Den Grønne Trepartsaftale som et fremtidsregime for dansk landbrug

Dikte Reeh Andersen, ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, diktand@sam.sdu.dk
Sigurd Katborg, cand.merc.(fil.), Copenhagen Business School, katborgsigurd@gmail.com

Få politiske aftaler i nyere tid griber så dybt ind i forestillingerne om landbrugets fremtid som Den Grønne Trepartsaftale. Gennem en analyse af den politiske aftaletekst, undersøger vi, hvordan forestillinger om fremtidens landbrug realiseres i kraft af investeringer, regulering og arealomlægning. Vi viser, at aftalen etablerer et fremtidsregime, hvor landbrugets klima-, miljø-, og naturbelastning søges reduceret gennem teknologisk optimering og geografisk reorganisering, mens den intensive, animalske og eksportorienterede produktionsmodel grundlæggende forbliver uproblematiseret. Med inspiration fra Bruno Latour udvikler vi betegnelsen sort boks-logik til at indfange, hvordan politiske aftaler kan behandle forbindelsen mellem konkrete virkemidler og forventede effekter som selvindlysende, mens afgørende mellemled og usikkerheder forbliver uafklarede. Risikoen ved aftalens iboende sort boks-logik er, at aftalens målopfyldelse undermineres, og at nogle af de tilstande, som den er sat i verden for at løse, forværres.

> "Gennem alle tider er der knyttet et paradoks til teknologiske fremskridt. Jo længere en bil kan køre på en liter benzin, jo flere kilometer kører vi. Jo hurtigere vores computere arbejder, jo mere tid bruger vi bag computeren. Og så videre i det uendelige. På nuværende tidspunkt er det naivt at forvente, at teknologiske forbedringer alene vil reducere vækstens påvirkninger af biosfæren" (vores oversættelse).
>
> — Kim Stanley Robinson, *The Ministry for the Future* (2020: 40)

Vand på den teknologiske trædemølle

Selvom teknologisk udvikling i årtusinder har været en central drivkraft for forandringer i landbruget, er det først i de seneste årtier, at den eksplicit er blevet indlejret i politiske aftaler som strategisk byggeklods for omstillingen af landbruget. Det drejer sig i særdeleshed om brugen af teknologi til at bringe landbruget i overensstemmelse med EU-lovgivning og til at indfri nationale reduktionsmål. Gennem NPO-handlingsplanen (1985), vandmiljøplanerne (1987; 1998; 2004) og senere Grøn Vækst-planen (2009) er der gradvist udviklet en politisk styring, der søger at reducere miljø- og klimapåvirkningerne, samtidig med at et konkurrencedygtigt og produktivt landbrug opretholdes. Det er i denne sammenhæng, at teknologiske løsninger, kompensationsordninger og frivillighed er blevet prioriteret frem for indgreb i selve produktionsmodellen (Hansgaard, 2023: 367-8).

Efter en periode i 1990'erne, hvor især kvælstofudledningen faldt som resultat af strengere regulering, blev balancen mellem miljøhensyn og erhvervsinteresser gradvist forskudt i løbet af 2000'erne og 2010'erne i retning af en mere liberaliseret landbrugspolitik. Hensynet til erhvervets konkurrenceevne blev i stigende grad prioriteret over miljøhensyn. Udviklingen kulminerede med Landbrugspakken i 2015, som bl.a. muliggjorde øget kvælstofanvendelse, og som er blevet fremhævet som et afgørende tilbageskridt for havmiljøet (Hansen, 2026). Siden har spørgsmålet været, hvordan landbrugets klima- og miljøbelastning kan reduceres uden at udfordre ambitionerne om produktivitetsforøgelse og konkurrencedygtighed.

Udviklingen hviler på en udbredt tiltro til, at teknologisk udvikling kan levere de nødvendige reduktioner i fremtiden, en slags *tekno-optimisme* (Königs, 2022). I praksis betyder det, at belastninger i stigende grad gøres til spørgsmål om teknisk optimering, snarere end en anledning til at udfordre selve produktionsmodellerne.

> *Udviklingen hviler på en udbredt tiltro til, at teknologisk udvikling kan levere de nødvendige reduktioner i fremtiden, en slags tekno-optimisme*

Den Grønne Trepartsaftale (Regeringen, 2024a) er et aktuelt eksempel på denne udvikling. Aftalen øremærker milliarder til specifikke teknologiske virkemidler som pyrolyse og fodertilsætningsstoffer, og etablerer samtidig en institutionel infrastruktur, der skal finansiere, regulere og implementere disse teknologier. Hertil kommer en omfattende arealomlægning, blandt andet gennem udtagning af 140.000 hektar lavbundsjorde og plantning af 250.000 hektar ny skov (se faktaboks).

Trepartsaftalen er blevet præsenteret som et "grønt" og "historisk" vendepunkt. Aftalen griber således nd i et landbrug, der historisk er formet af en historisk opbygget, animalsk og eksportorienteret produktionsmodel, som gennem skiftende former for regulering, teknologi og politisk støtte løbende er blevet tilpasset nye krav (Sharp og Sørensen, dette temanummer).

Men hvad er det egentlig for en fremtid, aftalen sætter kurs mod? I det følgende analyserer vi Trepartsaftalen som et fremtidsregime, der omsætter en bestemt forestilling om fremtidens landbrug til konkrete investeringer, reguleringer og arealpolitiske indgreb. Vi undersøger hvilke politiske bindinger, der følger med og hvordan landbrugets mulighedsrum formes heraf.

