultat af dårlig kommunikation, men kan også være en konsekvens af, at virkeligheden er kompleks og indeholder selvmodsigelser (Kvale 1997).

9. *Forandring.* I gennem et interview kan respondenter ændre mening om og beskrivelse af et tema. Den interviewede kan opdage andre vinkler, som han har været sig bevidst, hvilket kan give anledning til refleksion over, hvad denne udvikling skyldes (Kvale 1997). Det var ikke tilfældet, at hverken David Rehling eller Peter Gæmelke lod til at ændre mening.

10. *Sensitivitet.* Kvale lægger stor vægt på, at der kan være forskel på, hvordan forskellige interviewere udfører interviews (Kvale, 1997). De to interview, der foretages i forbindelse med dette speciale, involverer ikke andre, og der er således kun én gennemgående interviewer, der er i telefonisk kontakt med de to respondenter. På baggrund heraf er det ikke fundet relevant at udarbejde en interviewguide, eller andre værktøjer som Kvale foreslår, for at standardisere interviewformen. I modsætningen mellem en stor forhåndsviden og en bevidst naivitet bruges der en vis sensitivitet. Ligesom Sokrates i interviewet med Agathon bruges der i interviewene med Rehling og Gæmelke en bevidst og velovervejede naivitet (Kvale, 1997). I andre dele af interviewene benyttes den forhåndsviden, som er akkumuleret gennem specialeperioden. I denne vekslen mellem bevidst naivitet og forhåndsviden fokuseres der på, hvornår hvilken tilgang er mest fordelagtig til at frembringe de relevante nuancer og dybder i interviewet.

11. *Mellemmenneskelig situation.* Ordet interview betyder en interaktion mellem to mennesker. Både interviewer og respondent påvirker og påvirkes i deres ageren i forhold til hinanden. Gennem forskellige kunstgreb er det muligt at skabe forskellige interviewsituationer, som skønnes fordelagtige. Dette kan være stærkt emotionelle eller angstprovokerende interviewsituationer, som dog ikke er fundet relevante i forhold til dette speciale. Her søges den ordinære interviewsituation med et positivt udgangspunkt, gensidig respekt og en fælles intellektuel nysgerrighed. Dette opfyldes gennem en høflig opførsel og ellers en normalt accepteret adfærd, normal stemmeføring og sprogbrug mv. Den mellemmenneskelige interaktion anerkendes, og betydningen heraf søges udnyttet snarere end reduceret for at sikre en positiv interviewsituation.

12. *Positiv oplevelse*. Forsøget på at etablere den positive interviewsituation skulle gerne medføre, at både interviewer og respondenterne får en positiv oplevelse. Et veludført interview er som oftest en positiv oplevelse på grund af den fælles interesse og glæden ved henholdsvis at fortælle om sit virke og få relevante oplysninger er sammenfaldende. Som følge heraf kan dialogen forsætte længe og det kan et ofte være svært at få rundet interviewet af (Kvale, 1997). Begge interview var en positiv oplevelse for intervieweren, og det lod også til at være tilfældet for respondenterne. I forbindelse med telefonsamtalen, lydoptagelsen og transskriberingen af interviewene med Rehling og Gæmelke var der på forhånd afsat maksimalt en time til hvert interview. I denne time blev der afset tid til generelle og introducerende samtaler mellem interviewer og respondenterne, uden at berøre de eksakte fremsendte spørgsmål. Efter endt transskribering af interviewene er dokumenterne fremsendt til Rehling og Gæmelke, som har bekræftet og godkendt indholdet. Herudover fremsendes et elektronisk kopi af det samlede speciale til begge respondenter efter specialeperiodens afslutning.

I de forudgående 12 aspekter af det kvalitative forskningsinterview er dette speciales metodiske tilgang til interviewet præsenteret. Af øvrige relevante informationer kan nævnes, at interviewet med Peter Gæmelke blev foretaget den 11/2-2014 over telefon i tidsrummet fra klokken 17 til 18. Interviewet med David Rehling blev ligeledes foretaget telefonisk den 13/2-2014 i tidsrummet fra klokken 13 til 14.

Bilag 2: Breve til David Rehling og Peter Gæmelke

Til David Rehling

Jeg er i øjeblikket i gang med at færdigøre mit speciale, omhandlende de danske vandmiljøhandlingsplaner i et historisk perspektiv, ved Aalborg Universitet. Udgangspunktet for specialet er en vurdering, af hvorvidt Natur- og landbrugskommissionens slutrapport "Natur- og Landbrug - en ny start" reelt set repræsenterer et brud med den hidtidige praksis inden for området. I den forbindelse har jeg analyseret de forudgående overordnede vandmiljøhandlingsplaner, startende med Miljøbeskyttelsesloven i 1973 frem til Grøn Vækst fra 2009. Analysen er foretaget med forbillede i Faircloughs tredimensionelle opfattelse af diskursanalysen. Derfor behandles både den historiske kontekst, som planerne blev til i (og kravene der frembragte dem), den planlægningsmæssige fremgangsmåde og det diskursive indhold. Denne analyse tjener det formål at danne forudsætning for at sammenligne "Natur- og Landbrug - en ny start" med de hidtidige vandmiljøhandlingsplaner.

Dette arbejde vil jeg gerne have kommentarer på fra personer, der har haft direkte tilknytning til planlægningen i samtiden. På den måde kan jeg validere og triangulere under den dokumentanalyse, som jeg har foretaget. På baggrund heraf vil jeg meget gerne gennemføre et kvalitativt interview med dig, som følge af dit engagement som præsident i DN fra 1984 til 1996, samt din øvrige involvering i miljøplanlægningen. Jeg er blevet anbefalet henvendelse til dig af min vejleder Carla Smink og min professor Per Christensen, der i noget omfang også har bistået mig i skrivningen. Udover forhåbningen om et interview med dig, forventer jeg ligeledes at interviewe Peter Gæmelke, ligeledes på grund af hans førstehåndskendskab til vandmiljøhandlingsplanerne og deres planlægningsmæssige- og diskursive indhold.

Jeg håber, at du måske kunne være interesseret i at tage en snak på baggrund af det ovenstående. Hvis du skulle have tid og lyst, forestiller jeg mig, at jeg kommer til dig i begyndelsen af februar og stiller dig 5-6 spørgsmål og gennemfører et interview af max en times varighed. Forud for interviewet vil jeg sende dig spørgsmålene, samt sammenfatningen af mit speciales analyse og en introduktion til den anvendte teori (5 siders tekst).

Med venlig hilsen
Peter Andreas Brun
pbrun07@student.aau.dk
Rendsburggade 11, 5., 2.
9000 Aalborg
22 88 51 60

Overbyringsstuderende: Peter A. Brun

Vejleder: Carla Smink



Til Peter Gæmelke

Jeg er i øjeblikket i gang med at færdigøre mit speciale, omhandlende de danske vandmiljøhandlingsplaner i et historisk perspektiv, ved Aalborg Universitet. Udgangspunktet for specialet er en vurdering af, hvorvidt Natur- og landbrugskommissionens slutrapport "Natur- og Landbrug - en ny start" reelt set repræsenterer et brud med den hidtidige praksis inden for området. I den forbindelse har jeg analyseret de forudgående overordnede vandmiljøhandlingsplaner, startende med Miljøbeskyttelsesloven i 1973 frem til Grøn Vækst fra 2009. Analysen er foretaget med forbillede i Faircloughs tredimensionelle opfattelse af diskursanalysen. Derfor behandles både den historiske kontekst, som planerne blev til i (og kravene der frembragte dem), den planlægningsmæssige fremgangsmåde og det diskursive indhold. Denne analyse tjener det formål at danne forudsætning for at sammenligne "Natur- og Landbrug - en ny start" med de hidtidige vandmiljøhandlingsplaner.

Dette arbejde vil jeg gerne have kommentarer på fra personer, der har haft direkte tilknytning til planlægningen i samtiden. På den måde kan jeg validere og triangulere under den dokumentanalyse, som jeg har foretaget. På baggrund heraf vil jeg meget gerne gennemføre et kvalitativt interview med dig, som følge af dit engagement som præsident i Landbrugsrådet fra 1995 til 2009, samt dit øvrige kendskab til miljøplanlægningen i forhold til landbruget. Jeg er blevet anbefalet henvendelse til dig af min vejleder Carla Smink og min professor Per Christensen, der i noget omfang også har bistået mig i skrivningen. Udover forhåbningen om et interview med dig, forventer jeg ligeledes at interviewe David Rehling, ligeledes på grund af hans førstehåndskendskab til vandmiljøhandlingsplanerne og deres planlægningsmæssige- og diskursive indhold.

Jeg håber, at du måske kunne være interesseret i at tage en snak på baggrund af det ovenstående. Hvis du skulle have tid og lyst, forestiller jeg mig, at jeg kommer til dig i begyndelsen af februar og stiller dig 5-6 spørgsmål og gennemfører et interview af max en times varighed. Forud for interviewet vil jeg sende dig spørgsmålene, samt sammenfatningen af mit speciales analyse og en introduktion til den anvendte teori (5 siders tekst).

Med venlig hilsen
Peter Andreas Brun
pbrun07@student.aau.dk
Rendsburggade 11, 5., 2.
9000 Aalborg
22 88 51 60

Overbyringsstuderende: Peter A. Brun

Vejleder: Carla Smink



Bilag 3: Materiale fremsendt forud for interview

Til David Rehling / Peter Gæmelke

Som aftalt fremsendes hermed materialet, som vores interview den 6/2, baseres på. Teksten er en sammenfatning af mit speciales analyse, der beskæftiger sig med det planlægningsmæssige og diskursive indhold i de syv overordnede danske vandmiljøhandlingsplaner. Hver enkelt handlingsplan er søgt dissekteret ved hjælp af "planlægningens kredsløb", som det ses nedenfor. Sammenfatningen behandler de 7 planer i forhold til de enkelte faser (planlægningens objekt, kortlægning m.m.), og søger på baggrund heraf at påvise eventuelle mønstre og tendenser i udviklingen.

Udover fasene i planlægningskredsløbet, sammenlignes den historiske kontekst handlingsplanerne blev forfattet ind i. Her fokuseres der især på de krav fra henholdsvis befolkningen, eller EU der ansporede politikerne til at gennemføre planerne. Slutteligt fokuseres der på den udvikling, analysen viser, der sker i forhold til hvordan naturen og miljøproblemerne opfattes og italesættes, igennem de syv vandmiljøhandlingsplaner. Den centrale teoretiker i forhold hertil er John Dryzek, og hans tanker i "Environmental Discourses". I sammenfatningen er de typiske karakteristika for de enkelte diskurser forklaret¹.



I forbindelse med det fremsendte bedes du ikke tage stilling til om du er enig eller uenig med den gennemførte planlægning, og om du vurderer den som meningsfuld eller ej. Det primære er hvorvidt du kan genkende den udvikling der skitseres, og om du eventuelt har komplementerende bemærkninger hertil.

På baggrund heraf ønsker jeg at stille dig disse 10 overordnede spørgsmål:

1. Er du enig i betragtningen om at de danske vandmiljøhandlingsplaner i høj grad, er blevet affødt af udefrakommende krav til det politiske system (befolkningen og EU)?
2. Ser du også et skifte i hvilke objekter planlægningen orienterer sig mod, igennem planerne?
3. Har du oplevet et skifte i hvordan der kortlægges forud for planerne, og kan du følge de overvejelser omkring dette jeg har beskrevet?
4. Genkender du den skiftning af afvejningen mellem miljø- og økonomiske hensyn, som der er beskrevet i sammenfatningen?
5. Genkender du den massive fokusering på en halvering af kvælstofudledningen fra VMP I, som kom til at dominere de efterfølgende planer? Ligeledes med målsætningen i de tidligere og senere planer.
6. Er du enig i antagelsen om at virkemidlerne igennem planerne bliver "skrappere og skrappere"?
7. Har du oplevet at implementeringen af planernes virkemidler har ændret karakter?
8. Hvordan ser du de forskellige narrativer, der var knyttet til afleveringen af de syv planer?
9. Har du indtryk af at miljøopfattelsen og italesættelsen af miljøet har ændret sig gennem planerne? Hvis ja, i hvilken retning?
10. Har du oplevet at en sammenhæng mellem de der blev "lovet" i planerne, og hvad der efterfølgende blev gennemført?

