

NaturErhvervstyrelsen

Center for Jordbrug

mail@naturerhverv.dk

Høring over udkast til ændring af randzonenloven og miljømålsloven

Vi har modtaget ovennævnte udkast i høring, og jeg skal ved nærværende tillade mig at afgive hørings svar på vegne af Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug (BL).

Randzonenloven er et ekspropriativt indgreb¹

Reduktionen af antallet af steder, hvor pligt til etablering eksisterer, ændrer ikke på, at etableringen af de dyrkningsfrie randzoner rammer det danske landbrug og den enkelte landmand med et så intensivt indgreb, at det må betegnes som et ekspropriativt lovindgreb.

Konsekvensen af, at der fortsat undslås udbetaling af ekspropriationserstatning betyder, at størstedelen af de danske landbrug underlægges uproportional og yderst byrdefuld lovregulering.

Randzonerne er således fortsat obligatoriske for alle landmænd, og der vil ikke blive udbetalt erstatning for etableringen. I stedet får landmændene mulighed for at søge en årlig kompensation.

Alt afhængigt af, om det udlagte areal er i drift eller ej, er kompensationen indtil videre udmeldt til at være henholdsvis kr. 2.100 eller 1.200 per hektar. Der er således tale om to standardiserede satser, som ikke tager højde for de faktiske tab, som den enkelte landmand har ved etablering af randzoner.

Kravet om etablering af randzoner indebærer dels et ekspropriativt indgreb i kraft af dens begrænsning af sagsøgernes ejendomsret, uden at sagsøgerne sikres fuld erstatning, og dels en krænkelse af sagsøgernes grundlæggende rettigheder som borgere i Danmark.

Randzonenloven er således i modstrid med:

- 1) Grundlovens § 73,
- 2) Tillægsprotokol til Konvention til beskyttelse af menneskerettigheder grundlæggende frihedsrettigheder, artikel 1., og

¹ Jævnfør Den Europæiske menneskerettighedskonvention, 2. udgave, kommenteret af Peer Lorentzen, m.fl., s. 792, og bl.a. dommene *Spjorrong og Lönnroth* 23. september 1982, pr 63, og *Börekciogullari (Cökmez) og andre mod Tyrkiet* "The applicants complained that de facto occupation of their land by state authorities, without paying compensation, amounted to a disproportionate interference with their property rights, in contravention of Article 1 of Protocol No. 1".

3) Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, artikel 17.

Tillægsprotokollen til Konventionen til beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, artikel 1 (i det følgende forkortet til EMRK TP, artikel 1) beskytter ligesom Grundlovens § 73 ejendomsretten, men beskyttelsen er mere omfattende end efter Grundlovens § 73, jf. blandt andet Jens Elo Rytter i "Individets grundlæggende rettigheder" s. 356 og 371f, hvor det anføres:

"For det første fortolkes begrebet "ejendom" efter EMRK TP 1, artikel 1 i visse henseender bredere end det tilsvarende begreb i Grundlovens § 73, idet ikke kun eksisterende rettigheder, men også berettigede forventninger om en fremtidig erhvervelse af ejendom, opretholdelse af en tilstand eller modtagelse af sociale ydelser i et vist omfang nyder beskyttelse som "ejendom" efter EMRK TP 1, artikel 1. Dette gør i sig selv EMRK TP 1, artikel 1 interessant [...].

For det andet beskytter EMRK TP 1, artikel 1 mod ethvert indgreb i ejendomsretten, mens Grl. § 73 kun beskytter imod ekspropriation. Godt nok opererer Grl. § 73 med et bredere ekspropriationsbegreb end EMRK TP 1, artikel 1, men der vil ikke desto mindre være en række tilfælde, hvor alene EMRK TP 1, artikel 1 vil kunne påberåbes; herunder ved begrænsninger i ejendomsretten, der rammer generelt, eller hvor indgreb i ejendomsretten gennemføres på en måde, der hensætter ejeren i uvished og retsusikkerhed."

Randzonenloven udgør derfor en krænkelse af EMRK TP, artikel 1, idet der med randzonenloven er foretaget så væsentlige indskrænkninger i de berørte landbrugeres ret til at anvende deres ejendom, at det populært udtrykt kun er **landmandens jord af navn, ikke af gavn**. Landbrugsjord, der har været anvendt til landbrugsdrift gennem generationer, må ikke længere dyrkes. De berørte landbrugere, må som følge af randzonenloven acceptere, at offentligheden får adgang til at færdes og opholde sig i randzonerne.