Boks 1: Den Grønne Trepartsaftale

Aftale om et Grønt Danmark, juni 2024
Aftaleparter: SVM-regeringen, Landbrug & Fødevarer, Danmarks Naturfredningsforening, og fagforeningerne Dansk Metal, Dansk Industri og Fødevareforbundet NNF

Målsætninger:
- Opfyldelse af EU's vandrammedirektiv
- Bidrage til opfyldelse af reduktionsmålet på 70 pct. for landbrugssektoren inden 2030 og regeringens ambition om klimaneutralitet inden 2045

Hovedindhold:
- Plantning af 250.000 hektar ny skov
- Omlægning af 140.000 hektar lavbundsjorde
- CO_2e-afgift på husdyrproduktion, lavbundsjorde og udbringning af kalk
- Tilbageførsel af afgiftsprovenuet fra husdyrsproduktionen til investeringer i klimateknologi og -tiltag
- 43 mia. kroner til Danmarks Grønne Arealfond
- 10 mia. til modning og implementering af pyrolyse og biokul teknologi
- Tilskudsordning til det metan-reducerende fodertilsætningsstof Bovaer
- 23 lokale treparter med repræsentanter fra kommuner, staten, Landbrug & Fødevarer og Danmarks Naturfredningsforening

Aftale om implementering af et Grønt Danmark, november 2024
Underskrevet af: SVM-regeringen, Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Radikale Venstre
Indhold: Politisk rammeaftale, der skal skabe de nødvendige forudsætninger for at implementere indsatserne i *Aftale om et Grønt Danmark*

Kilde: Udarbejdet af forfatterne

Trepartsaftalens iboende logik

Overgangen fra *Aftale om et Grønt Danmark* (juni 2024) til *Aftale om Implementering af et Grønt Danmark* (november 2024) markerer et skift fra konsensus om retning til forpligtende styring. Hvor Trepartsaftalen fremstår som et bredt "visionspartnerskab" mellem stat, erhverv og civilsamfund, oversætter implementeringsaftalen visionen til et fremtidsregime med klare forpligtelser, kontrolmekanismer og sanktionsmuligheder. I juni-teksten formuleres projektet i ambitionens sprog: en "historisk omlægning" af det danske areal, et "paradigmeskifte" inden for kvælstofsregulering, og Danmark fremhæves som et klimamæssigt "foregangsland" (Regeringen, 2024a: 2). Aftalen lover at "levere konkrete svar på landbrugets klima- og naturudfordringer" (Regeringen, 2024a:2). Samtidig fastslås, at Danmark fortsat skal have et "stærkt og konkurrencedygtigt landbrug", og at der derfor "skal skrues op for udbyttet på de øvrige, robuste landbrugsarealer" (Regeringen, 2024a:2). Heri består det grundlæggende modsætningsforhold i Den Grønne Trepartsaftale: Reduktion af belastning og intensivering af produktion skal gå hånd i hånd.

Implementeringsaftalen viderefører denne præmis, men ændrer forpligtelsens karakter. Visionen institutionaliseres gennem en politisk rammeaftale, hvor aftalepartierne forpligter sig til at stemme for

den nødvendige lovgivning og finansiering (Regeringen, 2024b). De overordnede mål kobles til konkrete instrumenter: ny reguleringsmodel, skærpet miljøgaranti, midlertidig markregulering, statslige opkøb og i sidste instans muligheden for ekspropriation. Visioner afløses af styring, hvor mål kobles til tidsplaner, genbesøg, kontrolmekanismer og økonomiske incitamenter.

Den centrale logik, som overdrages og accepteres på tværs af aftalekredsen, er forestillingen om, at teknologisk optimering og målrettet arealomlægning kan levere de nødvendige reduktioner af klima- og naturbelastning – uden at udfordre den grundlæggende produktionsmodel. Klimabelastning og kvælstofudledning skal reduceres gennem arealomlægning, differentieret regulering og teknologisk udvikling mens produktionen på de tilbageværende arealer skal intensiveres for at opretholde konkurrenceevnen (Regeringen, 2024a: 2). Trepartsaftalen retter sig således ikke mod en ændring af produktionsparadigmet som sådan, men mod en reorganisering af dets rumlige og teknologiske forudsætninger.

Denne reorganisering indebærer et skærpet skel mellem natur og produktion. Arealomlægningen fremstilles som "hovedmotoren" i kvælstofindsatsen, mens en ny udledningsbaseret reguleringsmodel skal sikre større præcision og kontrol på dyrkningsfladen. Naturen skal have mere plads bestemte steder, mens produktionen koncentreres og intensiveres andre steder. Klima- og naturproblemer behandles dermed primært som styrings- og optimeringsspørgsmål, der kan håndteres gennem bedre data, mere præcis regulering, nye teknologier, frivillige aftaler og målrettede opkøb. Samtidig cementeres eksportmodellen og konkurrenceevnen som strukturelle forudsætninger for fremtidens landbrug.

Aftalen hviler imidlertid ikke alene på geografisk reorganisering, men også på en bestemt temporal arkitektur. I første omgang etableres incitamenter og støtteordninger, der skal fremme frivillig omlægning. På længere sigt etableres muligheden for en gradvist mere forpligtende styring, som kan træde i kraft, hvis de forventede effekter udebliver. Den skærpede miljøgaranti fungerer her som en forsikringsmekanisme, der kan udløse braklægning eller øget regulering, hvis de frivillige eller planlagte reduktioner ikke realiseres. Målsætningerne fremstår dermed bindende, mens midlerne forbliver betingede og justerbare.

Denne konstruktion indskriver Trepartsaftalen i en velkendt dansk tradition inden for landbrugspolitisk styring, hvor "frivillighed først" fungerer som det indledende princip. Som det også ses i *aftalen om målrettet regulering* fra 2018 og senere i *aftalen om grøn omstilling af dansk landbrug* fra 2021, benytter Trepartsaftalen en model, hvor indsatsen som udgangspunkt baseres på frivillige virkemidler, og hvor bindende regulering først aktiveres ved manglende effekt. Styringen trækker dermed systematisk på tiden som ressource: Ansvaret for handling forskydes gennem genbesøg, efterspørgsel på mere viden og forventninger til teknologisk modning. Erfaringen viser imidlertid, at denne tidsforskydning ikke blot agerer stødpude for erhvervet, men også forsinker handlingstidspunktet i en grad, så enhver form for reel handling udebliver. Det illustreres tydeligt i indsatsen for drikkevandsbeskyttelse, hvor der efter 27 års målrettet indsats kun er gennemført konkret beskyttelse på omkring 1,5 pct. af arealet i de udpegede indsatsområder (Miljø- og Ligestillingsministeriet, 2026). Trepartsaftalens temporale arkitektur reproducerer dermed en politisk tradition, hvor frivillighed og fremtidige løsninger gentagne gange har forskudt nødvendige indgreb. Tidsforskydningen fungerer som et stabiliserende element i Trepartsaftalen, fordi den både undgår at tage konflikter i nutiden og fastholder muligheden for senere tvang.