På de efterfølgende sider har jeg vedlagt sammenfatningen af analysen. Det er ikke nødvendigt at du læser den samlede tekst, da jeg blot kan skitsere de overordnede pointer i forhold til spørgsmålene i interviewet. Jeg har dog vedlagt den så du, har muligheden for at se hvad jeg er kommet frem til i min skitsering af udviklingen.

Jeg ser frem til vores interview!

¹ For mere information kan denne (<http://www.humanecologyreview.org/pastissues/her51/51bookreviews.pdf>) to sider lange anmeldelse af bogen anbefales. Alternativt kan jeg ligeledes forklare den når vi mødes, eller jeg kan fremsende den korte beskrivelse af hans teori, som jeg har gengivet i specialet.

6. Mønstre og tendenser i danske vandmiljøhandlingsplaner

I de forudgående afsnit er de overordnede vandmiljøhandlingsplaner blevet præsenteret, og analyseret med henblik på planlægningsproces og diskursivt indhold. Arbejdet hermed fulgte en gennemgående analyseramme som blev præsenteret i afsnit 5 "Danske vandmiljøhandlingsplaner". Denne analyseramme er opstillet med forbillende i Faircloughs tredimensionelle diskursbegreb, med den sociale praksis, den diskursive praksis og tekstanalysen. Dette udførtes rent praktisk ved indledningsvist at redegøre for den historiske kontekst, og fokusere på de krav der jf. Eastons model er drivende for lovgivning. Herefter analyseres den diskursive praksis, altså selve planlægningsforløbet, under inddragelse af Christensens planlægningsteori. Slutteligt gennemførtes der en tekstnær analyse for at undersøge om italesættelse stemte overens med handling, samt hvilke af Dryzeks miljødiskurser den pågældende vandmiljøhandlingsplan bærer præg af. I dette afsnit sammenfattes de forskellige analyser med henblik på at påvise eventuelle mønstre eller det modsatte. Årsagen hertil er som bekendt at på baggrund heraf at kunne vurdere hvorvidt Landbrugskommissionens rapport "Natur- og Landbrug - en ny start" reelt set repræsenterer et brud med den hidtidige diskursive og planlægningsmæssige praksis på miljøområdet.

Denne sammenfatning på specialets analyse er opbygget således at planernes karakteristika i hvert enkelt led i planlægningskredsløbet, sammenlignes både i forhold til den måde planlægningen forløb på, men også om italesættelsen var sammenfaldende hermed. Herudover kommenteres der på om det ud fra miljødiskursanalysen er muligt at påvise en udvikling i forhold hertil. Analyseresultaterne er sammenfattet en tabel i bilag XX, der ligeledes søger at illustrere udviklingen.

Den historiske kontekst

Gennem analysen af Danmarks overordnede vandmiljøhandlingsplaner, er et tydeligt fælles træk at de alle er udløst af krav. Kravene kan overordnet siges enten at have sit ophav i befolkningen og medieme, eller internationalt i form af EU direktiver. Analysen viste at arbejdet med de tre første planer, og i særdeleshed VMP I, blev udløst af offentlig debat og konkrete miljøproblemer. Herefter var EU-krav, i gennem forskellige direktiver, styrende for dansk lovgivning. Dette ses især i forhold til HBL, VMP III og Grøn Vækst, hvor analysen af den historiske kontekst ikke viste nogle egentlige og massive krav om ny lovgivning. VMP II blev som den eneste udløst af både et pres fra EU og en folkelig bekymring over iltvindet i Mariager fjord i 1997. Baggrund heraf, er det ikke overraskende at VMP II, var den plan analysen viste, der prioriterede miljøhensyn højest, i afvejningen mellem disse og samfunds økonomi. Som følge af det faktum, at vandmiljøhandlingsplanerne i høj grad opstod, som reaktioner på udefrakommende krav, er det nærliggende at betegne dem som "hovsa-politik". Denne betegnelse, eller noget i stil hermed, bruges ofte om planerne, hvilket måske ikke er helt berettiget. Jf. Eastons teori, opstår næsten al lovgivning, som følge af krav eller støtte, hvorfor vandmiljøpolitikken, således ikke er særegen. Herudover var flere af vandmiljøhandlingsplanerne, i kraft af deres mere eller mindre bevidste, inkrementalistiske karakter, en form for pilotprojekter, der blev i værksat for at forvalte brugen af den fælles natur. Den underliggende strømning at stadig færre danskere var beskæftiget ved landbruget, er årsagen til at de folkelige krav opstår. Sammenholdt hermed svinder støtten til de partier der prioriterede støtten til landbruget, hvorfor eksempelvis De Radikale og Venstre igennem perioden sadlede politisk om og fulgte en for partierne mere grøn linje. Denne underliggende bevægelse, fra land mod by, har ligeledes spillet en rolle i forhold til diskurs og planlægning, og udgør selve præmissen for den udvikling der finder sted.

Planlægningens objekt

Planlægningens objekt, og de centrale nodalpunkter, er ikke sammenfaldende i de syv vandmiljøhandlingsplaner. Miljøbeskyttelsesloven omtaler naturen, som menneskets ydre omgivelser, hvorimod de senere planer forholder sig mere specifikt til naturen og vandmiljøet. Tendensen hvor naturen får en mere central placering i planlægning, er forstærket med NPO-handlingsplanen og frem til VMP II². Med VMP III og Grøn Vækst vendes det stærke naturfokus igen mod menneskets oplevelse af naturen, både i italesættelse og planlægningsmæssigt. Disse planer viderefører orienteringen mod at regulere stofkredsløbene af næringsstoffer, og det samfundsmæssige indhold er således en tilføjelse. Årsagen til denne udvikling kan måske skyldes regeringsskiftet i 2001, med en mere pragmatisk tilgang til miljøbeskyttelsen, samt at ingen af de to seneste planer var udløst af folkelige krav om miljøforbedringer. Stofkredsløbet der fokuseres på gennem alle vandmiljøhandlingsplanerne er, med undtagelse af Miljøbeskyttelsesloven kvælstof. I NPO-handlingsplanen introduceres kvælstof som den væsentligste årsag til problemerne i vandmiljøet og virkemidlerne i forhold til landbruget søger at regulere i kvælstofkredsløbet. Med VMP III opprioriteres landbrugets fosfortab, på trods af det også omtales i de tidligere planer. Årsagen hertil var som at de tidligere planer ikke havde medført de forventede resultater, hvorfor orienteringen vendte sig mod et mindre reguleret stofkredsløb. I Grøn Vækst inkluderes også pesticider direkte i indhold og italesættelse, hvor de fra HBL og frem blev omtalt, men ikke reguleret gennem vandmiljøhandlingsplanerne. Den skiftende orientering i planlægnings objekt og de centrale nodalpunkter skal ses som en konsekvens af den mere eller mindre bevidste inkrementalistiske orientering, med stor usikkerhed om hvilke mål og virkemidler der var nødvendige for at nå ambitionen om et godt vandmiljø, uden iltsvindsfænomener o. lign.

Kortlægning

I forbindelse med kortlægningen bag vandmiljøhandlingsplanerne er det mest markante skifte endnu en gang fra MBL til NPO. Kortlægningen handlede i MBL mest om hvorvidt forskellige recipienter kunne absorbere fabrikkernes forurening. Herudover blev landbrugets produktion ikke reguleret, dels som konsekvens af at forureningen herfra ikke blev anset som specielt alvorlig, men sandsynligvis også fordi det nyoprettede forureningsministerium ikke anså det som muligt at regulere inden for det veletablerede landbrugsministeriets domæne. Med NPO-handlingsplanen erkendes det at forureningen skal begrænses og ikke omfordeles. Kortlægningens fokus skifter således fra at registrere, og slet og ret anerkende at miljøproblemerne, til at omhandle tiltag der kan begrænse forureningen. Kortlægningens resultater beskrives i NPO-redegørelsen som værende forbundet med usikkerheder, hvilket skrives direkte og ses gennem den lave modalitet. Disse usikkerheder præger ligeledes den efterfølgende lovgivning, og der holdes forud for VMP I og HBL, såkaldte konsensuskonferencer. Her bliver forskellige repræsentanter enige om, hvordan virkeligheden skal forstås, og hvilke mål og virkemidler der kan have en effekt. Denne usikkerhed genfindes ikke i VMP II, hvor der kortlægningsdokumenterne udtrykker større modalitet. I VMP III, er der igen fokus på at involvere forskellige aktører bl.a. landbrugs- og grønne organisationer, indikationer af partcipatorisk planlægning. Denne tilgang blev ikke videreført i Grøn Vækst, måske som konsekvens af frivillig implementering af fx randzoner, var det eneste der kunne opnås konsensus om i VMP III. I forhold til involvering af aktører, er det bemærkelsesværdigt hvordan de grønne organisationer stiger i anelse og involveres. I MBL er de grønne organisationer ikke repræsenteret, hvorefter deres indflydelse stiger, og kulminerer i VMP III, hvor de fuldt ud side stilles med landbrugserhvervet og organisationerne i forbindelse hermed. Slutteligt er det tydeligt at der tidligt opstår en forståelse for at planlægning og eksperter er nødvendigt for at beskytte naturen mod samfundets aktiviteter. Senere er der dog også indikationer på en modstand mod de bureaukratiske tiltag, eksperterne præsenterer under Auken. Dette er sandsynligvis medvirkende til VK-regeringens opgør med hans linje, kort efter deres magtovertagelse i 2001.

² I Handlingsplan for en bæredygtig landbrugs udvikling, er i italesættelsen ikke i tråd hermed, da der fokuseres meget på landbrugserhvervet. I forhold til det planlægningsmæssige indhold, er den dog sammenfaldende.

Afvejning

Afvejningen mellem miljøhensyn og samfunds økonomi ændrer sig gennem de syv vandmiljøhandlingsplaner. Den mest markante ændring ses, i forhold til italesættelsen, og i mindre grad det planlægningsmæssige indhold. I MBL prioriteres de samfundsmæssige hensyn højt, både i italesættelsen og praksis, hvor alle tiltag skulle implementeres i samforståelse med industrien. Den dette ændrer sig med i forbindelse med NPO, der udtrykker en accept af at miljøforbedringer, principielt godt må koste arbejdspladser og økonomisk indtjening. Denne overbevisning har i større eller mindre grad domineret de efterfølgende vandmiljøhandlingsplaner, kulminerende med VMP II. Her rangerer miljøet meget højt, eksemplificeret ved at finansieringen af planen har topprioritet både på ministerierne og landets samlede budget. I VMP III og Grøn Vækst tales der igen mere om de samfunds økonomiske hensyn, og der tages i et vist omfang hensyn hertil igennem planlægningen. Dette sker blandt andet gennem deregulering i Grøn Vækst, og ambitionen om at implementere de 10 meters randzoner ad frivillighedens vej i VMP III. Oplægget til en frivillig implementering i VMP III, står i skarp kontrast til implementeringen af 2 meters randzoner i forbindelse med VMP II. Dette krav blev præsenteret som en generel regel, uden kompensation til landmændene. Således kan netop denne udvikling ses som en indikator for hvordan afvejningen ændrede sig fra at miljøet havde topprioritet i VMP II, til et mere balanceret fokus i VMP III. Herudover giver det ligeledes en indikation på hvordan tankegangen, og fremfærden i Miljøministeriet, blev mere hensynsfuld overfor landmændene efter VK-regeringen kom til i 2001. Sammenhængen mellem italesættelse og praksis, ses ikke i de tidligere planer, der indeholder overvejelser om de samfundsmæssige konsekvenser, men ikke tager stort hensyn hertil i selve planlægningen. Den mest bemærkelsesværdige plan er i den forbindelse HBL, der italesætter vigtigheden af en balanceret afvejning i retningen af landbruget, men i planlægningen udelukkende præsenterer stramninger for at nå målsætningen om halveringen af kvælstofudvaskningen fra VMP I.