I tilfælde, hvor en person berøves sin adgang til uforstyrret at nyde sin ejendom som følge af samfundets råden, er det jævnfør artikel 1 en betingelse, at **erstatning udbetales automatisk**, det vil sige uden påkrav eller ansøgning fra borgeren, jævnfør blandt andet dommene i Carbonara og Ventura mod Italien af 30. maj 2000² og Börekciogullari (Cökmez) m.fl. mod Tyrkiet af 19. oktober 2006, pkt. 42: "In addition to the conclusions of the Constitutional Court in its judgment of 10. April 2003, the Court notes that Article 38 of the Law nr. 2942 provided that compensation for deprivation of property is not paid automatically by the authorities, but must be claimed by the landowner. That may prove to be inadequate protection".

Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, artikel 17 indrømmer berørte landmænd mindst samme beskyttelse som EMRK TP, artikel 1 og sikrer derfor også borgerne mod at få berøvet deres ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse og mod rimelig og rettidig erstatning.

I artikel 17's ordlyd fremhæves særligt – sammenlignet i forhold til ordlyden af Grundlovens § 73 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions første tillægsprotokol artikel 1 - vigtigheden af, at der udbetales **rettidig erstatning**.

² Carbonara and Ventura mod Italien, pkt. 67: It notes, finally, that compensation for deprivation of property is not paid automatically by the authorities, but must be claimed by the landowner within five years. That may prove to be inadequate protection.

Den påtænkte løbende kompensation, udgør derfor i sig selv en krænkelse af artikel 17, idet den berørte landmand ikke til rette tid får fuld erstatning, men må nøjes med en løbende kompensation, hvilket kan sidestilles med tilfælde, hvor en udbetaling af kompensation trækkes i langdrag, hvorved denne undrages fra betaling til rette tid.

Fortsat usikkerhed

I øvrigt er det ikke sikkert, at den samlede randzoneforpligtelse reduceres, idet særligt lovforslagets § 1, stk. 1, nr. 2 og 4 skaber risiko for fortløbende udvidelse af forpligtelsen, ligesom det ikke kan kategoriseres som sikre afgrænsninger af de fysiske steder, hvor randzoner skal etableres.

Dette skyldes bl.a., at vandplaner og indsatsprogrammer stedse kan ændres, ligesom kriteriet om beskyttelse efter naturbeskyttelseslovens § 3 er en flygtig og diffus afgrænsningsmetode.

Generel uvirksom regulering

Endvidere opretholdes at gøre brug af generelle virkemidler, som vil ramme hovedparten af de danske landmænd, selvom midlerne og indgrebene ikke har nogen miljømæssig effekt. Ved at anvende virkemidler, som umiddelbart fremtræder som generelle, forsøger lovgiver at undgå, at loven og de dertil knyttede bekendtgørelser fremtræder som ekspropriative og dermed, at staten skal betale ekspropriationserstatning til de berørte landmænd.

Vi må i stedet atter opfordre til, at der iværksættes konkrete målinger, for i stedet at skabe grundlag for en målrettet indsats de steder, hvor der kan konstateres miljømæssige problemer. Disse problemer løses ved en målrettet regulering, som vil eliminere eller reducere konsekvenserne væsentligt for dansk landbrug.

Ingen dækning af reelle tab

Dyrkningsfri randzoner vil få store konsekvenser for de berørte landmænd. Kompensationen dækker ikke det reelle tab, som den enkelte landmand vil få som følge af udlægning af arealer til randzoner.

Det såkaldte harmonikrav indebærer et krav til husdyrproducenter om, at de skal have et vist areal til rådighed for udbringning af husdyrgødning fra produktionen per dyreenhed i bedriften. Antallet af tilladte dyreenheder i en landbrugsbedrift er altså afhængig af det areal, som den pågældende bedrift har til rådighed for udbringning af husdyrgødningen. Da randzonerne ikke må medregnes til dette såkaldte harmoniareal, vil husdyrproducenterne således ved randzonerne tabe harmoniareal, hvilket enten vil reducere antallet af dyreenheder i bedriften eller påføre husdyrproducenterne omkostninger til køb, leje eller forpagtning af jord til opfyldelse af kravet.

Endvidere kan rentabiliteten i visse marker og jordstykker forsvinde, da markens form, størrelse m.v. bliver ændret som følge af udlægning af arealer til randzoner. Hertil kommer at typisk er den mest frugtbare landbrugsjord, som bliver inddraget til randzoner.

Udlægning af landbrugsjord til randzoner betyder endvidere, at de enkelte landbrugsbedrifter vil miste en betydelig del af deres økonomiske værdi, hvilket reducerer långivernes sikkerhed i landbrugsejendommene og dermed reducerer landbrugsbedriftenes kreditværdighed. Dette er bekræftet af både Finansrådet og Realkreditrådet.