Lige så vigtigt det er at forstå, hvad Trepartsaftalen sigter imod, lige så væsentligt er det at undersøge, hvad aftaleteksten ikke problematiserer. En egentlig diskussion af den animalske produktions belastende omfang og struktur glimrer ved sit fravær i verdens mest kødproducerende nation per indbygger (Lyckhage, 2024). Selvom koncentrationen af husdyr – og de deraf følgende foderstrømme, gyllemængder, samt ammoniak- og metanudledninger – udgør en central drivkraft bag både klima-, vandmiljø- og biodiversitetsproblemer (CONCITO, 2024: 3), fremstår selve produktionskomplekset som en fredet størrelse i aftaleteksten. Spørgsmålet om reduktion af dyre-

holdet adresseres ikke som et strukturelt problem, men omgås gennem henvisning til teknisk innovation og regulatoriske justeringer.

Selvom Trepartsaftalens afgiftsmodel også omfatter lavbundsjorde og landbrugskalk, er husdyrafgiften central, fordi den retter sig mod den animalske produktions biologiske udledninger. Afgiften er konstrueret med et bundfradrag på 60 pct. og en betydelig indfasning, hvilket betyder, at den effektive afgiftssats bliver 120 kr./ton CO_2e i 2030 og 300 kr./ton CO_2e i 2035. Samtidig indeholder den modregningsmuligheder i form af en tilbageførsel af provenu til de bedrifter, der ønsker at investere i ny "klimateknologi" (Regeringen, 2024a: 25). Det vil sige, at afgift en primært skaber incitament til at effektivisere den animalske produktion gennem ny teknologi snarere end at nedskalere besætningsstørrelser. Afgiften, såvel som Trepartsaftalens andre målbarheder, er herved med til at definere, hvad der menes med "omstilling", og hvilke forandringer der kan dokumenteres som politiske fremskridt (Moeller og Pedersen, dette temanummer). Det forudsættes, at den animalske eksportmodel skal videreføres; målet er ikke at gentænke dens omfang, men at optimere dens betingelser.

Trepartsaftalens iboende logik tilsiger således, at belastningen kan frakobles produktionskapaciteten gennem teknologiske forbedringer, arealomlægning og mere præcis regulering. Produktionens omfang behandles ikke som problemets kerne, men som et ufravigeligt vilkår, der skal stabiliseres med mulighed for fortsat at forstærke produktionens intensitet på de tilbageværende arealer. Denne præmis rummer en indbygget selvmodsigelse. Ambitionen er på én gang at reducere klima- og miljøbelastningen markant, at indskrænke landbrugsarealet betydeligt og at bevare – eller endda styrke – produktionskapaciteten. I et land, der allerede er blandt verdens mest intensivt opdyrkede (Danmarks Statistik, 2020; FAO, 2026), forudsætter dette en næsten fuldstændig afkobling mellem produktion og belastning.

Sort boks-logikkens mørke

Når koblingen mellem produktion og belastning ikke er eksplicit, opstår der en sort boks-logik. Vi bruger denne betegnelse om politisk styring, der behandler endnu usikre forbindelser mellem virkemidler og effekter, som om de allerede var afklaret. Hvor Latour (1987) beskriver, hvordan komplekse sammenhænge bliver "black boxed", efter de er stabiliseret, undersøger vi, hvordan politisk styring kan foregribe stabilisering. I Trepartsaftalen rettes opmærksomheden således mod dens inputs og forventede outputs, mens forbindelsen mellem dem træder i baggrunden.

Trepartsaftalens inputs fremstår som politisk håndterbare: arealomlægning, ny reguleringsmodel, tilskud og – i sidste instans – skærpet miljøgaranti og regulering. Outputtet er formuleret som "konkrete svar på landbrugets klima- og naturudfordringer" og "opfyldelse af EU's vandrammedirektiv", der "understøtter indfrielsen af Danmarks klimamål for 2030", samtidig med at Danmark fortsat har "et stærkt og konkurrencedygtigt landbrug" (Regeringen, 2024b: 2).

Det er væsentligt, at aftalen ikke entydigt er formuleret som den mekanisme, der selv indfrier klimamålene, men som et bidrag, der "understøtter" deres indfrielse. Dermed forbliver det uklart, hvordan og i hvilket omfang aftalens konkrete virkemidler skal føre til en indfrielse af aftalens mål. Aftalen kan således fremstå som et ambitiøst svar på landbrugets natur- og klimaudfordringer, uden at dens egne virkemidler nødvendigvis skal lukke hele reduktionsgabet.

Denne uklarhed er væsentlig og giver anledning til at spørge: Hvordan kan en fortsat koncentreret animalsk produktion samtidig levere markante reduktioner af kul- og især kvælstof? Aftalen forudsætter, at produktion og belastning kan afkobles gennem teknologisk optimering og geografisk reorganisering. Den udfolder imidlertid ikke de strukturelle betingelser for, at denne afkobling kan finde sted. Sort boks-logikken består således i, at det mest kontroversielle og kausalt afgørende led i kæden – relationen mellem koncentrationen af dyr og den heraf afledte miljø- og klimamæssige belastning – behandles som teknisk håndterbar, før løsningerne er etablerede og deres effekter dokumenterede. Pyrolyse, metanreducerende fodertilsætningsstoffer (Bovaer)

og nye reguleringsmodeller stiller dermed en forkortet passage fra problem til løsning i udsigt. De gør det muligt at indregne reduktioner i den politiske aftaletekst, før det er afklaret, om og under hvilke betingelser virkemidlerne kan levere dem og dermed handle i nutiden på grundlag af en *forventet* fremtidig effekt.

