

København den 13. januar 2021

Holland reducerer antallet af landbrugsdyr¹

Overalt i verden bruges der så meget plads på at dyrke foder til dyr, at der er mangel på jord til CO₂-absorberende og biodiversitetsfremmende skov og natur. Globalt skal antallet af landbrugsdyr derfor reduceres markant for at frigive jord til skov og natur, og for at reducere de massive trusler mod klimaet, miljøet og biodiversiteten, som kød- og mejeriproduktionen udgør.

Også i Danmark er der behov for en gradvis, men markant reduktion af antallet af landbrugsdyr, både med henblik på reduktion af klimagasudslip og fremme af miljø og biodiversitet.

Opnåelse af Danmarks 70-procentsmål i 2030 afhænger i høj grad af, at landbruget, der står for 31 procent af landets samlede klimagasudslip, leverer substantielle reduktioner af sine udledninger.

Greenpeace' analyse *Sådan indfries 70-procentsmålet i 2030*² viser, hvordan en gradvis halvering af antallet af køer og svin frem mod 2030 vil give markante reduktioner ved for det første at nedbringe klimagasudledningen fra dyrenes fordøjelse og gødning, og for det andet ved at frigøre arealer, der i dag anvendes til foderdyrkning, til genetablering af natur og skovrejsning. Dette kan tilsammen med de tekniske forbedringer, foreslået af Klimarådet samt Fødevarer- og Landbrugssektorens Klimapartnerskab, give en samlet reduktion på 8,2 millioner ton CO₂-ækvivalent. Heraf kommer de største reduktioner fra henholdsvis reduktionen af antal dyr og omlægning af arealer.

I Danmark er der ikke et nationalt loft for antallet af landbrugsdyr, og myndighederne har ikke aktuelt redskaber til at regulere bestanden. Holland har derimod som det første land i verden indført et kvotesystem til at regulere antallet af svin gennem udstedelse og inddragelse af kvoter. Derudover har Holland gennemført et målrettet tiltag for at reducere antallet af svin, det såkaldte *Pig Farming Closure Scheme*.

Dette notat gennemgår den hollandske model, som bør tjene som inspiration for danske politikere.

¹ Dette notat er blevet opdateret den 26. januar 2021 grundet en fejl i den tidligere version, hvor der stod, at Holland gjorde brug af en EU-tilskudsordning. Der er tale om en national hollandsk ordning, som er godkendt af Europa-Kommissionen. Fejlen er rettet i den aktuelle version af notatet.

² *Sådan indfries 70-procentsmålet i 2030*, Greenpeace, 2020.

<https://www.greenpeace.org/denmark/div/greenpeace-indspil-hvordan-indfris-70-procentsmaalet-i-2030/>

Holland viser vejen til reel reduktion

Den hollandske regering vedtog i 1996 en national lov, der skulle kontrollere den stigende vækst i svine sektoren. Det skete for at mindske belastningen fra næringsstofferne kvælstof og fosfor, der truer såvel vand- som luftkvaliteten i landet.

Med loven indførte Holland en slags kvotesystem med udstedelse af såkaldte svineproduktionsrettigheder, der kunne fastlåse antallet af årssvin i Holland til ca. 12 millioner dyr

Når en hollandsk landmand vil udvide eller nyetablere en svineproduktion, køber han retten til at gøre det af staten. Da det kun er staten, der udsteder disse produktionsrettigheder, kan staten også kontrollere antallet af dyr ved på landsplan kun at udstede de rettigheder, der er besluttet politisk. Rettighederne kan overføres fra gård til gård, så nogle gårde kan vokse mens andre skrumper, men loven tillader ikke yderligere vækst i svine sektoren.

Loven medførte, at det gennemsnitlige hollandske svinebrug voksede, mens antallet af farme faldt. I perioden 1995 – 2009 faldt antallet af svinelandbrug med over 70 procent, og den gennemsnitlige bestand af svin pr. landbrug steg markant.³

Også i Danmark er svinefarmene blevet færre og større, men den afgørende forskel på de to landes svineproduktioner er, at der i Holland er flere små og mellemstore farme og færre af de helt store industrielle farme.

I artiklen "Why Danish pig farms have far more land and pigs than Dutch farms" illustrerer en række tal og grafer forskelle mellem de to landes svineproduktioner.⁴

Holland lukker farme for at mindske forureningen

EU har de seneste 10 år øget presset på Holland for at få landet til at sænke især kvælstofforureningen af grundvand, luft og natur.