Målsætning

Målene med vandmiljøhandlingsplanerne er fra NPO og frem til og med VMP III, er politisk fastsatte reduktioner der ikke har nogen relation til konkrete mål for miljøforbedringer. I NPO-redegørelsen introduceres der en model og en måde at tænke på tabet af næringsstoffer, som kommer til at udgøre et paradigme indenfor feltet. Kvælstofkredsløbet betragtes meget simpelt; udvaskningen og dermed forureningen, defineres som differencen mellem input og output. De valgte virkemidler sigter primært mod at minimere denne difference, og i mindre grad at faktiske forbedringer. På baggrund af denne opfattelse af kvælstofkredsløbet opereres der med målsætninger om at reducere tabet fra kvælstofkredsløbet, og planlægningen får således karakter af handlingsplanlægning jf. Christensens teori. Med VMP I, etableres målsætningen om at en reduktion af kvælstofudvaskningen på 50 % ville kunne redde det danske vandmiljø. Baggrund for at målsætningen netop blev en halvering, skyldes i høj grad noget så kuriøst som en tv-udsendelse i bedste sendetid og en velformuleret direktør for DN. Denne ambition om at halvere differencen mellem input og output, kom til at dominere målsætningerne i først VMP I, HBL og VMP II. Halveringsmålsætningen viste sig besværlig at opnå, og efter det endelig lykkedes var virkningen ikke som håbet. Det simple billede af at kvælstofkredsløbet kunne opfattes som difference mellem input og output blev reformeret, og der blev i VMP III primært fokuseret på fosfortabet. Herudover blev der påbegyndt forskning i om forholdet mellem kvælstof og om fosfor havde større betydning i mængderne af de enkelte stoffer. I Grøn Vækst sker der er stort brud med de hidtidige mål, da en god økologisk tilstand, som følge af Vandrammedirektivet bliver målsætningen. Indikatoren for denne tilstand blev udbredelsen og højden af ålegræs, og virkemidlerne blev således indstillet herimod. Orienteringen mod tal for tab og reduktionsprocenter, erstattes af en fokusering på den ønskede tilstand i vandmiljøet. Baggrund herfor var sandsynligvis at den hidtidige praksis, ikke havde medført de forventede resultater.

Virkemidler

Ligesom i de øvrige faser af planlægningskredsløbet, sker der også en udvikling i de anvendte virkemidler og sigtet med disse. De tidlige virkemidler i MBL og NPO er alle såkaldte "end-of-pipe" løsninger der ikke regulerer direkte i landmændenes produktionspotentiale. Der sigtes mod at forhindre u hensigtsmæssigheder som dårlig opbevaring af husdyrgødning og udbringning heraf, samt harmoniregler til regulering af gødningsmængde og landbrugsareal. Herefter bevæger virkemidlerne sig løbende mere og mere ind i selve produktionen med krav om efterafgrøder, gødningsplanlægning og skånsom drift af særligt følsomme områder, i henholdsvis VMP I og HBL. I VMP II og VMP III stilles der yderligere krav til præmisserne produktionen foregår under, gennem afgift på handelsgødning, stramning af harmonikravene og nedsætning af kvælstofnormerne. Som følge af VMP II indføres der 2 meter dyrkningsfrie randzoner omkring vandløb og søer, hvilket udfordrer den private ejendomsret. Denne udfordring fortsættes i VMP III, 10 meters randzoner søges etableret gennem en reorganisering af brakarealet. Dette viste sig imidlertid ikke muligt, da brakordningen blev udfaset. I stedet for en frivillig reorganisering blev målsætningen om 10 meter randzoner i stedet, udformet som et krav i Grøn Vækst som landmændene skulle efterleve. Herudover blev der stillet specifikke krav om dyrkningsmønstre og afgrødevalg i form af mere restriktive krav om efterafgrøder, som ikke længere blot måtte være vintersæd. Denne involvering gav i landbruget anledning til sagsanlæg mod staten, for krænkelse af netop den private ejendomsret. Baggrunden for at virkemidlerne bliver stadig mere vidtrækkende, og medfører stadig flere reguleringer og stramninger, skal nok ses som følge af at initierende målsætninger ikke nemt lod sig opfylde. Derfor var det nødvendigt at stramme skruerne og etablere nye håndtag der også kunne skrues på. Det faktum at virkemidlerne med Grøn Vækst bevæger sig på grænsen af grundloven, skal ses som en konsekvens af at den hidtidige planlægning ikke har medført de forventede forbedringer i vandmiljøet, og at EU's krav ikke var blevet opfyldt.

Planlægningstilgange

I gennem alle vandmiljøhandlingsplanerne har eksperter indenfor forskellige områder domineret implementeringen af lovgivningen. Denne rationalistiske planlægningstilgang var især tydelig i den tidlige planlægning. Denne bar præg af overbevisningen om at problemerne var overkommelige og løselige med de forhåndenværende virkemidler. I forbindelse med MBL udstak Miljøstyrelsen de overordnede retningslinjer, hvorefter kommunerne og erhvervslivet implementerede, nogle af de førortalte "end-of-pipe" løsninger. I NPO er Miljøstyrelsen direkte involveret i implementeringen, blandt andet som konsekvens af at kommunerne ofte ikke prioriterede miljøhensynene, og ikke havde den nødvendige ekspertise indenfor området. Der er stadig den tiltro til målsætningen og valgte virkemidlers effekt, der kendetegner rationalistisk planlægning. Den rationalistiske planlægningstilgang er knap så dominerende i VMP I og fremadrettet. Her fokuseres der mere på at producere en række små forbedringer i retningen af den overordnede målsætning, som det erkendes at disse virkemidler ikke kan opnå alene. Den partcipatoriske planlægning genfindes i mindre grad i flere af planerne, men i særdeleshed MBL og VMP III, hvor de forskellige aktører involveres i planlægningen.

Implementering

I den faktiske implementering og brugen af virkemidlerne sker der et bemærkelsesværdigt skifte gennem vandmiljøhandlingsplanerne. Forureningsministeriet og senere Miljøministeriet, udstak rammene for miljøplanlægningen til og med VMP I, hvorefter Miljøstyrelsen og amterne siden forestod den faktiske implementering. Fra HBL og frem figurerer EU, nu som en ny aktør øverst i planlægningshierarkiet, og overtager dermed Miljøministeriets rolle. EU's overordnede direktiver skal implementeres af de nationale ministerier og embedsværket med tilknytning her til. Miljøministeriets DMU og Landbrugsministeriets DJF, bliver således de centrale aktører. Herefter er det amternes miljøafdelinger, der i det nederste led håndhæver og direkte implementerer. På trods af omstruktureringer af DMU, DJF og amterne, følges den introducerede kommandogang stadig, med EU i toppen, efterfulgt af de nationale ministerier, naturstyrelsen og til sidst kommunerne.

Brug af virkemidler og ændret adfærd

I forhold til om borgerne efterlevede planlægningen sker der ligeledes en udvikling gennem vandmiljøhandlingsplanerne. I forbindelse med de tidligste planer var der ikke megen fokus på håndhævelsen, og der var ikke nogle egentlige sanktionsmuligheder ved manglende efterlevelse. I 90'erne introduceres sådanne sanktionsmuligheder i form af påbud, bødestraf og reduktion af EU støtten. Stramningen i håndhævelsen af planlægningens virkemidler, forsætter indtil implementeringen af virkemidlerne fra Grøn Vækst. Især i forhold til etableringen af de 10 meters randzoner, var der mange eksempler på at landmænd ikke fulgte forskrifterne. Disse lovovertrædelser fik dog umiddelbart ikke konsekvenser i form af bøder mv. på grund af usikkerheden om hvorvidt kravet om at etablere dem krænkede den grundlovssikrede private ejendomsret.

Aflevering

Afleveringen af vandmiljøhandlingsplanerne skaber forskellige narrativer. De tidlige planer prioriterer dokumentation af kortlægningsprocessen højt, hvorfor der udgives en række dokumenter der plæderer for det hensigtsmæssige i den valgte fremgangsmåde. På den måde læner politikkerne sig opad eksperternes anbefalinger, ved administrativ rationalistisk planlægning. Det institutionaliseres således en opfattelse af at den rationelle kortlægning er styrende for politikken. Dette narrativ udfordres af det faktum at eksperterne i de tidlige planer, bl.a. i forbindelse med NPO, er uenige om den bedste fremgangsmåde og sågar kortlægningen af problemerne. Derfor afholdes der konsensuskonferencer, som dokumenteres gennem omfattende referater og resumerer, der offentliggøres i forbindelse med VMP I og HBL. Der skabes herefter et narrativ om at politikken nu læner sig opad, det der kunne opnås enighed om blandt eksperterne. I forbindelse med VMP II, er der overraskende få dokumenter o. lign direkte knyttet til afleveringen. Hermed gives det indtryk at denne plan blot er en nødvendig fortsættelse, der er nødvendig for at nå helt i mål med ambitionen om 50 % reduktion, hvilket ligeledes fremgår af den kontinuerte navngivning. I direkte modsætning til VMP II, søger VMP III at dokumentere alle led i planlægningsprocessen. Dette sker gennem en offentliggørelse på en webside, hvor alle relevante dokumenter der er udarbejdet er let tilgængelige.. Herudover involveres forskellige interessenter, hvilket ligeledes fremhæves, og dermed støtter narrativet op om det partcipatoriske fokus planen indeholder. Hermed gennemskabes billedet af et gennemskueligt hændelsesforløb, baseret på konsensus om den bedste fremgangsmåde blandt eksperter og aktører. Grøn Vækst søger ikke at dokumentere fremgangsmåde på samme måde. Her bliver der kun offentliggjort meget få, og overordnede dokumenter, hvilket skaber en fortælling om en mere lukket og administrativ planlægningsproces. Denne bærer præg af at der er truffet en politisk beslutning, der bakkes op af eksperterne, og som derfor skal gennemføres.

Som det fremgår, sker der mange interessante udviklinger gennem vandmiljøhandlingsplanernes forskellige planlægningsfaser. Meget forsimplet kan de siges at "fortyndingstankegangen" i MBL, erstattes af "rensningstankegangen" i de senere planer, og slutteligt en "forebyggelsestankegang". På samme måde er der også andre, mere nuancerede gennemgående tendenser i planlægningen. Herudover er der ligeledes indikationer på mønstre og kohærens i planlægningsmæssige faser, som eksempelvis at virkemidlerne der bliver mere og mere omfattende. På samme tid er der dog også eksempler på det diametralt modsatte, med tydelige brud med tidligere tendenser. Dette ses i flere planlægningsfaser, men måske mest tydeligt i forhold til afvejningen af miljø- og økonomiske hensyn. Katalysatorerne for udviklingen har været begivenheder som regeringsskift, økonomiske nedgangstider, iltvindskatastrofer, EU-krav osv., der på forskelligvis har medvirket til at bibeholde, eller nedbryde, bestemte mønstre og tendenser i vandmiljøhandlingsplanerne.