Netop fordi disse teknologier er præget af betydelig usikkerhed (Rådet for Grøn Omstilling, 2024: 1-2), bliver deres løfter afgørende: De repræsenterer potentialet for, at deres teknologiske succes i fremtiden kan realisere den nødvendige reduktion af produktionsbelastning. Usikkerheden forsvinder altså ikke, men forskydes. Jo mere fremtiden hviler på *forventet* teknologisk effekt, desto mere komprimeres de reelle spændinger ind i det underbelyste mellemled mellem politisk beslutning og materiel effekt. Sort boks-logikken bliver dermed ikke blot en analytisk metafor, men en beskrivelse af, hvordan Trepartsaftalens iboende logik faktisk fungerer. Den gør det muligt at forbinde ambitiøse målsætninger med uændrede strukturelle forudsætninger ved at lade selve forvandlingsprocessen fremstå som teknisk håndterbar.

Trepartsaftalens teknologiske løfter materialiserer sig særligt i dens forventninger til biokul fremkommet ved pyrolyse og til det metanreducerende fodertilsætningsstof Bovaer, der begge fungerer som centrale virkemidler. Pyrolyse-teknologien – hvortil der er afsat 10 milliarder kroner i Trepartsaftalen (Regeringen, 2024a: 25) – indregnes som et væsentligt bidrag allerede i 2030, men er imidlertid fortsat præget af betydelig usikkerhed. Fuldskala-erfaringer med teknologien er begrænsede, klimaeffekten varierer alt efter den anvendte biomasse samt tidshorisont for lagringen, og både miljø- og sundhedsrisici er utilstrækkeligt belyst (Miljøstyrelsen, 2025; Andersen og Adamsen, 2024). Erfaringerne fra verdens første fuldskala-anlæg i Vendsyssel, hvor lokale borgere har rapporteret om helbredsgener, og hvor myndighederne samtidig efterlyser bedre dokumentation, illustrerer, hvordan implementeringen i praksis fungerer som et eksperiment i realtid (Redder og Kjølhede, 2026). Pyrolyse rummer et faktisk potentiale til at reducere udledninger af drivhusgasser fra industrien, men teknologien er fortsat behæftet med væsentlig usikkerhed, fordi vi først efter 2030 forventes at få afgørende viden om biokuls langsigtede effekter på sundhed, afgrøder, drikkevand, biodiversitet og mikroliv i jorden – samtidig med at eventuelle negative konsekvenser ved udbringning på markerne kan være irreversible i praksis (Rådet for Grøn Omstilling, 2024: 4). Det er bemærkelsesværdigt, hvordan der, på tværs af eksisterende analyser, ikke foreligger en samlet vurdering af, hvordan en udrulning af teknologien vil påvirke efterspørgslen på biomasse og de bagvedliggende produktionssystemer. Undersøgelser lavet af Rådet for Grøn Omstilling (2024) peger på, at det kan medføre betydelige ressourcekrav og potentielle forskydninger i anvendelsen af biomasse. I sidste ende kan disse forhold bidrage til at fastholde – snarere end reducere – den intensive animalske produktion, fordi de kan få en positiv effekt på efterspørgslen af gyllemængder.

Tilsvarende viser udrulningen af Bovaer i efteråret 2025 konsekvenserne ved at bringe et teknologisk virkemiddel i spil, før dets praktiske konsekvenser er afklarede. Landmænd rapporterede blandt andet om lavere foderindtag og mælkeydelse, fordøjelses- og stofskifteproblemer samt i visse tilfælde kollaps og dødsfald i deres besætninger. SEGES' foreløbige kortlægninger peger i samme retning, idet to tredjedele af de adspurgte landmænd beretter om faldende mælkeproduktion (Nielsen o.a., 2025). Sagen har genaktualiseret det, der er formuleret som et kerneprincip i implementeringsaftalen: at reduktioner ikke må ske på bekostning af dyrevelfærden (Regeringen, 2024b: 12). De danske indberetninger har efterfølgende fået EU's myndighed for fødevaresikkerhed (EFSA) til at indsamle praksisdata som led i en fornyet vurdering af, om midlet fortsat opfylder EU's krav til sikkerhed for malkekøer (EFSA, 2026). Samtidig har Fødevarestyrelsen præciseret lovkravet, så den besætningsansvarlige kan undtage køer fra fodring med Bovaer, hvis det vurderes at skade deres velfærd (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2025). Dette viser netop, at Trepartsaftalen lader forholdet mellem gavn og skade være et uafklaret spørgsmål, som først afklares, efter at teknologierne er udrullet.

> *Trepartsaftalens tekno-optimisme hænger uløseligt sammen med dens risikovillighed. Reduktionerne af drivhusgasser fra landbruget forventes at blive leveret af teknologier, hvis effekter (både de positive og negative) endnu er uafklarede*

Samlet fremstår teknologierne mere som nødvendige mellemled, der muliggør en politisk kobling mellem ambition og resultat, end som dokumenterede løsninger. Trepartsaftalens tekno-optimisme hænger derfor uløseligt sammen med dens risikovillighed. Reduktionerne af drivhusgasser fra landbruget forventes at blive leveret af teknologier, hvis effekter (både de positive og negative) endnu er uafklarede. Vægtningen af de teknologiske løsninger i Trepartsaftalen rummer dermed et løfte om at gøre det muligt at fastholde en koncentreret animalsk produktion og samtidig levere de nødvendige reduktioner. Men netop teknologiernes uafprøvede karakter er afgørende: de repræsenterer potentiale snarere end dokumenteret effekt. De fungerer som *fremtidsløfter*, der kun midlertidigt – i det håbefulde øjeblik da aftalen blev indgået – forløser spændingen mellem intensivering og reduktion. I denne forstand er teknologierne ikke blot redskaber, men bærere af håbet om, at noget vil opstå fra sort boks-logikkens mørke. At endnu ikke afprøvede virkemidler kan realisere afkoblingen mellem produktion og belastning. Resultatet er imidlertid en yderligere sløring af fremtidsscenariet: Jo mere fremtiden baseres på løfter og forventninger om teknologisk modning og optimering, desto mindre klart bliver det, hvordan de strukturelle modsætninger faktisk skal håndteres og målsætningerne indfries i praksis.