Ingen påviselig miljømæssig effekt af randzoner

Beslutningen om etablering af tvungne dyrkningsfri randzoner er, som anført i høringsmaterialet, en del af den danske implementering af EU's vandrammedirektiv, men lignende foranstaltninger i dette omfang er ikke indført i andre lande i EU.

Vandrammedirektivet stiller ikke krav om, at medlemsstaterne skal udlægge dyrkningsfri randzoner. Randzonerne skal imidlertid være med til at sikre, at vandrammedirektivets krav om en god økologisk tilstand i overfladevand opfyldes. Det primære formål med etableringen af de dyrkningsfrie randzoner var oprindeligt at reducere tilførslen af fosfor til vandmiljøet. Efter, at der forelå dokumentation for, at reduktionen er minimal, er indgrebet blevet begrundet i reduceret kvælstofudvaskning.

Det har, allerede inden randzonerne blev indført, vist sig, at de ikke har den effekt i reduktionen af fosfortabet, som man oprindeligt forventede. Ifølge undersøgelser foretaget af Aarhus Universitet og DMU (Danmarks Miljøundersøgelser) forventes der således kun en reduktion på 6-38 ton per år, hvorimod Miljøministeriet regner med en reduktion på 160 ton per år. Det kan således konstateres, at lovgivers beslutningsgrundlag har været stærkt mangelfuldt. Der henvises bl.a. til "Effekter af randzoner, notat af forskningsprofessor Brian Kronvang, Institut for Bioscience, Aarhus Universitet" og "Faglig rapport fra DMU nr. 487".

Naturstyrelsen og ingeniørfirmaet NIRAS³ udarbejdede i 2012 i samarbejde rapporten "Fastsættelse af kvælstofreduktionskapacitet på oplandsniveau. Modelkoncept – beskrivelse og resultater."

NIRAS rapporten konkluderer, at det ved brug af NIRAS' opstillede modeller er muligt at afklare, hvor der er behov og ikke-behov for kvælstofreduktion, herunder blandt andet ved etablering af dyrkningsfrie randzoner.

Undersøgelsen viser, at den største mængde af kvælstoftab til vandmiljøet ikke sker fra randzoneområderne. Konklusionen er, at indsatsen i stedet bør ske på baggrund af specifikke analyser af oplandet, således den samme effekt for miljøet kan opnås på et areal, som er 3-4 gange mindre end randzonearealerne, og dermed med væsentligt reducerede konsekvenser for landbruget.

Rapporten fra NIRAS, tabel 2, påviser, at effekten af at udtage 70 km² af de vandløbsnære arealer (svarende til 15 % dengang) i det vurderede område fra landbrugsproduktionen vurderes til at medføre en nitratreduktion på 165 t N/år, mens effekten ved udtagning af 70 km² af de mest nitratsårbare områder – uanset disses nærhed til vandløb eller ej – ville medføre en reduktion på 561 t N/år. Altså en effektforøgelse på intet mindre end 240 %, eller en effekt på 350 % sammenlignet med randzoner langs vandløb, jf. rapportens side 14f.

³ NIRAS er en uafhængig international rådgivningsvirksomhed med aktiviteter indenfor blandt andet natur, miljø og klima.

Denne effekt bekræftes også af forskningsprofessor Brian Kronvang, Århus Universitet, i sit notat om effekten af randzoner, samt i DMU's rapport nr. 487, side 7, hvor effekten af randzonerne anføres til at være kraftigst i de allerede eksisterende to meter bræmmer.

Det vil således være langt mere effektivt at reducere landbrugets kvælstofudbringning andre steder end i randzonerne, ligesom de allerede eksisterende to meter bræmmer virker bedre. Såfremt randzonerne skal have andet end blot marginal miljømæssig effekt, bør den geografiske placering af randzonerne undersøges nærmere, hvilket ikke er sket.

Randzonerne har således hverken større eller mindre effekt på udvaskning, end hvis tilsvarende arealer var placeret et hvilket som helt andet, tilfældigt og "uplanlagt", sted på ejendommen, jævnfør Niras og DMU.

Proportionalitet og randzoner

Som allerede nævnt, er Randzonenloven et led i den nationale danske implementering af EU's vandrammedirektiv.

Imidlertid har Danmark ikke – som medlemsstaterne ifølge direktivet er forpligtet til - foretaget en effektiv og tilstrækkelig proportionalitetsvurdering af de midler, man ville bringe i anvendelse for at nå vandrammedirektivets mål.