Miljødiskurser

Igennem de syv vandmiljøhandlingsplaner sker der en tydelig udvikling i hvordan naturen og miljøproblemerne italesættes. Jævnfør miljødiskursteorien er dette konsekvens af at opfattelsen af naturen og menneskets interaktion med denne, ændrer sig. Der var i perioden frem til Miljøbeskyttelsesloven en dominerende diskurs om at økonomisk vækst havde forrang over naturen, og at miljøet uden problemer være udgangspunkt for produktionen og kunne absorbere forurening herfra. Denne tankegang er sammenfaldende med den miljødiskurs der af John Dryzek benævnes *evig vækst*. Denne tankegang er ligeledes tydelig i den første vandmiljøhandlingsplan Miljøbeskyttelsesloven, hvor der ikke stilles spørgsmål ved om naturen kan holde til det menneskelige pres. Det anerkendes dog at for megen og for koncentreret forurening i nogle områder kan skabe problemer for miljøet. På baggrund heraf bliver det fundet nødvendigt at foretage planlægning for at sikre menneskets rekreative forhold, og dyre- og plantelivet. Denne planlægning udmøntede sig i recipientkvalitetsplanlægningen og længere spildevandsrør, for at fjerne forureningen og konsekvenserne heraf fra nærområdet. Der var således en overbevisning om at miljøproblemerne kunne håndteres med den forhåndenværende viden, hvilket er typisk for diskursen *administrativ rationalisme*. Netop denne diskurs er gennemgående i de hidtidige danske vandmiljøplaner, dog i forskellig grad og på forskellig baggrund. Italesættelsen ændrer karakter i forbindelse med NPO-handlingsplanen og VMP I, hvor en mere værdiladet og følelsesmæssig argumentation benyttes. Der tegnes der dystre billeder af miljøtilstanden, og der argumenteres for et imminent behov for handling igennem planlægning. Denne form for italesættelse, kan ifølge Dryzek defineres, som *overlevelse* diskursen. Denne diskurs kendes netop ved brugen af dystre metaforer og tankegangen om at naturen ikke kan holde til mere, hvorfor der må foretages ændringer. Især VMP I er præget af overlevelse diskursen, som følge af den offentlige diskurs herom, der blev fordret af et indslag i TV-avisen, og den efterfølgende debat. Den meget værdiladede overlevelses diskurs er ikke typisk for de efterfølgende planer. I stedet bliver bæredygtighedsbegrebet introduceret med HBL, med det dualistiske fokus på økonomisk vækst og økologisk integritet. Sammen med den administrative rationalisme gengives der er en opfattelse af at miljøproblemerne er håndterbare og i sidste ende løselige. Den indholdsmæssige dedikation til bæredygtighedsbegrebet genfindes i VMP III og Grøn Vækst, hvor der afvejes med hensyn både til miljøet og produktionen. VMP II, bryder denne bæredygtighedskronologi, i den meget udprægede orientering mod at forbedre miljøtilstanden på bekostning af netop produktionen. Bæredygtighedsbegrebet omtales dog, men ud fra en forståelse om, at den økologiske integritet skulle have topprioritet. Diskursen *økonomisk rationalisme*, der bygger på en forventning om at markeds kræfterne, løse miljøproblemer, bliver tydelig i de senere planer fra den spæde introduktion i VMP II. Her åbnes der op for at vandværker kan opkøbe jord over sårbare grundvandsmagasiner, og lignende og mere omfattende tiltag ses i forbindelse med VMP III og Grøn Vækst. Slutteligt ses Dryzek's miljødiskurs, *demokratiske pragmatisme*, især i forhold til VMP III. Her sigtes der efter at involvere mange aktører og i vid udstrækning tilfredsstille alle, hvilket ses gennem den samlende og konsensusøgende italesættelse. Igennem diskursanalysen af vandmiljøhandlingsplanerne er det blevet klart at opfattelsen og italesættelsen ændrer sig betydeligt gennem perioden. Ved at se på de tekster, i form af planerne, der er udfærdiget i en bestemt er det tydeligt at se hvordan forskellige diskurser præger dem. Årsagen til de forskellige indhold skyldes at der i samfundet er en dominerende diskurs, der påvirker beslutningstagerne til at udgive en bestemt form for lovgivning. På den måde er der en klar sammenhæng mellem den herskende miljødiskurs, miljøpolitik og miljølovgivning, hvilket påvises gennem analysen. Det diskursive indhold i vandmiljøhandlingsplanerne er således altid et stilbillede af den opfattelse af naturen og miljøproblemerne, der var dominerende i samtiden.

Bilag 4: Oversigt over vandmiljøhandlingsplaner

Handlingsplan	Karakteristika
Miljøbeskyttelseslov (1973)	<p><u>Planlægning</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Krav fra befolkningen (Miljøproblemer generelt)- Planlægningsobjekter: Mennesket ydre omgivelser- Kortlægning: Landbruget "frikendes" pga. dårlige beviser- Afvejning: Økonomi har forrang over miljø- Mål: Omfordeling og fortynding af forureningen- Virkemidler: "End-of-pipe" samarbejde med industrien- Implementering: Miljøstyrelsen → Kommuner- Aflevering: Vejledende anbefalinger til forurenere <p><u>Miljødiskurs</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Rationalistisk argumentation, problemet skyldes fejlfordeling, ikke-følelsesladet, forurening kan gemmes væk- <i>Administrativ rationalisme</i> og <i>evig vækst (forsat produktion)</i>
NPO-handlingsplan (1986)	<p><u>Planlægning</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Krav fra befolkningen (Punktforurening fx Cheminova)- Planlægningsobjekter: Næringsstofferne NPO- Kortlægning: NPO-rederegørelsen (uenighed) input/output- Afvejning: Mere ligeværdig prioritering- Mål: Reduktion af forureningen med NPO- Virkemidler: Justeringer af uhensigtsmæssigheder- Implementering: Miljøstyrelsen implementerer direkte- Aflevering: Kommunerne skal føre tilsyn (overholdelse?) <p><u>Miljødiskurs</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Naturens evne til absorbere forurening er nået, følelsesladet, eksperter kan løse problemerne.- <i>Overlevelse</i> og <i>administrativ rationalisme</i>
Vandmiljøplan I (1987)	<p><u>Planlægning</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Krav fra befolkningen (Iltsvind i Kattegat, mediestorm)- Planlægningsobjekter: Kvælstof fra landbruget- Kortlægning: NPO-rederegørelsen, konsensuskonference- Afvejning: Prioritering af miljøhensyn (Miljøorg. Involveres)- Mål: 50 % reduktion af kvælstof (80 % fosfor for industrien)- Virkemidler: Stop for ulovligheder, yderligere justeringer- Implementering: Inkrementalisme- Aflevering: "Frivillighedens vej", ringe sanktionsmuligheder <p><u>Miljødiskurs</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Det er nødvendigt at handle hurtigt, naturens evne til absorbere forurening er nået, kan løses med tiden- Mere markant <i>Overlevelse</i> og <i>administrativ rationalisme</i>

Handlingsplan	Karakteristika
Handlingsplan for en bæredygtig landbrugs udvikling (1991)	<p><u>Planlægning</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Krav fra EU (Nitratdirektivet) og FN (bæredygtighed) - Planlægningsobjekter: Kvælstof og landbrugets vilkår - Kortlægning: NPO-redegørelsen, konsensuskonference - Afvejning: Ligeværdigt i artikulation, dog forskel fra praksis - Mål: Nå målsætningen om 50 % reduktion af kvælstof - Virkemidler: Stramninger, introduktion af differentierede - Implementering: EU som central aktør, samt DJF, DMU - Aflevering: EU → Miljøministeriet → amterne <p><u>Miljødiskurs</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Samspil mellem landbrug og natur, positivt ordvalg, ingen pessimistiske forventninger, håndterbarhed af problemer - <i>Bæredygtighedsdiskurserne og administrativ rationalisme</i>
Vandmiljøplan II (1998)	<p><u>Planlægning</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Krav fra befolkningen (Mariager Fjord) og EU (retssager) - Planlægningsobjekter: Kvælstof (pesticider) - Kortlægning: DMU og DJF i fælles rapport - Afvejning: Stor prioritering af miljøet - Mål: Nå helt i mål med 50 % reduktion af kvælstof - Virkemidler: Stramninger, MVJ og SFL (differentieret) - Implementering: EU i toppen, DMU og DJF med tilsyn - Aflevering: Mulighed for at uddele bøder ved overtrædelser <p><u>Miljødiskurs</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ingen emotionel italesættelse, kontrollerende, fokus på økonomiske virkemidler, tillid til miljøforskningen. - <i>Administrativ rationalisme og økonomisk rationalisme</i>
Vandmiljøplan III (2004)	<p><u>Planlægning</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Krav fra EU (Vandrammedirektivet m.m.) - Planlægningsobjekter: fosfor, kvælstof, (ydre omgivelser) - Kortlægning: Bredt sammensatte arbejdsgrupper - Afvejning: Balanceret mellem miljø og økonomi. - Mål: 50 % reduktion af fosfor og 13 % kvælstof i landbruget - Virkemidler: Økonomiske virkemidler og 10-meter randzone - Implementering: EU → Miljøministeriet → DMU og amterne - Aflevering: Frivillighedens vej (omplacering af brak) <p><u>Miljødiskurs</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Particiatorisk fokus, ingen dyster og følelsesladet italesættelse, omkostningseffektivitet - <i>Demokratisk pragmatisme og admin- øko rationalisme</i>

Handlingsplan	Karakteristika
Grøn Vækst (2009)	<p><u>Planlægning</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Krav fra EU (Vandrammedirektivet m.m.) - Planlægningsobjekter: Næringstoffer og landbrugets vilkår - Kortlægning: Kortlægningsarbejdet i forb. med VMP III - Afvejning: Ligeværdigt i artikulation, dog forskel fra praksis - Mål: God økologisk standard (ålegræsværktøjet) - Virkemidler: 10 meter randzoner og efterafgrøder m.m. - Implementering: Miljøcentre og relevante ministerier (-amt) - Aflevering: Store komplikationer, trods sanktionsmulighed <p><u>Miljødiskurs</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Vækst og godt miljø kan opnås sammen, rationalistisk argumentation, overbevisning om at økonomi kan løse problemer, omkostningseffektivitet. - <i>Bæredygtighedsdiskurserne (især godartet vækst) og admin- øko rationalisme</i>

Forudgående tabel har til formål at give en oversigt over de forskellige handlingsplaners karakteristika. Det vigtigt at holde for øje at det er en meget simpel fremstilling på baggrund af specialets initierende analyse. For de specifikke analyseresultater anbefales det at fokusere på indholdet i selve specialet.

Bilag 5: Transskribering af interview med David Rehling

Specifikationer

- Telefonisk interview
- 13/2 - kl. 13.15
- Optaget med Windows lydoptager
- Lydfil tilgængelig på:
<https://dl.dropboxusercontent.com/u/69456774/David%20Rehling.wma>

1. Er du enig i betragtningen om at de danske vandmiljø-handlingsplaner i høj grad, er blevet affødt af udefrakommende krav til det politiske system (befolkningen og EU)?

(00:00 – 00:28, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 1

(00:28 – 01:18, David Rehling) Da miljøstyrelsen tilbage i slutningen af 70'erne og begyndelsen af 80'erne lavede sin NPO-redegørelsen, så har styrelsen siden brugt den som et grundlag for at nu skulle der gøres noget ved landbrugets forurening. Det lykkedes imidlertid, i Schlüter-regeringens første år, Venstre at sabotere, at der overhovedet blev gjort noget som helst. Så det var først da der kom det store iltsvind i Kattegat i oktober 1986, at det var muligt for Naturfredningsforeningen at mobilisere en folkelig vrede imod forureningen. Når Schlüter-regeringen overhovedet fortog sig noget som helst, så var det ikke med Venstres gode vilje. Venstre gjorde hele vejen igennem forløbet alt hvad Venstre kunne for at forhindre at der skete noget som helst.