Den geografiske reorganisering

Arealomlægningen i Trepartsaftalen hviler på en forestilling om, at landbrugets natur- og klimabelastning kan håndteres ved at reorganisere det danske landskab. Natur, skov, vådområder og ekstensivering skal udvides i nogle dele af landet, mens produktionen kan koncentreres og effektiviseres på andre arealer. Aftalen præsenterer dermed ikke et brud med den eksisterende produktionslogik, men i stedet en rumlig tilpasning af den: Belastningen skal reduceres gennem en ny geografisk fordeling af den snarere end gennem en grundlæggende ændring i dens omfang eller struktur (Harvey, 2001). Den kausale sammenhæng forbliver imidlertid underbelyst, nemlig hvordan en fortsat eksportorienteret og intensiv animalsk produktion samtidig skal kunne afgive tilstrækkeligt med plads, reducere udledninger og skabe natur af den kvalitet, som målsætningerne forudsætter.

Faglige analyser peger på, at biodiversitetskrisen ikke kan løses gennem alle typer af arealomlægning: det kræver store, sammenhængende områder med høj kvalitet, langvarig beskyttelse og reelt fravær af de presfaktorer, der i dag nedbryder naturen (Biodiversitetsrådet, 2025: 7-8). Biodiversitetsrådet understreger, at biodiversiteten først og fremmest kræver plads, kvalitet og tid, og at indsatsen bør mod målrettes de arealer, hvor der kan skabes store sammenhængende naturområder og funktionel sammenhæng. Mange små og isolerede indsatser i det almindelige landskab kan understøtte sammenhæng, men kan ikke i sig selv vende tabet af biodiversitet til fremgang. Rådet anbefaler endvidere, at biodiversitet gives førsteprioritet i beskyttede områder, og at erhvervsmæssigt ressourceudtag som landbrug og skovbrug ikke tillades i strengt beskyttede områder (Biodiversitetsrådet, 2025: 280).

Trepartsaftalen bygger, ligesom Biodiversitetsrådets anbefalinger, på en geografisk differentiering mellem arealer til produktion og arealer til natur – en såkaldt land-sparing strategi. Til gengæld åbner den kun i begrænset omfang op for mere land-sharing-orienterede forestillinger om naturnære landbrug, hvor biodiversitet integreres mere direkte i produktionsfladen. Når hovedgrebet fortsat er geografisk adskillelse, bliver det afgørende spørgsmål derfor, om de udtagne arealer faktisk sikres den størrelse, sammenhæng og beskyttelsesgrad, som biodiversitetsbeskyttelse forudsætter.

Naturnationalparkerne er blandt Trepartsaftalens mest omfattende naturtiltag. Udvidelsen af de 15 allerede besluttede naturnationalparker og etableringen af yderligere seks ligger i klar forlængelse af

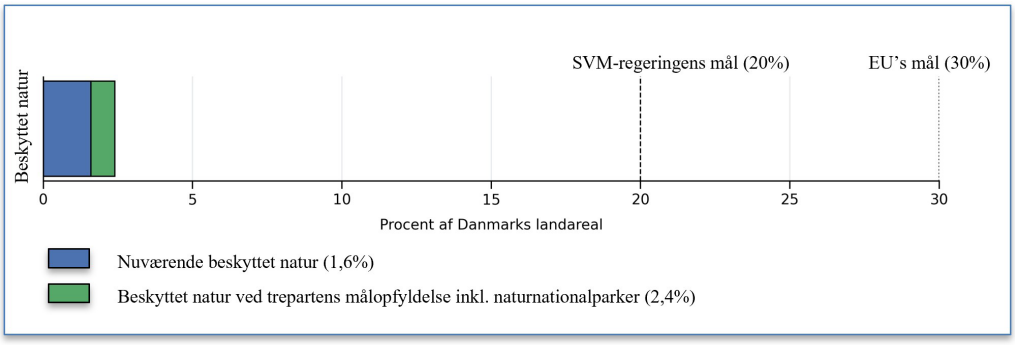
Biodiversitetsrådets anbefalinger, men deres relative omfang understreger samtidig indsatsens begrænsning. Selv hvis de eksisterende og planlagte naturnationalparker samlet når de forventede 35.500 hektar (Biodiversitetsrådet, 2025: 177) og åbner i 2030, vil Danmark fortsat befinde sig langt fra den daværende regerings mål om 20 pct. beskyttet natur og EU's 30 pct.-mål (se figur 1). Lægges naturnationalparkerne oven i de ca. 1,6 pct. af det danske areal (4,3 mio. ha.), som ifølge Biodiversitetsrådet kan klassificeres som beskyttet natur i dag (Biodiversitetsrådet, 2023), bringer det Danmark op på omtrent 104.300 hektar reelt beskyttet natur. Det svarer til omkring 2,4 pct. af landarealet, hvilket er markant bedre end status quo, men stadig langt fra det erklærede mål om 20 pct. (860.000 hektar) beskyttet natur i 2030. Biodiversitetsrådet vurderer, at indsatserne i Trepartsaftalen samlet set vil kunne bidrage med at bringe andelen af den danske natur, som kan klassificeres som beskyttet natur, op på maksimalt 5,8 pct. i 2030, men forventer at man når op på 2 pct. (Biodiversitetsrådet, 2025: 24).

