

Folketingets Administration
Lovsekretariatet



4. april 2006
Ref. 05-000757-4

Notat

om ændringsforslag til L 62 i relation til grundlovens § 41, stk. 2

Sammenfatning:

Notatet beskriver det såkaldte identitetskrav i relation til et ændringsforslag til lovforslag nr. L 62 om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (Afbrænding af husdyrgødning, offentliggørelse af gødningsregnskaber m.v.)

Notatet indeholder en beskrivelse af baggrunden for notatets udarbejdelse og en generel beskrivelse af identitetskravet. Herefter beskrives identitetskravet i forhold til det ændringsforslag, som fødevareministeren ønsker stillet.

Notatet konkluderer bl.a., at ændringsforslaget – under hensyn til den relativt lempelige praksis, som Folketinget normalt har anlagt ved vurderingen af, om identitetskravet er opfyldt – ikke er så vidtgående, at en eventuel vedtagelse af ændringsforslaget må anses som grundlovsstridig, jf. kravet i grundlovens § 41, stk. 2, om tre behandlinger i Folketinget.

I. Indledning

Lovforslag nr. L 62 om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (Afbrænding af husdyrgødning, offentliggørelse af gødningsregnskaber m.v.) har til formål at bidrage til rege-

rings mål om fremme af den miljøteknologiske udvikling på landbrugsområdet. På denne baggrund foreslås det, at der etableres hjemmel til, at fødevareministeren kan fastsætte regler, der gør det muligt for jordbrugsvirksomhederne at trække kvælstofindholdet i forarbejdet husdyrgødning fra i gødningsregnskabet, når gødningen afbrændes i et miljøgodkendt forbrændingsanlæg. Det foreslås herudover, at reglerne for beregning af kvælstofindholdet i husdyrgødning ændres for så vidt angår korrektioner foretaget på baggrund af afvigelser i produktionsniveau, og at der skabes hjemmel til at fastsætte regler om, at virksomheder kan trække kvælstofmængden i gødning, der afsættes ud af landet, fra i gødningsregnskabet. Der foreslås endvidere indsat en generel hjemmel for fødevareministeren til fra andre myndigheder at indhente oplysninger, der er nødvendige for kontrol med overholdelse af loven, herunder at foretage samkøring af oplysninger i kontroløjemed. Endelig foreslås der indsat en hjemmel til offentliggørelse af oplysninger, der vedrører virksomhedernes indberettede gødningsregnskaber, kontrolresultater og sanktioner.

Fødevareministeren har stillet ændringsforslag til L 62, således at de lovbestemte frister for indsendelse af gødningsregnskab, oplysninger om husdyrbesætning og oplysninger om slutlager af anden organisk gødning end husdyrgødning i lovens § 22 erstattes med en hjemmel for fødevareministeren til at fastsætte regler om frister for indberetning af de nævnte oplysninger. Ved at erstatte de lovbestemte frister med administrativt fastsatte frister ønsker ministeren at opnå mulighed for, at indberetningsfristerne løbende tilpasses den tekniske udvikling til gavn for erhvervets planlægning og mulighed for fleksibel indberetning samt under hensyntagen til myndighedernes mulighed for målrettet kontrol.

Medlemmer af Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har rejst spørgsmål om manglende identitet mellem det omtalte ændringsforslag og L 62 over for udvalgets sekretariat, hvorfor sekretariatet har anmodet Lovsekretariatet om at vurdere ovennævnte ændringsforslag set i relation til grundlovens § 41, stk. 2.

På den baggrund har Lovsekretariatet udarbejdet nærværende notat med henblik på at belyse problemstillingen.

II. Generelt om identitetskravet

Ifølge grundlovens § 41, stk. 2, kan et lovforslag ikke vedtages, forinden det tre gange har været behandlet i Folketinget.

Identitetsproblematikken drejer sig om, hvor omfattende ændringer der kan foretages i et lovforslag under dets behandling i Folketinget, uden at den nævnte bestemmelse i grundlovens § 41, stk. 2, kan anses for overtrådt. Man kan sige, at grundlovens § 41, stk. 2, sætter grænser for, i hvilket omfang et lovforslags identitet kan ændres ved ændringsforslag.

Grundlovens § 41, stk. 2, opstiller ikke klare grænser for, hvornår identitetskravet er opfyldt. Besvarelsen af spørgsmålet må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Der bør herved lægges vægt på, at alle spørgsmål, der gøres til genstand for lovgivning, sikres en grundig behandling i Folketinget, og at offentligheden (specielt dem, der berøres af lovgivningen) bør have mulighed for at påvirke lovgivningsprocessen.