(01:20 – 01:36, Peter Brun) Yes, super! Så du er altså enig i den betragtning om at det i starten handlede det tit om at få befolkningen med for at få dannet de her krav til det politiske system. Har du oplevet det har været anderledes i 90'erne, hvor det måske mere er EU der udøver krav.

(01:38 – 02:24, David Rehling) Jeg er enig med dig i at EU har overtaget mere og mere af rollen. Det skyldes at landbruget og Venstre sammen har været så gode til at sprede røgslør over sagen, så at befolkningen efterhånden har fået meget vanskeligere ved at gennemskue hvad det hele drejer sig om. Og også fordi at landbruget nu siger "Vi har jo gjort alt hvad man bad os om", men det har de slet ikke! Men hvordan skal det dog være muligt for den menige samfundsborger at gennemskue hvad der har været forlangt og hvad landbruget har gjort og hvordan man i øvrigt skal måle det. Derfor er det folkelige engagement vanskeligere at mobilisere, og derfor er sagen i højere grad blevet teknokratiseret, og blevet et EU-anliggende.

2. Ser du også et skifte i hvilke objekter planlægningen orienterer sig mod, igennem planerne?

(02:28 – 03:51, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 2.

(03:51 – 04:51, David Rehling) Ja, men jeg ser det lidt anderledes. Jeg ser det sådan, at det klareste handlingsgrundlag, det var den første vandmiljøplan med dens krav om 50 % kvælstofreduktion og 80 % fosforreduktion, det var til at tage at føle på. Sidenhen har landbrugets organisationer og jo Venstre sået tvivl om alt hvad der kan sås tvivl ved; målemetoden, tallene, hvordan og hvornår det skal gøres op og hvilken indflydelse nedbørsmængden det enkelte år har. Det vil sige at planerne er blevet sværere og svære at konstatere overholdt også fordi Miljøministeriet er gået med til, efter politisk pres, at ændre sine beregningsmetoder og ændre hvor meget ministeriet anser for allerede at være opfyldt. Det er mit indtryk at der flere gange er røget 10.000 tons over bordet, som godskrivning til landbruget uden det egentlig kunne dokumenteres at landbruget havde reduceret udledningen med 10.000 tons.

(04:51 – 05:01, Peter Brun) Ja, okay! Det er også mit indtryk, at det ikke er så fast på tallene, det er meget estimerer hele vejen igennem.

(05:02 – 05:21, David Rehling) Præcis, jeg vil henlede din opmærksomhed på, at Miljøministeriet i efteråret 2013 udsendte en pressemeddelelse hvor af det fremgik at vi stadigvæk var langt fra reduktionsmålene. Den fandt jeg ved et tilfælde i går. Hvis du går ind på Miljøministeriet og kigger under Presse 2013, så kan du finde den.

(05:21 – 05:24, Peter Brun) Okay, hvad hedder den? Hedder den det der langt fra målene?

(05:24 – 06:20, David Rehling) Ja, du kan se den på overskriften. Den er udgivet 27 år efter vandmiljøplanen. 27 år efter konstaterer de stadig at målene ikke nået. Hvis det var hvilket som helst andet samfundsområde, hvor man efter 27 år ikke havde nået målene, så ville der jo udbrude en sådan ballade, at de ansvarlige ville blive sat i fængsel. Men det er fordi det her område, opfattes, rent politisk som anderledes. Den daværende Landbrugsminister i Schlüter-regeringen, Koefoed sagde det på den måde; "man kan ikke regere imod landmænd" Med det mente han at hvis der endelig blev vedtaget en lov der kunne genere landbruget, så skulle loven ikke overholdes. Det var i orden hvis landmændene ikke efterlevede den. Det er sådan noget som Venstrefolk og "landbrugslobbyorganisationsfolk" går og siger til hinanden. Det lyder sådan i landets forsamlingshuse "man kan ikke regere udenom landmændene". Men det betyder i virkeligheden at landbrugets organisation har vetoret over dansk lovgivning, og det mener de da i øvrigt de har.

3. Har du oplevet et skifte i hvordan der kortlægges forud for planerne, og kan du følge de overvejelser omkring dette jeg har beskrevet?

(07:45 – 08:17, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 3.

(08:18 - 08:54, David Rehling) Konsensuskonferencer er det samme som at politiet beder gerningsmændene om at være med til at kortlægge forbrydelsens omfang. Dermed får forurenerne forhåndsindflydelse på hvor stort problemet overhovedet konstateres at være. Det giver planerne et svagere udgangspunkt end de ellers ville have haft. Industrien har jo aldrig fået lov til at være med til at fastlægge i hvilket omfang man tillægger industriens forurening, det er noget myndighederne gør af sig selv ved hjælp af faglig bistand. Landbruget er det eneste erhverv der forhandler omfanget af deres forurening.

(08:55 – 09:17, Peter Brun) Forsat introduktion (efter afbrydelse).

(09:18 - 09:24, David Rehling) Jeg kan ikke udtale mig om vandmiljøplan II repræsenterer et brud i forhold til kortlægningen, fordi jeg var ikke nok med i VMP II, så det ligger udenfor min erfaringshorisont.

(09:26 – 09:30, Peter Brun) Okay, hvad er sådan dit indtryk af det?

(09:30 - 09:34, David Rehling) Det har jeg ikke baggrund nok til at kunne svare dig på.

4. Genkender du den skitsering af afvejningen mellem miljø- og økonomiske hensyn, som der er beskrevet i sammenfatningen?

(09:44 – 10:54, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 4.

(10:54 – 12:25, David Rehling) Det klassiske udgangspunkt i miljøbeskyttelsen, det er jo doktrinen forureneren betaler, "polluter pays" og det har været bærende for det der skete i 1980'erne og begyndelsen af 90'erne. Nu har den økonomiske krise, så givet påskud til at dem der ønsker at beskytte forureneren siger det må ikke koste arbejdspladser. Jamen hvordan kan det gøres uden det på en eller anden måde kommer til at koste arbejdspladser et eller andet sted. Det som Svend Auken var fokuseret på var jo at flytte arbejdspladserne væk fra de gammeldags forureningsmetoder over til nyere og egentlig bæredygtig vækst. Den betragtning er jo blevet fuldstændig uaktuel i det politiske klima der er nu. Nu skal forureneren bare skrike arbejdspladser! Det er i øvrigt noget der kommer fra USA, hvor højrefløjen jo modsætter sig alt hvad nogen kan finde på af miljøtiltag under henvisning til at det vil koste arbejdspladser.

(12:51 – 13:01, Peter Brun) Genkender du at når vi er udenfor en kriseperiode, op gennem 90'erne for eksempel, der stiger viljen til at prioritere miljøhensyn i afvejningen?

(13:02 - 13:19, David Rehling) Jeg er ikke sikker på at det blev bedre i 90'erne end det var i 80'erne. Men jeg tror at globalt og nationalt, toppede interessen for miljøbeskyttelse på et eller andet tidspunkt midt i anden halvdel af 80'erne. Sidenhen er det mere eller mindre gået nedad bakke.

5. Genkender du den massive fokusering på en halvering af kvælstofudledningen fra VMP I, som kom til at dominere de efterfølgende planer? Ligeledes med målsætningen i de tidligere og senere planer.

(13:26 – 13:58, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 5.

(13:59 – 14:09, David Rehling) Det er udemærket at man også orienterer sig mod fosfor og giftstoffer. Risikoen er bare at man interesserer sig så meget herfor at man glemmer af få målene gennemført.

(14:10 – 14:11, Peter Brun) Oplever du at man har gjort det?

(14:11 – 14:34, David Rehling) Hvis du kigger på målsætningerne som de har været, og nu tager jeg også sprøjtegifte med, så er de jo ikke blevet opfyldt. Det man har forhandlet med landbruget om har kun været, i hvor høj grad de ikke er blevet opfyldt. Der har man, som jeg sagde før, godskrevet nogle reduktioner som landbruget formentlig reelt set ikke havde gennemført.

6. Er du enig i antagelsen om at virkemidlerne igennem planerne bliver ”skrappere og skrappere”?

(14:37 – 14:59, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 6

(15:00 – 16:01, David Rehling) Det er jeg slet ikke enig i! Slet ikke! Jeg mener at virkemidlerne var stærkest i begyndelsen og så er de blevet udvandet efterhånden! Og jeg kan i øvrigt sige at da Folketinget vedtog VMP I, da skete det jo med en dagsorden der også stillede en kunstgødningsafgift i udsigt hvis ikke plan kunne komme til at virke. Og grunden til at det skræmte landbruget sådan er jo at en kunstgødningsafgift, reelt ville virke. Der vil endelig komme et virkemiddel, som vil få betydning. Og så ville det i øvrigt skabe en naturlig pris på gylle, som ville gøre at den ikke var affald men derimod et produkt der ville kunne sælges med fortjeneste. Men lige præcis fordi virkemidlet er så effektivt, så har landbruget brugt de mellemliggende 28 år på at forhindre at det nogensinde er blevet taget i brug. Det fornuftigste man kunne have gjort fra starten var at bakke VMP I op med en kunstgødningsafgift.

(16:02 – 16:04, Peter Brun) Der er det jo også mange der kilder, skriver at det var en fejl at det ikke blev gjort.

(16:05 – 16:27, David Rehling) Jamen det var en fejl der blev begået med åbne øjne. Venstre og landbruget forhindrede det og skræmte De Radikale til ikke at være med. Det skriver jeg om i min artikel, hvis du kan huske det, der fortæller jeg om hvordan landbruget mødte op til de radikale medlemmers offentlige møder og generede dem.

(16:28 – 17:19, Peter Brun) Ja, der er den historie her med Dybkjær. Og det der gjorde at partiet nærmest blev sprængt indefra. Husmændene og de byradikale i modsætning. Og jeg har læst din artikel og i mine kilder er jeg også stødt på det. Det er meget interessant og nærmest et speciale i sig selv, den der udvikling der sker der. Hvis man ser sådan helt isoleret på virkemidlerne, så var der i starten meget nogle generelle reguleringer der ændrede på hvordan landmanden han opbevarede sin mødding osv. og hvordan han spredte gødningen ud på jorden. Det måtte for eksempel ikke være frosne marker, altså i mine øjne meget milde virkemidler i forhold til de senere virkemidler hvor der reguleres direkte i produktionen. Kan du genkende dette?

(17:10 – 17:57, David Rehling) Nej ikke rigtig, det er måske fordi det ligger noget efter min tid og så fordi det her med gødningsplanerne, som landbrugskonsulenterne skal lave sammen med landmændene. Jeg har en mistanke, det kan kun være en mistanke om at gødningsplanerne ofte er et stykke papirarbejde, der kun er lavet for at få det til at se ud som om det passer, men i virkeligheden ude i marken er en anden. Så det på overfladen ser de hårde ud, men de får ingen betydning, så kan man jo ikke sige at reguleringen er blevet strammere.

7. Har du oplevet at implementeringen af planernes virkemidler har ændret karakter?

(18:00 – 18:32, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 7

(18:33 – 19:03, David Rehling) Jeg tvivler på det har betydning nogen ændret virkelighed. Du skal jo være opmærksom på noget som er helt afgørende at før i tiden, var det amterne der holdt tilsyn med hvad der foregik. De var meget landbrugs venlige, ikke mindst de amter der var ledet af venstrefolk. Nu er det kommunerne der regerer og de er ENDNU MERE landbrugsvenlige, det vil sige at implementationen overfor den enkelte landmand, er overladt til nogen der reelt ikke tør gå i mod landbrugets interesser.