Skovrejsning er ligeledes central for at indfri målene, men også her er bidraget begrænset i både tid og effekt. Selvom aftalen sigter mod op mod 100.000 hektar ny urørt skov, realiseres hovedparten først frem mod 2045, og bidraget til beskyttet natur vil derfor i bedste fald være både gradvist og langsigtet. Samtidig er indsatsen for havmiljøet ifølge Biodiversitetsrådet markant underfinansieret: Der afsættes blot 0,08 mia. kr. til genopretning af havnaturen, hvilket står i skarp kontrast til de 28,5 mia. kr., som rådet vurderer mangler i forhold til genoprettelsen af de marine økosystemer (Biodiversitetsrådet, 2025: 21).

Samlet peger naturtiltagene, på tværs af arealomlægning, naturnationalparker og skovrejsning, på en indsats, der i omfang, kvalitet og tidshorisont er ude af trit med Trepartsaftalens egne ambitioner om at levere "konkrete svar på landbrugets klima- og naturudfordringer" (Regeringen, 2024a: 2). Den samlede indsats fremstår som en gradvis og betinget tilnærmelse til et mål, som der i aftalen, med en vis selverkendelse, skrives ikke kan nås uden yderligere indsatser (Regeringen, 2024a: 11). Selv de gode tiltag kommer derfor til at virke som delvise korrektioner i et landskab, hvor den primære struktur fortsat er landbrugets nuværende produktionsmodel.

Det samlede regnskab over Trepartens effekter er desuden nationalt afgrænset, selvom dansk landbrug lægger beslag på omkring to mio. hektar i udlandet til foderproduktion (CONCITO, 2024). En indskrænkelse af den danske kapacitet til foderproduktion kombineret med en fastholdelse af landbrugets animalske produktionsudbytte må alt andet lige resultere i en forøgelse af foderimporten. I så fald mindskes belastningen altså ikke, den placeres blot udenfor Danmarks grænser. Den geografiske reor-

Figur 1: Beskyttet natur i Danmark



Kilde: Udarbejdet af forfatterne

ganisering inden for landets grænser risikerer dermed at fungere som en regnskabsteknisk løsning på et fysisk problem: Belastningen flyttes, omfordeles og indregnes, men reduceres ikke nødvendigvis i det omfang, som Trepartsaftalens egne målsætninger tilsiger.

Arealomlægningen bliver dermed ikke så meget et svar på landbrugets udfordringer som en måde at reorganisere problemet geografisk. Det centrale spørgsmål er derfor ikke blot, hvor mange hektar der omlægges, men hvilke belastninger, der reelt forsvinder, og hvilke der blot gøres usynlige gennem aftalens nationale afgrænsning. Når Trepartsaftalen fremstiller landskabet som et styrbart puslespil af produktions- og naturarealer, forbliver den samlede belastning fra den danske landbrugsmodel indhyllet i sort boks-logikkens mørke.

Trepartsaftalens indflydelse på fremtiden?

I vores analyse har vi vist, hvordan Trepartsaftalen som politisk dokument etablerer et tekno-optimistisk fremtidsregime, hvor landbrugets klima-, natur- og miljøpåvirkninger søges reduceret, uden at selve produktionsomfanget udfordres. Aftaleteksten er med til at definere fremtiden ved at prioritere og øremærke ressourcer til bestemte løsninger såsom teknologisk optimering, innovation, kompensation og geografisk reorganisering. Dermed er aftalen ikke blot et politisk valg blandt flere mulige, men en måde at organisere fremtidens mulighedsrum på. Strukturelle forandringer af produktionsformen, reduktioner i husdyrproduktionen eller en systematisk skalering af økologiske og regenerative praksisser fremstår ikke som egentlige styringsspor, men som perifere muligheder uden tilsvarende institutionel og finansiel understøttelse (Regeringen, 2024a: 35).



I vores analyse har vi vist, hvordan Trepartsaftalen som politisk dokument etablerer et tekno-optimistisk fremtidsregime, hvor landbrugets klima-, natur- og miljøpåvirkninger søges reduceret, uden at selve produktionsomfanget udfordres

Når Trepartsaftalen læses som fremtidsregime, bliver det tydeligt, hvordan kapital, regulering og forventninger bindes til bestemte udviklingsspor. Nogle fremtider fremstår som realistiske og mulige at investere i, mens andre fortrænges. Det særlige ved aftaleteksten er kombinationen af tre forhold. For det første en instrumentering og kapitalbinding omkring teknologiske udviklingsspor. For det andet en temporal arkitektur, der forskyder afklaring og konflikt gennem "frivillighed først", genbesøg og gradvis efterregulering. For det tredje en sort boks-logik, hvor det kausalt afgørende led – hvordan animalsk produktion skal forblive intensiv samtidig med at der skal leveres markante reduktioner – forbliver underbelyst. Teknologiske løfter og arealomlægning fungerer her som mediatorer mellem ambition og forventet effekt og deres primære funktion bliver, at aftalen kan fungere som politisk kompromis.

Denne kobling er forbundet med en betydelig og velkendt usikkerhed, som gentagne gange er blevet fremhævet af rådgivende ekspertgrupper (Ekspertgruppen for en grøn skattereform, 2024: 51; CONCITO, 2023). Ikke desto mindre, baseres aftaleteksten på usikkerhed ved at forudsætte, at teknologisk modning og arealomlægning vil skabe en betydelig positiv udvikling. De første erfaringer peger imidlertid på, at risici og bivirkninger kan være undervurderede (Redder, 2026).

Når virkemidlerne skal implementeres, placeres en stor del af risikoen hos de enkelte bedriftsejere. Dermed bliver landmanden afhængig af, at teknologierne leverer den forventede klima- og miljøeffekt, og at de ikke samtidig underminerer den eksisterende produktion gennem driftsforstyrrelser, lavere udbytte eller nye velfærds- og sundhedsproblemer. I et kapital- og investeringstungt erhverv betyder det, at den grønne omstilling kan øge den økonomiske sårbarhed for individuelle landbrug, fordi regulatorisk overlevelse i stigende grad afhænger af teknologisk performance.