Proportionalitetsprincippet finder i forhold til randzoner anvendelse med afsæt i dels direktivets bestemmelser og krav, dels charteret om grundlæggende rettigheder jævnfør det ovenfor anførte.

I sin fællesskabsretlige udformning indeholder proportionalitetsprincippet tre selvstændige, men tæt sammenvævede betingelser:⁴

- 1) at foranstaltningerne er egnede til at opnå det ønskede mål,
- 2) at det mindst indgribende middel skal vælges blandt flere egnede, og
- 3) at de nationale foranstaltninger står i rimeligt forhold til det tilstræbte mål.⁵

Proportionalitetsprincippet gælder såvel ved konkret forvaltningsudøvelse som ved tilblivelsen af generelle forvaltningsakter såsom bekendtgørelser:

"[..] Dette gælder både for konkrete forvaltningsakter og generelle bekendtgørelser. [..]"⁶
(understreget her)

⁴ Jævnfør Fenger: "EU-rettens påvirkning af dansk forvaltningsret", side 45n.

⁵ Jævnfør Fenger: "EU-rettens påvirkning af dansk forvaltningsret", side 46-47.

⁶ Jævnfør Fenger: "EU-rettens påvirkning af dansk forvaltningsret", side 46 med henvisninger.

Proportionalitetsprincippet's nærmere indhold ved gennemførelse af et direktiv fremgår af Domstolens praksis, fx Urbán-dommen⁷:

(24) "[...] den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning [må] ikke overstige grænserne for, hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med denne lovgivning, hvilket forudsætter, at der, såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal vælges den mindst bebyrdende foranstaltning, og at de byrder, som pålægges, ikke må være uforholdsmæssige i forhold til det tilsigtede formål" (understreget her)

Ifølge Domstolens faste praksis og som beskrevet i den internationale EU-litteratur, påhviler det sagsøgte at godtgøre, at randzonenloven og virkemidlerne heri respekterer proportionalitetsprincippet:

"The burden of proof is on the national authorities to show that their rules satisfy the test of proportionality."⁸

Vi er ikke bekendt med dokumentation for, at indgrebet er proportionalt. Vi imødeser gerne det fuldstændige påberåbte faglige grundlag, hvorpå kravet om randzoner er støttet og vurderet proportionalt.

Intet påvist behov for yderligere kvælstofregulering

Den bagvedliggende politiske aftale, der har udløst forslaget til ændring af randzonenloven, siger ret entydigt, at der som minimum ikke er sikker viden om hvorvidt yderligere regulering af kvælstof er nødvendig. Hvis man for nuværende med sikkerhed kendte status på kvælstofudvaskningen, ville det nemlig ikke være nødvendigt at gennemgå kvælstofbalancen nærmere, som aftalen iværksætter.

Det sikre faglige grundlag for indførelse af randzonerne er således faldet bort – i det omfang det tidligere overhovedet måtte have været til stede.

Vandrammedirektivet kom i 2000 og randzonerne blev i oprindelig form indført i 2012. Danmark har altså haft 12 år til at planlægge implementeringen af direktivet og dermed 12 år til at finde egnede og effektive virkemidler til opnåelse af direktivets målsætninger.

Som det fremgår oven for, var Danmark allerede da randzonerne oprindeligt blev indført klar over, at de hverken var egnede eller effektive i forhold til deres formål. Når randzonerne alligevel blev indført, skyldes det, at Danmark på den ene side vil gennemføre øjeblikkelige foranstaltninger til opfyldelse af vandrammedirektivet, og på den anden side gennem 12 år har forsømt at finde egnede og effektive virkemidler – man har prioriteret at gennemføre hurtige foranstaltninger, frem for at gennemføre de rigtige foranstaltninger.

Vi skal foreslå, at man ophører med denne taktik, og i stedet forholder sig til de reelle forhold.

Randzonenloven savner grundlag i Vandrammedirektivet

Randzonerne er etableret med henblik på overholdelse af EU's vandrammedirektiv. Følgelig skal randzonenloven være i overensstemmelse med fællesskabsretten.

⁷ C-210/10 Domstolens dom af 9. februar 2012, Urbán, præmis 24

⁸ Catherine Barnard, The Substantive Law of the European Union: The Four Freedoms, 3. udgave, side 172.

