

Lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække

(Justering af reglerne om kvælstofnormer)

### § 1

I lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække, jf. lovbekendtgørelse nr. 500 af 12. maj 2013, som ændret ved lov nr. 576 af 4. maj 2015, foretages følgende ændring:

1. § 6, stk. 3, affattes således:

»Stk. 3. Ministeren fastsætter afgrødernes kvælstofnormer.«

### § 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

## *Bemærkninger til lovforslaget*

### *Almindelige bemærkninger*

#### *Indholdsfortegnelse*

1. Indledning
2. Lovforslagets baggrund
3. Lovforslagets indhold
  - 3.1. Gældende ret
  - 3.2. Miljø- og fødevareministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
6. Administrative konsekvenser for borgerne
7. Miljømæssige konsekvenser
8. Forholdet til EU retten
9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.
10. Sammenfattende skema

#### *1. Indledning*

Lovforslaget fremsættes med henblik på at bemyndige ministeren til at påbegynde den gradvise udfasning af reduktionen af afgrødernes kvælstofnormer, som er fastsat i medfør af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække, jf. lovbekendtgørelse nr. 500 af 13. maj 2013, som ændret ved lov nr. 576 af 4. maj 2015 (herefter "gødskningsloven").

Med lovforslaget tilpasses miljø- og fødevareministerens bemyndigelse til at fastsætte afgrødernes kvælstofnormer, således at det bliver muligt at forhøje kvælstofnormerne i det omfang, det på fagligt grundlag er fastslået, at Danmark fortsat kan leve op til EU-retlige forpligtelser på natur- og miljøområdet, herunder særligt Rådets direktiv 1991/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (herefter "nitratdirektivet") og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (herefter "vandrammedirektivet"). Samtidig skal der tages

højde for den fortsatte overholdelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/118/EF af 12. december 2006 om beskyttelse af grundvandet mod forurening og forringelse (herefter "grundvandsdirektivet"), Rådets direktiv 98/83/EF om kvaliteten af drikkevand (herefter "drikkevandsdirektivet"), og Rådets direktiv 92/43/EF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet).

Lovforslaget er en del af den i regeringsgrundlaget "Sammen for fremtiden" fra juni 2015 indeholdte fødevarer- og landbrugspakke.

Af regeringsgrundlaget fremgår, at natur og miljø skal gives videre til de kommende generationer i god stand, men at det er en forudsætning herfor, at der skabes vækst, job og velfærd. Herudover skal de miljøpolitiske mål opnås på den samfundsøkonomisk mest effektive måde, således at der opnås mest miljø for pengene.

Danmark har en stærk fødevarer- og landbrugssektor, som skaber arbejdspladser og eksport. Fødevarerhvervet er vækstmotor i dele af Danmark, der er ramt af mangel på arbejdspladser og muligheder for udvikling. Sektoren er under stigende pres fra den globale konkurrence. Formålet med lovforslaget er at iværksætte den gradvise udfasning af reduktionen af afgrødernes kvælstofnormer i forhold til det økonomiske optimum, idet tilførsel af den ekstra mængde kvælstof holdes inden for Danmarks EU-retlige forpligtelser i forhold til miljø, natur, overfladevand og grundvand.

Reducerede kvælstofnormer indgår i opfyldelsen af målsætningerne i en række af natur- og miljødirektiverne, særligt nitratdirektivet og vandrammedirektivet. Grundlaget for den danske vandindsats er under revision. I forbindelse med vandområdeplanerne for 2016-2021 vil der blive taget stilling til kompenserende foranstaltninger, nødvendiggjort af ophævelse af reducerede normer.

Sideløbende med den gradvise udfasning af reducerede kvælstofnormer, under de nævnte hensyn, og tilvejebringelse af det faglige grundlag, udarbejder regeringen en handlingsplan for, hvornår og hvordan en ny målrettet regulering kan gennemføres. I handlingsplanen vil der endvidere indgå principper for, hvordan gødningsnormerne kan fastsættes, så den samlede årlige udvaskning ikke stiger i forhold til niveauet umiddelbart efter udfasningen af normreduktionen. Der vil blive udarbejdet forslag til den konkrete gennemførelse af handlingsplanen for målrettet regulering.