Den hollandske regerings såkaldte 'Remekes-udvalg' udgav i 2009 en rapport med kortsigtede løsninger til at reducere landbrugets udledning af kvælstof. Udvalget anbefalede blandt andet at reducere antallet af landbrugsdyr. Senere samme år annoncerede den hollandske statsminister en række foranstaltninger til at reducere kvælstofudledninger fra landbruget. Målet med foranstaltningerne var at nedbringe svineindustriens udledninger, så nødvendige kvælstofforurende byggeprojekter i andre brancher kunne færdiggøres⁵.

Den hollandske regering iværksatte derfor i 2019 en plan for at reducere antallet af svin ved permanent at lukke dele af landets svineproduktion ned. Målet er i første omgang at reducere antallet af årssvin fra 12 til 10,5 millioner dyr.

³ Kemp, Bas et al. *Pig production in The Netherlands: analyses and trends*. Wageningen University, 2011. https://www.researchgate.net/publication/264841000_Pig_production_in_The_Netherlands_analyses_and_trends

⁴ Jaap Willems et al. *Why Danish pig farms have far more land and pigs than Dutch farms? Implications for feed supply, manure recycling and production costs*, *Agricultural Systems*, Volume 144, May 2016, Pages 122-132. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308521X16300191?via%3Dihub>

⁵ *Netherlands: Advisory Council Critical of Government Approach to Reduce Nitrogen Emissions*, juni 2020. <https://www.fas.usda.gov/data/netherlands-advisory-council-critical-government-approach-reduce-nitrogen-emissions>

Planen har to hovedformål: Dels at nedbringe antallet af landbrugsdyr og dermed udledningen af næringsstoffer, og dels især at prioritere reduktionen i de mest svinetætte områder, hvor naboer plages af lugtgener og sundhedsproblemer fra produktionen.

Lukning af svinefarme inkluderer bortskaffelse af svinene, bortskaffelse af gødning, nedrivning af bygninger og installationer samt fjernelse af nedrivningsaffald.⁶

Europa-Kommissionen har godkendt den hollandske ordning

Europa-Kommissionen besluttede at godkende Hollands tilskudsordning til lukninger af svinefarme, og derfor kan dette bane vejen for lignende ordninger i andre EU-lande.⁷

Tilskudsordningen er udarbejdet i overensstemmelse med EU's retningslinjer for statsstøtte i landbrugsområder og skovsektoren i rurale områder 2014-2020 (2014 / C 204/02). Disse retningslinjer er omfattende, hvorfor kun et udsnit omtales her.

I retningslinjernes indledende afsnit⁸ hedder det, at landbruget må tilpasse sig nye realiteter og leve op til de udfordringer, det stilles overfor i relation til fødevarerikkerhed, miljø, klimaændringer og sikring af landbrugsøkonomiens overlevelse.

For at imødegå disse store udfordringer har Kommissionen i sin meddelelse om »Den fælles landbrugspolitik på vej mod 2020« opstillet følgende mål for den fremtidige fælles landbrugspolitik 2014-2020:

1. En levedygtig fødevarerproduktion
2. En bæredygtig forvaltning af naturressourcer og klimapolitik
3. En ligevægtig rumlig udvikling

Især punkt nummer 2 er interessant, da det åbner mulighed for at foretage ændringer i landbrugssektoren til fordel for naturen og klimaet. Det nævnes også i artikel 10, at politikken for udvikling af landdistrikterne i 2014-2020 udgør en integreret del af den fælles landbrugspolitik og skal bidrage til at virkeliggøre forskellige mål - blandt andet at sikre en bæredygtig forvaltning af naturressourcer og klimaindsats.

Retningslinjerne i den hollandske ordning indeholder et afsnit, der specifikt vedrører støtte til lukning af produktionskapaciteten for dyr, planter eller folkesundhed, sanitære, etiske eller miljømæssige grunde jf. sektion 1.2.2.1, punkt 423 – 436.

I dette afsnit står der, at kapacitetsnedlæggelse i form af nedbringelse af den samlede belægningsgrad skal foretages af hensyn til dyresundhed, plantesundhed, folkesundhed, hygiejne, etiske principper eller miljø⁹.