Vandrammedirektiver kræver imidlertid, at medlemsstaterne inden de udarbejder planer for den nationale implementering af direktivets bestemmelser, gennemfører en række analyser,

Ifølge direktivets artikel 4 gælder der nærmere fastsatte kriterier for de miljømål, som medlemsstaterne skal fastsætte for deres vandområder. For så vidt angår de naturlige vandløb, skal medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a, iværksætte de nødvendige tiltag med henblik på at opnå god økologisk og god kemisk tilstand for al overfladevand, jævnfør reglerne i bilag V.

Efter artikel 4, stk. 3, gælder dette miljømål ikke for "kunstige og stærkt modificerede vandområder", det vil sige for menneskeskabte vandløb, og vandløb som er væsentligt påvirket af menneskelig aktivitet, herunder eksempelvis forurening, herunder tilløb af spildevand. Disse skal alene opnå *godt økologisk potentiale* og god kemisk tilstand.

Ifølge direktivets artikel 5, skal der indledningsvis gennemføres en basisanalyse, som omfatter en økonomisk analyse af vandanvendelsen og en kortlægning af menneskelige aktiviteterets betydning for vandløbene med henblik på at vurdere, om udgifterne ved opfyldelse af de miljømæssige mål er økonomisk og socioøkonomisk realistisk.

I direktivets Bilag III, hvortil der henvises i artikel 5, hedder det:

"Den økonomiske analyse skal indeholde tilstrækkelige oplysninger i tilstrækkelig detaljeringsgrad (under hensyntagen til omkostningerne ved at indsamle de relevante data) til, der kan foretages:

- a) **De relevante beregninger, som er nødvendige for i overensstemmelse med direktivets artikel 9 at tage hensyn til princippet om omkostningsdækning ved forsyningspligtigheder, under hensyntagen til langsigtede prognoser for udbud og efterspørgsel efter vand i vandområdedistriktet og, om fornødent,**
 - **Overslag over mængder, priser og omkostninger ved forsyningspligtigheder, og**
 - **Overslag over relevante investeringer, herunder prognoser for sådanne investeringer,**
- b) **Skøn over, hvilken kombination af foranstaltninger vedrørende vandanvendelser, der er den mest omkostningseffektive og kan medtages i indsatsprogrammet i henhold til direktivets artikel 11, med udgangspunkt i skøn over de potentielle omkostninger ved sådanne foranstaltninger."**

Tilsvarende forudsætter Miljømålslovens § 25, at der skal foretages en økonomisk analyse af omkostningseffektiviteten.

Efter vores opfattelse er der ikke reelt foretaget en sådan analyse. Den udførte analyse omfatter i stedet alene almene formål, såsom spildevand og en konstatering af, at der efter Miljøministeriets opfattelse allerede er fuld omkostningsdækning for forsyningspligtigheder i Danmark.

Det fremgår således af EU Kommissionens åbningskrivelse af 13. november 2007 vedrørende EU Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger i dansk lovgivning, at Kommissionen **ikke** mener, at artikel 5 er gennemført korrekt.

Kravet til konsekvensvurderinger understreges af WFD CIS Guidance Document No. 1, Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive, side 189, hvor det fremhæves, at der skal ske en analyse af, om kravene er uforholdsmæssige.

Det anføres:

”Analysen af, om udgifterne er uforholdsmæssige, vil skulle udledes relativt tidligt i forløbet, omkring 2006, for at sikre, at offentligheden kan blive hørt vedrørende et så vigtigt element i den økonomiske vurdering (inden udgangen af 2008) og at arbejdet kan koordineres med anden ekspertviden.....”

Som følge af ovenstående er høringsgrundlaget tilsvarende ukorrekt, idet konsekvenserne ikke har været fremlagt hverken for Folketinget eller befolkningen.

Man har direktivstridigt undladt såvel at undersøge konsekvenserne som i øvrigt at opfylde direktivets krav.

Retssikkerhedsmæssige problemer

Der lægges med lovforslaget op til, at der på væsentlige punkter kommer til at ske en forringelse af retssikkerheden for den enkelte landmand.

Dels ved, at administrative påbud og bøder, uden anden myndigheds 'second opinion', kan tildeles af kontrollerende instans, og dels ved at høringsfristen for en del af implementering af vandplaner forkortes betragteligt.

Taget i betragtning, at vandplaner tidligere er blevet underkendt på baggrund af for korte høringsfrister, og at begrundelsen for den påtænkte ændring af randzonenloven, er dennes vanskelige administrative forståelse, synes disse tiltag at være stærkt betænkelige, og vi kan ikke anbefale dem gennemført.

Konklusion

Vi må opfordre til, at randzonenloven i den påtænkte form ikke gennemføres.

Med venlig hilsen

Bjarne Nigaard

Bæredygtigt Landbrug