## *2. Lovforslagets baggrund*

Som et led i den af Folketinget i 1991 vedtagne handlingsplan for en bæredygtig udvikling i landbruget, blev der sat grænser for kvælstoftilførslen til de danske afgrøder, idet kvælstofnormsystemet og gødningsregnskabskravet blev indført for at reducere kvælstofudledningen til vandmiljøet. På baggrund af handleplanen blev de økonomiske optimale normer introduceret som foranstaltning i den danske miljøregulering.

Med aftalen om Vandmiljøplan II af 17. februar 1998 (herefter "VMP II") blev aftaleparterne enige om, at der skulle foretages en skærpelse af foranstaltningerne med henblik på kvælstofreduktion via en

nedsættelse af kvælstofnormerne med 10 pct. i forhold til det økonomiske optimum. VMP II blev bl.a. gennemført ved Folketingets vedtagelse af lov nr. 472 af 1. juli 1998 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække, jf. Folketingstidende 1997-98/2, tillæg C, L 58 som vedtaget, side 494. Til indstilling af de økonomisk optimale kvælstofnormer nedsatte det daværende Fødevareministerium i 1999 et udvalg vedr. kvælstofnormer, - prognoser og kvælstof i husdyrgødning (herefter "Normudvalget").

Som opfølgning på midtvejsevalueringen af VMP II i 2000 indgik regeringen og de øvrige partier bag aftalen om VMP II den 2. maj 2001 en aftale om at justere de eksisterende instrumenter i planen. Dette indebar bl.a. en udvidelse af fødevareministerens bemyndigelse i lovens § 6, stk. 3, så der blev åbnet for muligheden for at fastsætte regionaliserede kvælstofnormer, jf. Folketingstidende 2000-01, tillæg C, L 236 som vedtaget, side 1112, med henblik på at kunne tage hensyn til proteinværdi i forbindelse med normfastsættelsen i specifikke områder, hvor dette havde særlig betydning ved fastlæggelsen af det driftsøkonomiske optimum.

Den 2. april 2004 indgik regeringen en aftale om Vandmiljøplan III (herefter "VMP III") med DF og KD. Af aftalen fremgår, at der skulle foretages en teknisk justering af normfastsættelsessystemet, så kvælstofnormerne fortsat som hovedregel blev fastsat uden hensyn til proteinværdi, men således at normreduktionen maksimalt kunne fastsættes til 10 pct. under det driftsøkonomiske optimum, som besluttet ved VMP II, dog således at den samlede kvælstofkvote ikke kunne overstige kvoten fra planperioden 2003/2004 reguleret for effekten af afgrødeforskydninger. Aftalen blev bl.a. gennemført ved en ændring af ministerens bemyndigelse i gødskningsloven til at fastsætte kvælstofnormerne, jf. Folketingstidende 2003/04, tillæg C, L 239, som vedtaget, side 986.

For at leve op til Danmarks forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 (herefter "vandrammedirektivet") blev der bl.a. for at realisere vandrammedirektivets målsætninger om at sikre et vandmiljø af god kvalitet den 16. juni 2009 indgået aftale mellem V, K og DF om Grøn Vækst (herefter "Grøn Vækst"). Aftalen, der byggede på en midtvejsevaluering af VMP III foretaget i 2008, indebar bl.a., at den generelle kvælstofregulering blev suppleret med en række yderligere tiltag, herunder neutralisering af kvælstofeffekten ved udtagning af arealer fra landbrugsmæssig drift til f.eks. byudvikling, natur m.v. Aftalen blev bl.a. gennemført ved en justering af ministerens bemyndigelse i gødskningsloven § 6, stk. 3, til at fastsætte afgrødernes kvælstofnormer ved lov nr. 1528 af 27. december 2009 som vedtaget af Folketinget den 17. december 2009, jf. Folketingstidende nr. 2009/10, tillæg C, L 36 som vedtaget.