Det nævnes yderligere, at støttemodtageren skal fjerne eller uigenkaldeligt nedlægge produktionskapaciteten. Det indebærer en komplet nedlukning af en virksomhed eller af dele af produktionen.

⁶ European Commission, *State aid / Netherlands, SA.54275 (2019/N), NL LNV AGRI Subsidy scheme reorganisation of pig farming*. 10.10. 2019.

⁷ Ibid.

⁸ EU's retningslinjer for statsstøtte i landbrugsområder og skovsektoren i rurale områder 2014-2020 (2014 / C 204/02) kapitel 1 punkt 9

⁹ Ibid., punkt 424

Det kræves, at der skal indhentes retligt bindende tilsagn fra støttemodtageren om, at nedlæggelsen af den pågældende produktionskapacitet er definitiv og uigenkaldelig, og at støttemodtageren ikke vil starte den samme aktivitet op andetsteds. Disse tilsagn skal også være bindende for en eventuel fremtidig køber af den pågældende jord og/eller det pågældende anlæg¹⁰.

I retningslinjerne er der også stillet krav til restaureringen af det nedlagte landbrugsområde:

"For at undgå erosion og andre negative miljøpåvirkninger skal åbne landbrugsarealer, der tages ud af produktion, principielt beplantes med skov eller omdannes til naturområder inden for to år, således at det sikres, at negative miljøvirkninger undgås. Alternativt kan åbne landbrugsarealer tages i brug igen 20 år efter den faktiske kapacitetsnedlæggelse. Indtil da skal sådanne landbrugsarealer bevares i god landbrugs- og miljømæssig stand, i overensstemmelse med bestemmelserne i Kapitel I, Afdeling VI forordning (EF) nr. 1306/2013 samt de relevante gennemførelsesbestemmelser hertil. Nedlæggelse af anlæg, der er omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EF (77), skal ske i overensstemmelse med direktivets artikel 11 og 22, der kræver, at der træffes de nødvendige foranstaltninger for at undgå forureningsfare og for at bringe stedet tilbage i en tilfredsstillende stand"¹¹.

Støtte til skovrejsning og omdannelse af arealer til naturområder skal ydes efter reglerne om skovrejsning¹², hvor der ydes støtte til dækning af omkostningerne ved etablering af skove og skovområder på såvel landbrugsarealer som ikke-landbrugsarealer¹³. Der ydes ikke støtte til tilplantning med træer med kort omdriftstid, som for eksempel juletræer eller energitræer¹⁴. Retningslinjerne stiller også krav til skovrejsningsmetoden, arter, omdriftstid, økologi¹⁵ og tætheden af træerne¹⁶.

Retningslinjerne kræver, at alle støtteberettigede virksomheder skal have adgang til støtte¹⁷. Der kan ydes kompensation for tabet af aktivers værdi, hvilket måles på basis af den aktuelle værdi¹⁸, og der ydes også kompensation for omkostningerne ved destruktion af produktionskapacitet¹⁹.

Formålet med den hollandske ordning

Formål, retningslinjer, krav og budget for den hollandske ordning er udformet i overensstemmelse med EU's retningslinjer for statsstøtte i landbrugsområder og skovsektoren i rurale områder 2014-2020.

¹⁰ Ibid., punkt 425

¹¹ Ibid., punkt 429

¹² Ibid., punkt 435

¹³ Ibid., punkt 507

¹⁴ Ibid., punkt 508

¹⁵ Ibid., punkt 509

¹⁶ Ibid., punkt 517

¹⁷ Ibid., punkt 430

¹⁸ Ibid., punkt 432

¹⁹ Ibid., punkt 433

Ordningen er rettet mod lukning af svinefarme, der forårsager en høj grad af lugtgener, og som befinder sig indenfor en radius af 1000 m af lugtfølsomme objekter (mennesker, natur etc.).

Formålet med den hollandske tilskudsordning er blandt andet at reducere lugtgener, gødning og udledning af klimagasser fra landbruget²⁰:

- Permanent reduktion af svinesektoren
- En tilsvarende reduktion af gødning (fosfor og kvælstof) fra svineproduktionen
- Reduktion i udledningen af ammoniak og metangasser

Lukningen vedrører en komplet eller delvis lukning af produktionskapaciteten. Hvor en virksomhed har flere produktionssteder, vil en delvis lukning derfor være muligt. Lukningen af en individuel svineproduktion kræver altid en komplet lukning af hele produktionskapaciteten²¹.