Samtidig beskriver Trepartsaftalen, at tilbageførslen af afgiftsprovenuet er øremærket til "klimateknologi, grønne tiltag og produktionsomstilling målrettet de landbrugere der rammes hårdest" (Regeringen, 2024a: 25). Det reducerer den økonomiske

belastning for den enkelte landmand, men forstærker erhvervets binding til det eksisterende udviklingsspor. På den måde gearer Trepartsaftalen ikke blot landbruget, men også det tilhørende finansielle system, omkring merinvestering i teknologi, hvor stiafhængighed kan opstå som følge af investeringernes egen logik snarere end af deres dokumenterede effekter. Denne dynamik trækker på mønstre fra den teknologiske trædemølle, hvor investeringer i kapitaltunge løsninger skaber økonomiske og institutionelle bindinger, der gør det stadig vanskeligere at ændre udviklingsspor, selv når de forventede effekter udebliver (Cochrane, 1958; Levins og Cochrane, 1996).

De potentielle konsekvenser ved aftalen er ikke kun økonomiske, men også økologiske og politiske. Fastholdelsen af et grundlæggende uforandret produktionssystem med den nuværende belastningsgrad indebærer en villighed til at udsætte en allerede hårdt belastet natur for yderligere pres, mens man afventer, at fremtidige teknologier måske kan levere den ønskede afkobling. Eftersom konsekvenserne af dette vedrører biodiversitetstab, drikkevandsforurening, kvælstofbelastning og CO_{2e}-udledninger, er det spørgsmål om eksistentielle leveforhold for fremtidige generationer af mennesker såvel som andre arter (Van der Ploeg, 2023:162). Netop derfor bliver tidsforskydningen ikke blot en politisk manøvre, men et forhold, der potentielt øger de samlede omkostninger ved senere handling – i mere end økonomisk forstand (Esposito, 2011).

Denne måde at skabe politisk enighed på kan samtidig svække selve aftalens holdbarhed. Kompromiset bliver muligt, fordi væsentlige konflikter forskydes frem i tiden, men netop derfor øges risikoen for, at aftalen senere mister politisk stabilitet, fordi de uafklarede spørgsmål vender tilbage. Debatten under folketingsvalget i 2026 illustrerer dette problem. Allerede før Trepartsaftalens centrale virkemidler var fuldt implementeret, blev der sået tvivl om aftalens politiske bæredygtighed fra den centrale aftalepartner Landbrug & Fødevarer (Nørmark, 2026). Når en af aftalens egne bærende aktører advarer om svære vilkår for dens gennemførelse, peger det på, at den tidsmæssige forskydning, som gjorde kompromiset muligt, samtidig underminerer aftalens robusthed. Det reducerer ikke blot tilliden til aftalen, men også dens sandsynlige effekt.

Det er vigtigt at understrege, at analysen i denne artikel ikke er et argument imod teknologi. Teknologisk udvikling har været en afgørende drivkraft i landbrugets historie og vil fortsat være det. Pointen er snarere, at investeringer i teknologi i stigende grad anvendes som et politisk redskab til at muliggøre kompromiser i nutiden, og dermed forskyder handling i tid (Esposito, 2011). Tilsvarende er kritikken ikke rettet mod animalsk produktion som sådan, men mod det forhold, at den eksisterende produktions omfang og struktur i vid udstrækning forbliver uproblematiseret i en situation, hvor flere faglige analyser peger på et behov for reelle reduktioner i husdyrbestanden (FAO, 2023). Og endelig er det ikke Trepartsaftalens styringslogik i sig selv, der er problemet. Det kan være en legitim metode først at sætte sin lid til frivillighed og siden skifte kurs. Problemet er, at denne forskydning indskriver sig i en tradition i dansk landbrugspolitik, hvor frivillighed, teknologisk modning og fremtidige genbesøg gentagne gange har forsinket nødvendige indgreb, og hvor nye kapitaltunge investeringer samtidig har øget fastlåsningen af erhvervet (Cochrane, 1958).

Vores analyse viser således, hvordan aftaleteksten er med til at strukturere det mulighedsrum, hvori fremtidens landbrug kan udvikle sig. Det betyder ikke, at Treparten som politisk proces er lukket. Selvom aftalen i son nuværende form stabiliserer den nuværende produktionsmodel, rummer den også åbninger, der kan bruges til at udvide mulighedsrummet for mere grundlæggende forandringer. Det gælder for eksempel hensigtserklæringen om at fordoble det økologiske produktionsareal og fremme plantebaserede fødevarer (Regeringen, 2024a: 29) samt anerkendelsen af, at "der kan være store potentialer i regenerativt [og] skovlandbrug" (Regeringen 2024a: 35). Spørgsmålet er imidlertid, om disse åbninger får institutionel, økonomisk og politisk vægt nok fremover til at kunne udfordre aftalens dominerende spor.

I det nye regeringsgrundlag fra 2026 er der antræk til dette, men om det faktisk indebærer en gen-

forhandling af de konkrete virkemidler i Trepartsaftalen, er fortsat et åbent spørgsmål. Netop derfor bliver den videre implementering afgørende. En bæredygtig omstilling af landbruget forudsætter ikke blot, at aftalen gennemføres, men at dens grundlæggende præmisser løbende gøres til genstand for politisk forhandling; og at de lokale forhandlinger, politiske genbesøg og demokratiske processer kan bruges til at genåbne spørgsmålet om produktionens omfang, struktur og belastning.