Den afgørende retningslinje må på den baggrund være, at hovedsubstanten i en af Folketinget vedtagen lov faktisk er blevet undergivet tre behandlinger. Således må ændringsforslaget i hvert fald vedrøre samme emne som lovforslaget, dvs. at ændringsforslaget skal have indholdsmæssig sammenhæng med lovforslaget.

Hvis Folketingets formand anser et ændringsforslag for at være for vidtgående, afgør Tinget, jf. forretningsordenens § 16, stk. 3, om det kan stilles. Afgørelsen træffes efter indstilling fra Folketingets formand, som forinden har forhandlet spørgsmålet med Udvalget for Forretningsordenen. Denne procedure forudsætter, at ændringsforslaget ganske klart er i strid med grundloven.

Hvis et ændringsforslag derimod ikke klart er i strid med grundloven, men spørgsmålet alligevel rejses, har Udvalget for Forretningsordenen besluttet, at det i første omgang overlades til fagudvalget at beslutte, hvad der videre skal ske, eventuelt på baggrund af et notat fra Folketingets administration. I fagudvalget må tvivlen om foreneligheden med grundloven indgå i udvalgets politiske overvejelser om ændringsforslaget.

En omfattende gennemgang af kriterier, der kan indgå i afgørelsen af, om identitetskravet er opfyldt, og en gennemgang af Folketingets praksis i de senere år er gengivet i et notat fra Lovsekretariatet af 31. marts 2000, der er optrykt som bilag 4 til Udvalget for Forretningsordenens betænkning over B 69 af 3. maj 2000 (Folketingstidende 1999-2000, tillæg B, side 689 ff.). Notatet er endvidere optrykt i Håndbog om Folketingssamarbejdet, oktober 2003, 1. udgave, side 158-164.

III. Identitetskravet set i relation til fødevareministerens ændringsforslag til L 62

a. Indholdet af L 62 i hovedtræk

Som ovenfor nævnt er formålet med lovforslaget at bidrage til at opfylde regeringens mål om fremme af den miljøteknologiske udvikling på landbrugsområdet. På den baggrund foreslås bl.a.:

- At der etableres en hjemmel til, at fødevareministeren kan fastsætte regler, der gør det muligt for jordbrugsvirksomhederne at trække kvælstofindholdet i forarbejdet husdyrgødning fra i gødningsregnskabet, når gødningen forbrændes i et miljøgodkendt forbrændingsanlæg.
- At reglerne for beregning af produktion af kvælstof i husdyrgødning ændres for så vidt angår korrektioner foretaget på baggrund af afvigelse i produktionsniveau.
- At der skabes hjemmel til at fastsætte regler om, at virksomheder kan trække kvælstofmængden i gødning, der afsættes ud af landet, fra i gødningsregnskabet.
- At der indsættes en generel hjemmel for fødevareministeren til fra andre offentlige myndigheder at indhente oplysninger, der er nødvendige for kontrol med overholdelse af loven, herunder at foretage samkøring af oplysninger i kontroløjemed.
- At der indsættes en hjemmel til offentliggørelse af oplysninger, der vedrører virksomhedernes indberettede gødningsregnskaber, kontrolresultater og sanktioner.

b. Hovedindholdet af og baggrunden for det ændringsforslag, som fødevareministeren har ønsket at stille til L 62

Med ændringsforslaget til L 62 ønsker fødevareministeren at erstatte de lovbestemte frister for indberetning af gødningsregnskaber, oplysninger om husdyrbesætning og størrelsen af slutlagre af anden organisk gødning end husdyrgødning i lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedækkes § 22, stk. 1-3, med en hjemmel til administrativt at fastsætte indberetningsfristerne.

Ændringsforslaget ændrer således ikke ved selve indholdet af det fremsatte lovforslag. Ændringsforslaget til L 62 indebærer derimod, at lovens § 22 ændres. Det fremgår af bemærkninger til ændringsforslaget, at der med de foreslåede ændringer af lovens § 22 opnås mulighed for,

at indberetningsfristerne løbende tilpasses den tekniske udvikling til gavn for erhvervets planlægning og mulighed for fleksibel indberetning samt under hensyntagen til myndighedernes mulighed for målrettet kontrol og offentliggørelse af gødningsregnskaber.

Om baggrunden for ændringsforslaget har Fødevareministeriet oplyst, at ønsket om en mere fleksibel fastsættelse af indberetningsfristerne udspringer af arbejdet med Måling af Virksomhedernes Administrative Byrder (AMVAB), der i praksis begyndte efter fremsættelsen af L 62.

Ifølge en AMVAB-rapport er bekendtgørelse om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække medtaget blandt de fem bekendtgørelser, der samlet udgør ca. 71 pct. af de samlede administrative omkostninger på Fødevareministeriets område.