For at opnå den mest effektive brug af ressourcerne, er fokus på de producenter, der forårsager den største grad af lugtgener. Syd- og Østjylland er stærkt belastet af landbruget (83% af alle svin i Holland findes i disse egne), hvorfor tilskudsordningen er forbeholdt produktioner i disse egne²².

Holland bruger 455 mio. euro på at reducere antallet af dyr

Holland har afsat 455 millioner euro til at reducere svineproduktionen permanent.

Her kompenseres der generelt for to tiltag²³:

- Kompensation for at opgive rettighederne for alle eller dele af svinebestanden.
- Kompensation for tab af produktionskapacitet, der bruges til at holde svin.

Støtteintensiteten er maksimalt 65% af værditabet for materielle aktiver, såsom bygninger, stalde, siloer og lagerfaciliteter. Støtteintensiteten er 100% af værditabet for de opgivne svineproduktionsrettigheder²⁴.

I Sydholland kompenseres der med 151 euro pr. svinerettighed og i Østjylland med 52 euro. Tabet af produktionen er gjort op i m², hvor kompensationen er udregnet på baggrund af bygningernes og svinenes alder. Det betyder, at en gammel stald med ældre svin kompenseres mindre pr. m² end en ny stald med unge svin (max dif. er 376 euro)²⁵.

²⁰ European Commission, State aid / Netherlands, SA.54275 (2019/N), NL LNV AGRI Subsidy scheme reorganisation of pig farming. 10.10. 2019.

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/201945/280171_2107094_166_2.pdf

²¹ Ibid.

²² Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 10.10.2019 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-55830.html#d17e1013>

²³ Sanering varkenshouderijen, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, opdateret den 22.12.2020, <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/sanering-varkenshouderijen>

²⁴ European Commission, State aid / Netherlands, SA.54275 (2019/N), NL LNV AGRI Subsidy scheme reorganisation of pig farming. 10.10. 2019.

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/201945/280171_2107094_166_2.pdf

²⁵ Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 10.10.2019 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-55830.html#d17e1013> (appendix 3)

Hvis det samlede ansøgte beløb overstiger det tilgængelige beløb, vil producenter med den højeste lugtgene-score have første prioritet²⁶.

Producenten egenbetaling inkluderer følgende²⁷:

- Omkostninger forbundet med nedrivning af bygninger og konstruktioner
- Omkostninger forbundet med at fjerne nedrevne bygninger og konstruktioner
- Jordbeskyttelsesomkostninger
- Administrative omkostninger

Hvem i Holland kan søge støtte til at nedlægge produktionen?

En svineproduktion kan bestå af flere gårde, og det er muligt for en produktion bestående af flere lokaliteter at lukke én lokalitet ned, mens produktionen fortsætter andetsteds.²⁸

De enkelte landbrug skal blandt andre leve op til disse krav:

- Kun små landbrug og landbrug af mellemstørrelse kan modtage tilskuddet. Store svinefabrikker kan ikke²⁹.
- Landbruget skal lukke hele svineproduktionen ned og opgive svineproduktionsrettighederne.
- Gylle fra svinene skal fjernes fra området.
- Stalde og andre bygninger/konstruktioner brugt i produktionen skal rives ned.
- Det er ikke muligt at drive anden form for dyreproduktion på stedet - hverken for nuværende eller fremtidige ejere, og producenten må ikke opføre produktion af svin andetsteds.
- En producent kan både eje og leje rettighederne til svin. Der bevilges kun tilskud til nedlagte svineproduktionsrettigheder, som ejes af producenten og ikke for lejede rettigheder. Rettigheder, der annulleres, skal mindst udgøre 80% af de samlede produktionsrettigheder³⁰.

Landmanden har otte måneder til at fjerne dyrene

Producenterne har efter modtagelse af tilskuddet otte måneder til at leve op til kravene. Det gælder dog ikke nedrivning af bygninger, som producenten har 14 måneder til at fuldføre.

Et andet krav er, at producenten initierer et landzoneskifte, så der ikke længere kan eksistere intensivt husdyrhold på stedet. Denne proces kan vare flere år, og derfor er kravet kun at producenten initierer det og ikke fuldfører det med det samme.

²⁶ European Commission, *State aid / Netherlands, SA.54275 (2019/N), NL LNV AGRI Subsidy scheme reorganisation of pig farming*. 10.10. 2019.