I tilfælde af et flystyrt åbnes den sorte boks først, når ulykken er sket. Så længe produktionssystemets omfang og belastningsgrad placeres uden for den politiske problemdefinition, risikerer erkendelsen først at indtræde, når naturens og klimaets bæreevne er blevet yderligere svækket. En central pointe som følger af vores analyse er, at aftalens sorte boks nødvendigvis må åbnes og de grundlæggende forhold bringes ind i centrum af den politiske diskussion, før ulykken indtræffer.

At åbne den sorte boks må derfor også indebære et opgør med et fremtidsregime, der fortsat investerer i teknologi, der vil opretholde en intensiv, animalsk og eksportorienteret produktionsmodel, hvis bæredygtighed afhænger af endnu uindfriede løfter, betydelig usikkerhed og fortsat forskydning af handling i tid. I stedet må der formuleres et nyt fremtidsregime for dansk landbrug, hvor politiske mål, investeringer og støtteordninger orienteres mod en mere regenerativ og plantebaseret produktion med mere mad til mennesker og mere plads til naturen – udviklingsveje, der ikke blot er mulige, men allerede findes i dag.

Referencer

Andersen, Mathias Neumann og Anders Peter Adamsen, red. (2024), *Virkemidler til reduktion af klimagasser i landbruget 2024*, DCA-rapport nr. 227, Aarhus: DCA – Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug, Aarhus Universitet.

Biodiversitetsrådet (2023), *Mod robuste økosystemer,* Årsrapport 2023, Biodiversitetsrådet.

Biodiversitetsrådet (2025), *Biodiversitetslov: Biodiversitetsrådets anbefalinger*, Biodiversitetsrådet.

Cochrane, Willard (1958*), Farm Prices: Myth and Reality*, St. Paul: University of Minnesota Press.

CONCITO (2023), *Analyse: Negative udledninger,* CONCITO.

CONCITO (2024), *Jordbrugets betydning for fremtidens arealanvendelse,* CONCITO.

Danmarks Statistik (2020), "Landbrug fylder lidt mindre, byer og natur vokser", Nyt fra Danmarks Statistik, 28. januar.

Ekspertgruppen for en grøn skattereform (2024), *Grøn skattereform, Endelig afrapportering.* Ekspertgruppen for en grøn skattereform.

Esposito, Elena (2011), *The Future of Futures: The time of money in financing and society,* Edward Elgar Publishing.

European Food Safety Authority (2026), *Call for data on the use of 3-nitrooxypropanol in ruminants*, EFSA-Q-2026-00024, 3. februar.

FAO (2023), *Pathways towards lower emissions – A global assessment of the greenhouse gas emissions and mitigation options from livestock agrifood systems*, Rom: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FAO (2026), "FAOSTAT: Indices of Agricultural Production", Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Hansen, Kjeld (2026), *Vort moderlige hav*, Frydenlund.

Hansgaard, Torben (2023), *Landbrugslandet Danmark: Erhverv og samfund gennem 6000 år*, Forlaget Hansgaard.

Harvey, David (2001), "Globalization and the "spatial fix"", *Geographische Revue: Zeitschrift für Literatur und Diskussion*, 3(2): 23-30.

Jasanoff, Sheila (2015), "Future Imperfect: Science, Technology, and the Imaginations of Modernity", i Sheila Jasanoff og Sang-Hyun Kim red., *Dreamscapes of modernity: Sociotechnical imaginaries and the fabrication of power*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 1-33.

Königs, Peter (2022), "What is Techno-Optimism?", *Philosophy & Technology*, 35(3): 63.

Latour, Bruno (1987), *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers Through Society*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Levins, Richard og Williard Cochrane (1996), "The Treadmill Revisited", *Land Economics* 72 (4): 550–3.

Lyckhage, Claus Nielsen (2024), "Forspringet øges: Danmark har verdens største produktion af kød", *Dyrenes Beskyttelse.*

Miljø- og Ligestillingsministeriet (2026), *Analyse af Reguleringsmuligheder for Beskyttelse af Drikkevandet.*

Miljøstyrelsen (2025), *Miljøstyrelsens vejledende udtalelse om udbringning af biokul til jordbrugsformål,* Miljøstyrelsen.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2025), *Vejledning om undtagelsesmuligheder i forhold til metanreducerende foder*, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Moeller, Nina Isabella & Pedersen, John Martin, (2026) "Hvad skal tælle i fremtidens landbrug?", dette temanummer

Nielsen, Lars Arne Hjort, Nicolaj Ingemann Nielsen, Malene Vesterager Byskov, Frederikke Hahn Lau-Jensen og Anders Fogh (2025), "Mælkeproducenters oplevelser med brug af Bovaer", *LandbrugsInfo*, 16. december.

Nørmark, Marianne (2026), "Søndergaard: Vi står midt i en valgkamp med misinformation og udskamning", *Maskinbladet*, 15. marts.

Redder, Anders og Benny Kjølhede (2026), "Da pyrolysen kom til Nordjylland, begyndte de lokale at få næseblod og blister i munden", *Jyllands-Posten*, 22. februar.

Regeringen (2021), *Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug,* Aftale mellem regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Nye Borgerlige, Liberal Alliance og Kristendemokraterne, 4. oktober.

Regeringen (2024a), *Aftale om et Grønt Danmark*, aftale mellem Regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Landbrug & Fødevarer, Danmarks Naturfredningsforening, Fødevareforbundet NNF, Dansk Metal, Dansk Industri og Kommunernes Landsforening, 24. juni.

Regeringen (2024b), *Aftale om Implementering af et Grønt Danmark,* Aftale mellem Regeringen, Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Det Konservative Folkeparti og Radikale Venstre, 18. november.

Rådet for Grøn Omstilling (2024), *Pyrolyse og biokul*, Rådet for Grøn Omstilling.

Sharp, Paul og Sørensen, Esben Bøgh (2026), "Grøn omstilling uden brud? Den animalske eksportmodel i dansk landbrug fra andelsbevægelse til nutidens grønne omstilling", dette temanummer

Van der Ploeg, Jan Douwe (2023), *The Sociology of Farming: Concepts and Methods*. Routledge.