(19:04 – 19:24, Peter Brun) Det er nemlig også det, der var med Miljøbeskyttelsesloven, hvor det også var kommunerne der stod med implementeringen. Der blev det jo meget, det her med at man tog meget hensyn til de lokale virksomheder og arbejdspladser her. Det jeg kommer frem til er at amterne, og miljøafdelingerne her, og deres regulering af det åbne land var et bedre alternativ end kommunen.

(19:25 – 20:30, David Rehling) Men det er jo væk nu! Amterne var effektive og derfor er de blevet nedlagt. Nu betyder det at kommunerne tiltager sig en usynlig dispensationsret ved at det at man stemmer i udvalget om man skal politianmelde eller ej. Hvis man stemmer for ikke at politianmelde, så har man i virkeligheden uden kan få øje på det givet en dispensation. Denne dispensation kan ikke indbringes for miljøankenævnet. Det har professor Gorm Toftegaard Nielsen, han har skrevet artikler om det. Han har engang sagt at, de kan man slet ikke. Når man er tilsynsmyndighed så kan man ikke stemme om man skal politianmelde, så skal man politianmelde! Men det gør de ikke. Det ved forvaltningerne godt. Det vil sige at den forvaltningschef der indstiller at det skal politianmeldes, han skriver et minus i sin egen karakterbog.

(20:30 – 20:39, Peter Brun) Ja, det virker meget mærkeligt at det skal til en afstemning, når det rent faktisk er ulovligt. Den vil jeg lige læse op på

(20:40 – 20:44, David Rehling) Men altså du kan se hvad Toftegaard har skrevet.

(20:44 – 20:39, Peter Brun) Ja men det tror jeg måske at jeg prøver.

8. Hvordan ser du de forskellige narrativer, der var knyttet til afleveringen af de syv planer?

(20:44 – 22:17, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 8

(22:18 – 23:09, David Rehling) Ja. Det har noget at gøre med tilbage i den første vandmiljøplan, der var fortællingen at, nu skulle der ske noget! "Alt for længe har vi ladet stå til, nu skal der ske noget". Den fortælling kan politikerne ikke komme med 27 år efter, den kan ikke starte med at sige "for 27 år siden, skulle der ske noget og faktum er at der ikke rigtig er sket noget endnu, så nu nu nu nu skal der ske noget. Det vil sige at fortællingerne bliver mere og mere uigennemskuelige også i medierne. Det er lykkedes landbrugslobbyen at gøre det her til en 30-årskrig, hvor også journalisterne efterhånden er fuldstændig udmattede. Der er jo ikke nogen, når problemet ikke kan løses på 28 år, hvor skal det så løses? Det vil sige at embedsmændene kan slippe afsted med at skrive mere og mere mudret og uldet og uklart om det.

(23:09 – 23:11, Peter Brun) Og det synes du præger de narrativer der bliver etableret?

(23:12 – 23:13, David Rehling) Ja!

9. Har du indtryk af at miljøopfattelsen og italesættelsen af miljøet har ændret sig gennem planerne? Hvis ja, i hvilken retning?

(23:15 – 25:46, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 9

(25:48 – 26:30, David Rehling) Bæredygtighed er blevet det store påskud for ingenting at foretage sig. Det kan man jo se i forhold til at den mest slyngelagtige af alle landbrugsorganisationerne bærer navnet Bæredygtigt Landbrug. De har simpelthen taget, de der er mest ihærdige imod at der skal gøres noget ved forureningen, har taget navnet bæredygtigt landbrug. Det er jo det samme som at sige, det at bæredygtighed er blevet et fuldstændigt tomt begreb, det kan betyde alting og en knapstøvle. Og det er vel egentlig også, tror jeg, i den almindelige politiske jargon bare blevet til at det er noget man ikke får vrøvl med. En bæredygtig løsning, der er noget man ikke får vrøvl med her og nu.

(26:31 – 26:33, Peter Brun) Men du genkender den udvikling jeg skitserer?

(26:35 – 26:55, David Rehling) Ja, jeg genkender bestemt den udvikling du har skitseret! Den gang Lone Dybkjær var miljøminister, der tog hun det der bæredygtighed til sig fordi det ikke betød noget. Hun kunne gå også sige bæredygtig i alle sammenhænge, og hun fik det skrevet ind i alle love at udviklingen skulle være bæredygtig, og det var hun så stolt af. Det betød ingenting, for ingen vidste hvad bæredygtighed var, og der er stadig ingen der ved det.

10. Har du oplevet at en sammenhæng mellem de der blev "lovet" i planerne, og hvad der efterfølgende blev gennemført?

(27:05 – 27:15, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 10

(27:16 – 28:00, David Rehling) Ja! Der er den sammenhæng at man jo desperat har prøvet på at få det til at se ud som om det der blev lovet er blevet gennemført. Der er jo skrevet meter tykke rapporter, der har ævlet, mumlet og bævlet. Da Danmarks miljøundersøgelser stadigvæk havde betydning og fandtes som en institution under miljøministeriet, der var departementet jo inde og læse korrektur på miljørapporterne for at forhindre at de afslørede at løfterne ikke var indfriet. Der er den perverse sammenhæng at man først laver en plan med nogle mål og så går alt energien på bagefter at tilsløre at disse mål reelt ikke er nået.

(28:00 – 28:13, Peter Brun) Det synes jeg også jeg kan se. Når man har læst alle planer i en sammenhæng, kan man godt se at der er nogle målsætninger og der bliver hele tilføjet ny. I de andre planer kommenteres der meget på om man er nået i mål osv.

(28:14 – 28:23, David Rehling) Ja, det er årsagen til at du kan se den pressemeddelelse der lå på Miljøministeriets hjemmeside.

(28:25 – 28:30, Peter Brun) Jamen jeg tror det var det spørgsmålene!

Bilag 6: Transskribering af interview med Peter Gæmelke

Specifikationer

- Telefonisk interview
- 11/2 - kl. 17.00
- Optaget med Windows lydoptager
- Lydfil tilgængelig på:
<https://dl.dropboxusercontent.com/u/69456774/Peter%20Gem%C3%A6lke.wma>

1. Er du enig i betragtningen om at de danske vandmiljøhandlingsplaner i høj grad, er blevet affødt af udefrakommende krav til det politiske system (befolkningen og EU)?

(00:00 – 00:40, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 1

(00:40 – 01:33, Peter Gæmelke) Ja, i et vist omfang. Noget af det af det er jo også drevet af, efter min opfattelse, også drevet af den politiske debat. Det er nok rigtigt at noget af det kommer udefra og noget af det kommer indefra, fordi der også er nogen politikere der igennem årene har valgt at bruge det miljømæssige som deres stærke politiske udgangspunkt, og dermed trukket miljøpolitiske krav lige kanten. Jeg er meget enig at der i de senere år, er der kommet mange krav for EU om gennemførelse af diverse planer. Jeg vil dog sige at implementeringen af dem og hvor striks det skal være, er jo i høj grad fastlagt af danske myndigheder og danske politikere, men det er jo med oplæg fra de danske miljømyndigheder.

(01:33 – 01:55, Peter Brun) Ja, okay. Du snakker om det her politiske system hvor politikere profilerer sig på det, der har blandt andet Lone Dybkjær og en masse andre. Tror du årsagen til at de vil prøve at profilere sig på det, er at der er, har været de her krav i befolkningen, og at de kunne se at der var stemmer i, om man så må sige, og støtte miljøet.

(01:55 – 02:49, Peter Gæmelke) Jo men det er der jo ingen tvivl om at det har man gjort fordi man helt klart kunne få en opbakning ude blandt vælgerne. Det er jo sådan at når som vælger ikke selv skal betale af egen lomme, så er det meget lettere at sige ja til både det ene og det andet. Og det er jo det der er tilfælde omkring de her miljøpolitiske krav, at det ikke rammer den enkelte borger, den enkelte person, som skal stemme på politikerne overhovedet selv. Hvorimod det vil indførelsen af en stigning i skatten, der rammer den enkelte borger, som de fleste vil være imod. Ligeså snart som det er nogle miljøkrav som du skal betale og jeg ikke skal betale, kan jeg sige at de skal strammes, så kun du betaler. Det er jo, et kæmpe problem, både miljøpolitiske krav. I landbruget, der mærker vi det også i forhold til sådan noget som dyrevelfærd, hvor det er let at tage stilling på andres vegne.

(02:50 – 03:15, Peter Brun) Ser du den underliggende bevægelse fra land til by gennem de seneste 50 år, som fordrende for den udvikling. Venstre og radikale har typisk været "folk på landets part" og er skiftet over og blevet mere miljøorienterede. Kan det være på grund af at folk er bevæget sig fra land til by?

(03:17 – 04:06, Peter Gæmelke) Altså det kan det jo godt være, der i hvert fald ingen tvivl om at alle partier i Folketinget, går jo ind for at støtte nogle af de her krav et langt stykke henad vejen, nogen mere end andre. Hvor det helt klart også i den tid her i 2000 hvor det gik rigtig økonomisk godt for det danske samfund indtil 2009, der stod alle i kø for at stramme kravene i alle mulige sammenhænge. Hvorimod her hvor vi er kommet frem til 11, 12 og 13, hvor der er lidt mere økonomisk opstramning og hvor økonomien ikke udvikler sig helt så stærkt, der er nogle af de politiske partier med knap så store krav. Så det var i høj grad på den politiske dagsorden.

(04:06 – 04:25, Peter Brun) Ja lige præcis. Oplevede du at der var et skifte fra Aukens miljøimperium, som man talte om, til VKO-regering kom til i 2001. Altså oplevede du forskel på VMP II og VMP III, som blev præsenteret af den "nye regering"?

(04:26 – 06:22, Peter Gæmelke) Desværre ikke særlig meget, det må jeg nok erkende. Den borgerlige regering havde ikke modet til at gennemføre noget som var markant ringere end det den forrige regering gennemførte. Den ønskede også et relativt grønt politisk flertal, så den kunne sikre at det rakte fremad. Det var egentlig minimalt, så det er jo også de seneste opstramninger der kom i forbindelse med hele forslaget om Grøn Vækst plan, det var jo på baggrund af yderligere opstramning. Der må man jo sige at der var der jo uenighed mellem industrien og landbruget og embedsmændene, om hvor meget der var behov for at opstramme. Det var også et spørgsmål om hvor meget af det havde virket alt det der var gennemført. Og landbruget var jo i høj grad, har den opfattelse at det der er gennemført har virket langt mere end det som embedsmændene sidder og regner med. Og det den store frustration der er i dag, det er at vi ikke kan få "good-will" nok for det der er gennemført. Også fordi der i den første vandmiljøplan, som blev vedtaget i 1986 eller 87, der stod jo at det ville vare 30 inden den fuldt ud vil slå igennem, det er først i 2017. Der oveni, er der vedtaget VMP II og III, så det vil jeg vare mange år inden det fulde gennemslag af alle vandmiljøplanerne vil kunne ses.

2. Ser du også et skifte i hvilke objekter planlægningen orienterer sig mod, igennem planerne?

(06:28 – 07:50, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 2.

(07:51 – 09:22, Peter Gæmelke) Ja, de har nu ikke helt glemt kvælstoffet, da der stadig tales utroligt meget om det. Men det er rigtig at selv VMP III og VIII og den senere diskussion, har der været større fokus på at beskytte mod fosfor. Det var jo også hele baggrunden for bræmme-diskussionen, det var i virkeligheden for at undgå at der skulle komme så meget jorderosions i vandløbene så man ikke fik så meget fosfor skyllet ud, som man ellers gjorde. Der har været betydelig fokus på fosfor, men i alle årene der har der jo været kigget på sådan nogle generelle virkemidler, hvor man ramte alle bredt med virkemidlerne, og det er der jo sådan set ikke ændret på. Hvorimod at man jo kunne sige, at når man havde nået mange af de mål, man havde nået mange at målene, kunne man begynde at lave mere individuel miljørådgivning eller miljøtiltag, men det er man jo ret tilbageholdene overfor, fordi det koster penge for samfundet. Hvorimod når der laves generelle tiltag, så kommer alle til at betale, et godt eksempel på det er at landbruget i dag gøder deres marker med en 16-17 % kvælstof end det kunne betale sig. Det er jo fordi man har lavet et generelt virkemiddel, der har reduceret kvælstofdeling.