De seneste indhentede erfaringer samt erhvervets tilkendegivelser i forbindelse med den fælles husdyrindberetning pr. 15. oktober 2005 har også peget i retning af, at de fastsatte tidsfrister er med til at forøge byrden for erhvervet. Derfor er Plantedirektoratet i dialog med erhvervet om, hvorvidt det eventuelt i fællesskab er muligt at foreslå fødevareministeren en eller flere tidsfrister, der er mere hensigtsmæssige.

Endelig bemærker Fødevareministeriet, at der ikke er mulighed for at fastsætte en administrativ frist for planperioden 2006/2007, hvis ændringsforslaget først bliver fremsat i næste folketingssamling, fordi indberetningsfristen er 15. oktober 2006. Hvis ændringsforslaget først bliver fremsat i næste samling, vil der således først blive mulighed for at gennemføre de pågældende administrative lettelser fra planperioden 2007/2008.

c. Kriterier ved afgørelsen af spørgsmålet om identitet

Af de kriterier, der er opregnet i det under II nævnte notat, og som kan anses for særligt relevante at inddrage i det konkrete tilfælde, kan nævnes, at:

(Kriterier, der taler for identitet)

- Ændringsforslaget berører samme hovedlov (lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække) som lovforslaget.
- Ændringsforslaget berører ikke den basale struktur i lovforslaget.
- Der er en nær emnemæssig forbindelse mellem lovforslaget og ændringsforslaget, idet lovforslaget bl.a. vedrører beregning af

kvælstofforbruget, der indgår i gødningsregnskabet, sammenstilling af oplysninger i kontroløjemed samt offentliggørelse af bl.a. indberettede oplysninger, mens ændringsforslaget vedrører indberetningsfristerne for gødningsregnskab, oplysninger om husdyrbesætning og størrelsen af slutlager af anden organisk gødning end husdyrgødning.

(Kriterier, der taler *imod* identitet)

- Der har ikke under 1. behandlingen været drøftelser om at erstatte de lovbestemte indberetningsfrister i lovens § 22 med en hjemmel til administrativt at fastsætte indberetningsfristerne.
- Ændringsforslaget supplerer – i modsætning til at ændre – lovforslaget.
- Ændringsforslagets formål er ikke det samme som lovforslagets formål, idet ændringsforslagets formål er at reducere de administrative byrder for erhvervet, mens lovforslagets formål er at fremme den miljøteknologiske udvikling på landbrugsområdet.

I relation til spørgsmålet om god lov kvalitet skal det endelig bemærkes, at den foretagne høring forud for L 62's fremsættelse i sagens natur ikke har omfattet en erstatning af de lovbestemte indberetningsfrister i lovens § 22 med en hjemmel til administrativt at fastsætte indberetningsfrister, ligesom de pågældende myndigheder og organisationer heller ikke er blevet hørt om ændringsforslaget og derfor ikke har haft mulighed for at komme med bemærkninger til det. Det fremgår dog af bemærkningerne til ændringsforslaget, at relevante organisationer og andre interessenter vil blive hørt forud for enhver fastsættelse af frister på bekendtgørelsesniveau.

Som det ses, er de nævnte kriterier ikke entydige, ligesom det er vigtigt at holde sig for øje, at ikke alle de nævnte kriterier indgår med samme vægt i den samlede afvejning af, om identitetskravet er opfyldt. Den afgørende retningslinje må som nævnt ovenfor være, at hovedsubstansen i et af Folketinget vedtaget lovforslag faktisk er blevet undergivet tre behandlinger.

IV. Lovsekretariatets vurdering

Lovsekretariatet finder ikke – under hensyn til den relative lempelige praksis, som Folketinget normalt har anlagt ved vurderingen af, om identitetskravet er opfyldt – at indholdet af ændringsforslaget er så vidtgående, at en eventuel vedtagelse af ændringsforslaget må anses

som grundlovsstridig, jf. grundlovens krav om tre behandlinger i Folketinget.

De hensyn, der danner baggrund for de senere års ønsker om en forbedring af lovkvaliteten, kunne tale for at gennemføre ændringsforslaget som et selvstændigt lovforslag med tre behandlinger og ikke som ændringsforslag. Det er dog Lovsekretariatets vurdering, at disse hensyn i dette tilfælde i et vist omfang imødekommes ved, at de relevante organisationer og andre interessenter vil blive hørt forud for enhver fastsættelse af frister på bekendtgørelsesniveau. Hertil kommer, at ændringsforslagets omfang næppe kan bære et selvstændigt lovforslag.