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/201945/280171_2107094_166_2.pdf

²⁷ Ibid.

²⁸ Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 10.10.2019 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-55830.html#d17e1013>

²⁹ European Commission, *State aid / Netherlands, SA.54275 (2019/N), NL LNV AGRI Subsidy scheme reorganisation of pig farming*. 10.10. 2019.

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/201945/280171_2107094_166_2.pdf

³⁰ Ibid.

På grund af den langvarige proces med zoneskiftet kræves det, at producenten underskriver en kontrakt med staten. Formålet med kontrakten er at binde producenten til følgende³¹:

- At afholde sig fra at drive intensivt dyrehold på stedet
- At en evt. ny ejer eller bruger ikke kan bruge lokaliteten til at drive intensivt husdyrhold på stedet
- At producenten afholder sig fra svineproduktion andre steder med undtagelse af gårde, han allerede selv driver.

I tilskudsordningens første år søgte 503 svineproducenter om tilskud. Det svarer til 13% af landets svineproducenter og overstiger de 300 producenter, som regeringen havde forventet ville søge. 407 producenter mødte kriterierne for at modtage tilskud. Det store antal ansøgere førte til, at Hollands regering besluttede sig for at øge tilskudspuljen fra oprindeligt 180 millioner Euro med 275 millioner Euro til samlet 455 millioner Euro.³²

Bygninger skal fjernes, og jorden må ikke bruges til dyrehold

For at sikre æstetik i landbrugsområderne, skal producenterne rive alle bygninger relateret til svineproduktionen ned, hvilket skal fuldføres inden for 14 måneder³³. Tilskuddet vil imidlertid ikke tildeles for udgifter til nedrivning og fjernelse af bygninger/konstruktioner³⁴.

Lisa Gaster, talskvinde for det hollandske Ministerium for landbrug, natur og fødevarer kvalitet skriver i en email til Greenpeace følgende om svineproducenternes marker³⁵:

“Sammen med kommunen kan svineproducenten bestemme, hvad jorden skal anvendes til. Ved deltagelse i ordningen fraskriver svineproducenten sig retten til fremover at bruge produktionsstedet til at holde svin eller andre former for intensivt husdyrbrug.

I forbindelse med pig closure scheme, mener vi følgende med intensivt husdyrbrug: Kommercielt hold af svin, fjerkræ (kyllinger og kalkuner), ænder, kaniner, kalve, tyrekalve geder og mink.”

Den nye zoneplan bestemmes altså i samråd mellem svineproducenten og kommunen. Svineproducenten får kun tilskud til selve produktionskapaciteten, det vil sige stalde, der plejede at holde svin, gødnings- og fodersiloer samt gødningsgruber.

³¹ Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 10.10.2019 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-55830.html#d17e1013>

³² Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Stand van zaken Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (Srv), 10.06.2020. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/10/stand-van-zaken-subsidieregeling-sanering-varkenshouderijen-srv>

³³ Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 10.10.2019 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-55830.html#d17e1013>

³⁴ European Commission, *State aid / Netherlands, SA.54275 (2019/N), NL LNV AGRI Subsidy scheme reorganisation of pig farming*. 10.10. 2019. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/201945/280171_2107094_166_2.pdf

³⁵ Mailkorrespondance med Greenpeace den 1.-7. september 2020.

Udtaget jord skal omdannes til skov og natur

Ansøgere får afslag, hvis de kun nedbringer lugtgener og dermed ikke lukker produktionen, eller hvis de ikke har været konstant aktive i løbet af de seneste 5 år³⁶. Der bevilges ikke tilskud til at udtage åben landbrugsjord fra produktion³⁷.

Den hollandske regering lader det i høj grad være op til den lokale kommune og landmanden at afgøre, hvad jorden konkret skal bruges til. Det fremgår imidlertid af EU's retningslinjer, at hvis åbne landbrugsarealer tages ud af produktion, skal de beplantes med skov eller omdannes til naturområder inden for to år for at undgå erosion eller andre negative miljøpåvirkninger.

³⁶Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 10.10.2019 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-55830.html#d17e1013>

³⁷European Commission, *State aid / Netherlands, SA.54275 (2019/N), NL LNV AGRI Subsidy scheme reorganisation of pig farming*. 10.10. 2019.
https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/201945/280171_2107094_166_2.pdf