(09:23 – 09:26, Peter Brun) Ja, det er jo brødkorndiskussionen. Er der ikke mange der snakker om den?

(09:26 – 10:23, Peter Gæmelke) Jo, altså det er jo brødkorn, det er en måde at udtrykke det på, i dag er der i dansk produceret byg og hvede, i dansk produceret korn er der over 2 % mindre kvælstof end der er i tysk produceret hvede. Hvis man nu siger at der gennemsnitligt er 11 %, hvor der nu er 9 %, så mangler der altså 20 % af proteinet og det protein det kan du kun kompensere ved at importere mere. Så det er hårdt for erhvervet at der er alle de her generelle tiltag. Så derfor er der meget argumentation for at skifte til en mere målrettet miljøplanlægning. Du har ret at fokus på fra kvælstof går mere over på fosfor, men ikke sådan at man har glemt kvælstoffet, efter min opfattelse.

(10:25 – 10:50, Peter Brun) Peter, kan du huske den gang kvælstof blev introduceret, med de døde hummere i Kattegat osv. i forbindelse med VMP I? Oplevede du at fra NPO til VMP I, så kom der endnu mere fokus på kvælstof, fordi de havde David Rehling inde ved DN, der sagde at for at redde havet omkring Danmark skal der laves en 50 % reduktion.

(10:51 – 11:08, Peter Gæmelke) Det er helt sikkert, det har skubbet meget til. Det er der ikke nogen tvivl om at de organisationer der hele tiden har været med til at skubbe til de politiske beslutninger. Det har de og det gør de stadigvæk.

(11:08 – 11:11, Peter Brun) Det er fint du siger det fordi det er sådan noget, der er svært lige at finde en kilde på, at de skubber direkte. Så er det rigtig godt at der er nogen der selv har været med til det, der kan sige at de har skubbet på det.

(11:12 – 12:02, Peter Gæmelke) De haft en kolossal indflydelse på de tiltag der er lavet, og der er jo også masser af de tiltag der er lavet som har været sund fornuft. Fordi der var nogle forhold som ikke var gode nok, men det er jo ikke ens betydende med at man nødvendigvis skal fortsætte ud af den vej. Det har hjulpet med de tiltag der er lavet mod landbruget, men det man glemmer, men i forhold til vandløbene er noget af det der har hjulpet mest i Danmark er i virkeligheden at byerne i samme periode indførte rensningsanlæg. Det er det der virkelig har hjulpet i vandløbene inde i landet. Det der fosfor er blevet sorteret fra.

(12:02 – 12:06, Peter Brun) Det er også den her balance mellem kvælstof og fosfor, og det er måske det der er blevet reguleret. Det er der hvert fald mange der snakker om.

(12:07 – 13:00, Peter Gæmelke) I vandløbene er det fosforen der er problemer, og for så vidt også i fjordene. Men derimod hvor David Rehling, den gang stod, var det kvælstoffet. Men de døde hummere er der jo ikke mere, men det er jo det som man nu om dage efter spørger, de døde hummere er der ikke mere. Der er løbende artikler om at, nu er der fanget så og så store laks, og regnbueørreder og hvad ved jeg, i danske åer. Det er for mig et tegn på at hele miljøbalancen den er på vej i den rigtige retning, Der står i VMP I, at i takt med tiltagene slår igennem vil naturen selv tage over og skabe en miljømæssig, og starte en egen stærkere denitrifikation ude i vandmiljøet.

3. Har du oplevet et skifte i hvordan der kortlægges forud for planerne, og kan du følge de overvejelser omkring dette jeg har beskrevet?

(13:06 – 14:33, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 3.

(14:34 – 15:11, Peter Gæmelke) Jeg genkender i hvert fald noget af det, altså vil jeg måske sige det på den måde at det er min egen opfattelse at, hvor det i starten kunne være en dialog om hvad der skulle til af forskellige ting, så er det mere blevet et politisk spil. Altså bydes organisationerne ikke ind mere, som de gjorde tidligere.

(15:12 – 15:28, Peter Brun) Jeg kan se du har været til stede til nogle af konsensuskonferencerne. Hvordan forløber de, jeg har nemlig ikke snakket med andre der har været direkte involveret. Er det sådan i sidder og kan komme med inputs, til sådan faktisk kortlægning.

(15:29 – 17:19, Peter Gæmelke) Det er en konference hvor emnerne debatteres, og der sidder mange forskellige aktører, som kommer med deres inputs. Lige fra DN til landbruget, industrien og til andre natur og miljøorganisationer, der møder op til sådan nogle konferencer. Så er der selvfølgelig embedsværket og der er miljøforskningsinstitutionerne. Igenem sådan en dag, bliver der lagt mange ting på bordet, og man går ikke der fra med en klar overbevisning om at der er trukket en konklusion der trækkes i den og den retning, det overlades i sidste ende til det politiske system, der kommer med et oplæg. I sidste ende havner det jo også ved politikerne at skulle lave forlig. Det er de jo ikke meget for, jeg har nogle gange talt for at man, kunne få en trepartsaftale, men det har politikerne aldrig villet, det skulle være et led i det politiske spil, hvem skulle have noget for det og det og det. Men det betyder jo ikke at vi ikke har været inde og påvirke det. Også overfor forskellige politiske partier, hvad de fx skulle mene i en given sag. Jeg vil ikke sige at vi ikke har haft indflydelse på det, for det har vi jo selvfølgelig, men i sidste ende er det jo politikernes ansvar for det er dem der trækker en streg i sandet. Et godt eksempel på at vi følte at vi var ret tæt på hvor det skete var de borgerlige da VMP II blev vedtaget, men ikke desto mindre kom de ud og lavede et forlig om at nu blev kvælstofkvoten sat ned med 10 %, og det var fandme ikke i vores interesse. Det var et stød i hjertekuglen, som jeg sagde den gang.

(17:23 – 17:34, Peter Brun) Den involvering du har været i med kortlægning, kan du se udvikling heri. Er der blevet lyttet mere eller mindre til jer, og hvilke perioder blev der lyttet knap så meget til jer.

(17:36 – 19:34, Peter Gæmelke) Det er svært at vurdere, jeg vil ikke sige at der ikke er blevet lyttet til os, men når det kom til stykket så var det hele tiden, så var det miljøpolitikernes dagsorden, der meget let tog over for de erhvervs ønsker der var. Så det var egentlig ikke fordi men ikke forstod det vi sagde, men da var mål om at der skulle gøres noget for miljøet, og det ønske var større end. Det hang jo selvfølgelig også sammen med at der var nogen af miljøforskningsinstitutionerne, som jo hjalp politikerne godt med dokumenter på at det var de nødt til at gøre for ellers nåede de ikke de fastlagte målsætninger. Så skal man jo huske på at de målsætninger er fastlagt, og er selv lavet af Danmark og stemt for. Der er rigtig mange af dem der er opstået hjemme i det danske embedsværk, som forslag til EU, som så er vedtaget i EU, og så kommer man hjem og siger at, nu har EU forlangt at vi skal gøre sådan og sådan. Det er bestemt ikke noget Danmark ikke har haft indflydelse på, det har Danmark i høj grad haft stor indflydelse på. Jeg vil sige vi har da været inddraget, den gang VMP I, blev vedtaget der var landbruget vel nærmest bare imod der blev gjort noget som helst. Hvorimod i VMP II, der spillede vi en betydelig aktiv rolle, ikke desto mindre, så vedtog de alligevel noget som vi ikke kunne lide. I VMP III, var vi meget meget tæt på, men det endte igen med at politikerne ville lave deres eget forlig.

(19:38 – 19:46, Peter Brun) Når du siger meget tæt på, betyder det så at, i var meget tæt på at nå til enighed sammen, eller at Dansk Landbrug var ved at få deres ønsker igennem?

(19:46 – 20:12, Peter Gæmelke) Nej, for sådan var det ikke. Det var aldrig, nej det ville være forfærdeligt hvis man lavede noget hvor landbruget var enig i, så var man gået for langt jo. Det har aldrig været, nej det har det aldrig været. Når sømmene skulle slås i, var vi jo ikke med. Vi kunne kun komme med vores synspunkter, vi deltog jo ikke i de politiske forhandlinger på den måde. Nej det gør man ikke.

(20:13 – 20:20, Peter Brun) Nej nej, det var også mere om ved konferencerne, i har lobbyarbejde i forhold til målene. Om i fik jeres mål igennem sådan?

(20:20 – 20:55, Peter Gæmelke) Det er klart at vi ved konferencen, der lå vi os ind på at få de indlæg vi var berettiget til. Det fik vi også, det kunne man jo ikke indgå. Hvis der skulle laves høringer var man nødt til at høre alle parterne. For at kunne skabe sig et samlet overblik. Men som erhvervsudøvere, følte vi hele tiden at der blev lyttet mest til miljøorganisationerne og til DMU for eksempel.

(20:55 – 20:59, Peter Brun) Og det er altså i 90'erne, vi snakker om og 80'erne?

(20:59 – 21:10, Peter Gæmelke) Tja, det er både i 90'erne, nej i 80'erne var jeg ikke involveret. Så det har været i 90'erne og så til 2000.

4. Genkender du den skitsering af afvejningen mellem miljø- og økonomiske hensyn, som der er beskrevet i sammenfatningen?

(21:20 – 24:01, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 4.

(24:01 – 24:05, Peter Gæmelke) Ja det gør jeg 100 %.

(24:05 – 24:08, Peter Brun) Kan jeg få dig til at sige det?

(24:01 – 26:02, Peter Gæmelke) Der ingen tvivl om andet end at det, i takt med økonomien. Økonomien gik jo godt for dansk svineproduktion i 80'erne og et langt stykke op i 90'erne, og det mandede jo også ud i at man faktisk der i slutningen af 90'erne lavede nogle regler hvor man ramte svineproducenterne hårdere end man ramte kvægproducenterne. Det var jo i virkeligheden miljømæssigt underligt, når man godt må forurene mere som kvægbonde end svineproducent. Det var simpelthen fordi at det gik godt økonomisk, og derfor kunne man godt ramme den sektor lidt mere. Så skete der jo så det, at man samtidig regulerede kvælstoffet for alle, det ramte os alle sammen at man hev 10 % af kvælstoffet væk, som i dag har udviklet sig til at være en 16-17 % Op i gennem 2000 og frem til 2008-2009, var der ingen grænser for hvad man bare kunne vedtage fordi det gik jo så godt, så det skulle nok blive betalt. Det var jo ikke økonomien i vores erhverv, der nødvendigvis var så god, men det tog man ikke så meget hensyn til, for det gik jo go hamrende godt for hele samfundet. Hvorimod, du har jo fuldstændig ret, at når Grøn Vækst aldrig rigtig blev vedtaget i noget stort omfang, og man starter den ene ny diskussion om tingene efter den anden, er det jo netop fordi økonomien er hårdt presset og der ikke er plads til at lave så meget mere. Så skal man komme med pengene til det, og det vil samfundet jo ikke. Det er derfor, som jeg var inde på tidligere, at man helst vil lave noget regulering der gælder alle, fordi der så ikke er noget erstatningskrav, eller erstatningspligt.

5. Genkender du den massive fokusering på en halvering af kvælstofudledningen fra VMP I, som kom til at dominere de efterfølgende planer? Ligeledes med målsætningen i de tidligere og senere planer.

Dette spørgsmål blev ikke stillet, på grund af en forglemmelse.

6. Er du enig i antagelsen om at virkemidlerne igennem planerne bliver ”skrappere og skrappere”?

(26:02 – 27:09, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 6

(27:10 – 28:45, Peter Gæmelke) Ja fuldstændig, da! Fuldstændigt, altså de første tiltag var både logiske og kloge. De senere tiltag, de blev skrappere og skrappere, og de første tiltag var måske i virkeligheden med til at forbedre, produktionsøkonomien. Var med til at forbedre udnyttelsen af kvælstof, gennem bedre udnyttelsen af kvælstoffet i husdyrgødning, mindre tab til omgivelserne og mindre behov for at købe kunstgødning. Altså vi har jo næsten halveret købet af kunstgødning, fordi vi i dag bruger husdyrgødningen mere intelligent, det er jo alt sammen klogt. Men de senere virkemidler er jo blevet skrappere og skrappere, og det er jo for eksempel, det med at sætte kvælstofnormerne ned, det er med at lave bræmmer hvor man ikke får nogen erstatning for produktionstabt man har, det kan være nogle eksempler. Der er skrappere krav til når man skal bygge en stald, at man må udlede ammoniak fra staldene. Så de er jo blevet langt skrappere. Og man kan vel næsten udtrykke det på den måde at det er som om når man har rakt fanden lillefingeren og så tager han hele hånden. For vi jo altså i virkeligheden, stort set levet op til den der halveringsmålsætning, men så er det ligesom som om at nu er vi nået der til, og så må vi helle lige tage lidt mere.

(28:45 – 28:50, Peter Brun) Det er så måske også fordi problemerne ikke er blevet løst, så har man fokuseres på kvælstof og så er det ikke lykkedes.

(28:50 – 30:45, Peter Gæmelke) Det kommer an på hvordan man skal definere problemerne. Der er der jo, men det er en helt ny diskussion der er langt væk fra dit spørgsmål, det er jo hvem der definerer hvornår der er problemer og hvornår der ikke er problemer. Vi tager udgangspunkt i at vi skal tilbage til god økologisk tilstand, der stammer fra en tid hvor vi var under en mio. mennesker i Danmark og i dag er vi 5,5 mio. mennesker. Det er ikke landmændene og industrien der forbruger varen, det er jo borgerne i samfundet. Det er dem der spiser, der i virkeligheden er med til, og har et privatforbrug, som er med til at forbruge og forurene. Så er produktionen der ligger bagved der skal imødekomme de ønsker og krav, befolkningen har til at få varer. Men det er jo også et stadig stigende velfærdniveau og forbrug som er med til at gøre at de kan være svært at opnå den samme økologiske kvalitet, som man havde den gang hvor der kunne var 1/5 af befolkningen. Men konklusionen om at virkemidlerne bliver skrappere og skrappere er korrekt. Jeg har eksempelvis i år lavet 8 hektar bræmmer, som produktionsmæssigt giver et tab på 5.000 kr. pr. hektar, som jeg ikke har fået kompenseret. Det er 40-50.000, der på min bundlinje forsvinder, det er to månedslønne.

7. Har du oplevet at implementeringen af planernes virkemidler har ændret karakter?

(31:20 – 32:28, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 7

(32:28 – 34:06, Peter Gæmelke) Det synes jeg er en korrekt observation. Man kan sige at de første planer, var der ingen sanktionsmuligheder. Det er der jo kommet. Der er jo fx blevet indført krav om at lave gødningsregnskab, men det er jo et krav som grundlæggende vi som organisation støttede, fordi det ikke nyttede noget hvis jeg levede op til mine krav, og ikke naboen gjorde og jeg så fik skyld for det. Så man var på en eller anden måde nødt til at give den enkelte et medansvar for tingene, så det var egentlig forståeligt nok at der på en eller anden måde blev nødt til at blive lavet noget på bedriftsniveau, eller virksomhedsniveau. Sådant den enkelte måtte stå til ansvar for det han gødede. Det havde vi jo i virkeligheden ønsket at det skulle man endnu mere, at der endnu mere skulle måles på den enkelte og det den enkelte gjorde, i stedet for at tage et "overview" over, hvordan ser det ud i hele området og så skulle man reguleres efter det. Men at det enkelte selv kunne leve op til tingene. Selvfølgelig kan det virke mere restriktivt at og selvfølgelig er det også mere problematisk når der skal sanktioneres. Individuelt ansvar har vi grundlæggende været tilhængere af.

8. Hvordan ser du de forskellige narrativer, der var knyttet til afleveringen af de syv planer?

(34:09 – 35:37, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 8

(35:37 – 36:54, Peter Gæmelke) Det er nok rigtigt nok. Fordi der var jo også meget kritik af at VMP II, den bare sådan blevet trukket ned over hovedet. Det var jo en opfølgning på VMP I, som bare blev trukket ned over hovedet på os. Det kritikken gik på var at der ikke lå noget fagligt baggrund til grund for de beslutninger der blev truffet overhovedet. Den der faglige kritik havde de svært ved at sidde overhørig. Derfor blev der i forbindelse med VMP III, lavet et større stykke fagligt arbejde, det var jo også noget vi argumenterede kraftigt for at der skulle. At vi jo så havde den opfattelse at når det kom til stykke så vil man gerne til side sætte det faglige arbejde alligevel, fordi der var en politikals målsætning som var vigtigere. Det er hvert fald været en frustration hos os, at de faglige blev presset i baggrunden, og konsekvensanalyserne blev presset i baggrunden for at nå de politiske målsætninger.

9. Har du indtryk af at miljøopfattelsen og italesættelsen af miljøet har ændret sig gennem planerne? Hvis ja, i hvilken retning?

(38:45 – 40:00, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 9

(40:01 – 41:40, Peter Gæmelke) Der kom jo mere fokus på den faglige del i VMP III, fordi det jo også var et stærkt pres fra os. Men Grøn Vækst var målsætningen i virkeligheden, hvordan kan man forbedre miljøet og samtidig skabe vækst muligheder. Det var hele ideen, og det var jo at det ikke kun skulle handle om at lave miljøpolitiske opstramninger, men også om at skabe nye muligheder. Problemet er bare at man ikke er nået hertil. Man er aldrig kommet længere end at diskutere opstramningerne, men ikke en pind om at skabe mulighederne for at sikre at opstramningerne ikke bliver en yderligere reduktion, men at der skabes nye muligheder for produktion og vækst. Det er det store politiske dilemma i dag, at det er ikke nogen der tør. For at komme videre hermed nedsatte man Landbrugskommissionen, den barslede sidste forår med en plan, men der er ikke sket en skid siden da, der er ikke sket en pind. Det er der helt store problem. Her er det igen dilemmaet, at nogle af de her ting skulle løses ved målrettede indgreb. Ved målrettede indgreb koster det penge, hvorimod de er lettere bare at trække nogle reduktioner nedover os alle sammen, som vi så betaler kollektivt.

(41:41 – 42:11, Peter Brun) Nu ligger det selvfølgelig lidt udenfor spørgsmålet, men nu har de jo sagt det med Naturfonden der skal opkøbe arealer på markedsvilkår af landbruget, og tage landbrugsarealer ud af drift. Der er også blevet præsenteret en vækstpakke for fødevareerhverv, ser du det som et skridt på vejen, henimod at lave noget, eller er det også bare et udtryk for stilstand?

(42:12 – 43:27, Peter Gæmelke) Der er jo ikke nogen af de væksttiltag der betyder noget for den enkelte landmand. Altså hvis det skal forbedres ude hos mig, så skal det jo være sådan at jeg får en ny mulighed for at tjene nogle penge på den ene eller anden måde. Der er ikke nogen af de tiltag der er lavet, der har forbedret vilkårene for den enkelte landmand. Det kan godt være man har lavet nogle enkelte ting i relation til slagterier og mejerier, og det kan være det smitter lidt af på landmændene, men det har jo ikke forbedret muligheden for at bygge en ny stald fx, eller smågrise der sendes til Tyskland. Det har det ikke. Det har heller ikke ændret på hvad kvælstof jeg må give mine planter, så jeg kunne få en mere optimal planteproduktion. De tiltag er man jo slet ikke kommet til at diskutere, det er jo en stor del af Landbrugskommissionen. De hiver små lunser ud, som man lige kan overskue. Hele ideen var at det skulle gennemføres som en helhed. Man skulle både tage og give.

(43:28 – 43:45, Peter Brun) Det er også min opfattelse, kan man sige. Alle 44 anbefalinger, bliver der plukket lidt i, og så kommer det alt efter hvad det politiske klima tillader.

(43:45 – 43:50, Peter Gæmelke) De plukker efter for godt befindende, og efter det de kan gennemføre uden det koster noget.

(43:50 – 43:58, Peter Brun) Lige præcis, og det er jo netop det der advares i mod. Det skal ikke kun tages enkelte ting ud, da det er en helhedsorienteret tilgang. Det er også noget af det jeg kommer frem til.

(43:59 – 44:18, Peter Gæmelke) Det blev understreget ved fremlæggelsen af disse anbefalinger skal ses i sammenhæng og i en helhed og de skal gennemføres som en helhed. Det gjorde Jørn Jespersen sådan set meget dygtigt.

10. Har du oplevet at en sammenhæng mellem de der blev "lovet" i planerne, og hvad der efterfølgende blev gennemført?

(44:20 – 46:00, Peter Brun) Introduktion til spørgsmål 10

(46:00 – 48:40, Peter Gæmelke) Det er jo altid endt i at det der vedrører at lave de miljøpolitiske opstramninger, det blev gennemført 100 %. Men den del der skulle komme på den anden side, som skulle handle om at forbedre erhvervets rammevilkår den står meget tilbage, specielt her på det seneste fordi vi netop i 2008 fik en helhedsdiskussion, om at nu skulle man lave et grøn vækst udspil, som var grønt, som ikke øgede den miljømæssige belastning, men som skabte fornyede vækstmuligheder. Det var i dyb diskussion med den borgerlige regering om, også da krisen startede, men problemet er bare at det aldrig er blevet gennemført. Det er jo vores arbejde, kan man sige, har ligget til grund for alt vores lobby arbejde i alle årene, den bæredygtighedsplan der lå fra 1991. Det skulle være den der var det bærende, og at man godt kunne se et grønt miljø i sammenhæng med en stor produktion. En af vores påstand har jo altid været at vi skulle udvikle os ud af problemerne, fremfor at afvikle os ud af problemerne. Vi skulle bruge intelligent teknologi, der kunne løse nogen af de problemer vi selv havde været med til at skabe. Først i 90'erne begyndte man at køre husdyrgødning ud med slangeslæbevogne, der lagde gyllen ned mellem planterne, og pludselig øgedes udnyttelsen. Der er lavet rigtig rigtig mange tiltag der har trukket i den rigtige retning, der kan formentlig laves mange endnu, det det handler om er at få dem gennemført så erhvervet ikke dør i mellemtiden. Når der kører 10 mio. grise ud af landet i dag, og bliver fedet op i Tyskland så er det jo fordi at vilkårene er strammet så meget at det er mere lønsomt at gøre det andet steds. Det handler selvfølgelig også om at lønningerne er lavere, men det handler også om nogle miljøpolitiske stramninger, som gør at det ikke kan lade sig gøre.

(48:40 – 48:45, Peter Brun) Ja, det virker som et paradoks når EU har den samme overordnede miljøpolitik, at der så ikke er de samme konkurrencevilkår.

(48:45 – 48:57, Peter Gæmelke) Så det med at det er blevet lovet at det ikke må sætte nogen fra bedriften det passer ikke. Det hænger ikke sammen.

(48:58 – 49:05, Peter Brun) Det var det jeg havde at tale om Peter, nu slukker jeg mikrofonen igen. Det passer med 49.