Formålet med lovforslaget er at påbegynde den gradvise udfasning af reduktionen af afgrødernes kvælstofnormer i forhold til det økonomiske optimum med henblik på at forøge råvaregrundlaget, således at fødevare- og landbrugssektoren gøres endnu bedre rustet til at øge eksporten, skabe mere vækst og beskæftigelse i samspil med natur og miljø. Udfasning af reduktionen af afgrødernes kvælstofnormer vil ske på baggrund af opdateret fagligt grundlag og politiske aftaler om den fremtidige natur- og miljøindsats på landbrugsområdet. Det vil blive sikret, at tilførsel af den ekstra mængde kvælstof holdes inden for Danmarks EU-retlige forpligtelser i forhold til miljø, natur, overfladevand og grundvand..

Sideløbende med udfasningen af reducerede kvælstofnormer udarbejder regeringen en handlingsplan for, hvornår og hvordan en ny målrettet regulering kan gennemføres. I handlingsplanen vil der endvidere indgå principper for, hvordan gødningsnormerne kan fastsættes, så den samlede årlige udvaskning ikke stiger i

forhold til niveauet umiddelbart efter udfasningen af normreduktionen . Der vil blive udarbejdet forslag til den konkrete gennemførelse af handlingsplanen for målrettet regulering.

### *3. Lovforslagets indhold*

#### *3.1. Gældende ret*

Gødskningsloven har efter lovens § 1 bl.a. til formål at regulere jordbrugets anvendelse af gødning med henblik på at begrænse udvaskningen af kvælstof. Efter lovens § 5 må forbruget af kvælstof til gødningsformål på virksomheder omfattet af loven, jf. lovens § 2, i en planperiode ikke overstige virksomhedens kvote for kvælstof.

De grundlæggende regler for opgørelsen af virksomhedens kvote for kvælstof er fastsat i lovens §§ 6-8 og er suppleret af regler fastsat ved bekendtgørelsen for den pågældende planperiode, jf. senest bekendtgørelse nr. 929 af 29. juli 2015 om jordbrugets anvendelse af gødning i planperioden 2015/2016 (herefter "gødskningsbekendtgørelsen"). Planperioden er fastlagt ved lovens § 4 og omfatter perioden 1. august til 31. juli.

Efter lovens § 6 beregnes virksomhedens samlede kvote for kvælstof som summen af kvælstofkvoterne for de enkelte marker i virksomheden. Kvælstofkvoten for hver enkelt mark beregnes på grundlag af markens størrelse, afgrøde, forfrugten og afgrødens kvælstofnorm i det pågældende klimaområde og jordbonitet. Efter lovens § 6, stk. 3, fastsætter miljø- og fødevarerministeren afgrødernes kvælstofnormer og kan fastsætte forskellige normer for forskellige regioner i landet.

Inden for rammerne af bemyndigelsen i lovens § 6, stk. 3, kan der ved bekendtgørelse fastsættes kvælstofnormer for hver enkelt afgrødekategori ved standardudbytte for klimaområder, jordbonitet og særlige vandingsbehov. Normerne fastsættes med udgangspunkt i en økonomisk optimal kvælstoftildeling, som indstilles af Normudvalget. Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug under Aarhus Universitet (DCA) har formandskabet for Normudvalget. Normudvalget består herudover på nuværende tidspunkt af repræsentanter fra Nationalt Center for Miljø og Energi under Aarhus Universitet (DCE), SEGES, Miljøstyrelsen og NaturErhvervstyrelsen. Under Normudvalget er der bl.a. nedsat en arbejdsgruppe vedrørende de økonomiske optimale normer. Arbejdsgruppen ledes af SEGES.

Ved fastlæggelsen af de gennemsnitlige økonomiske optimale kvælstofnormer indgår kvælstofprognosen for den pågældende planperiode, ligesom der tages hensyn til udbyttestigninger, der gennem forsøgsresultater kan dokumenteres at ville kunne realiseres uden restriktioner i kvælstoftilførslen.

Kvælstofnormerne i bekendtgørelsen fastsættes som ovenfor nævnt med udgangspunkt i de indstillede gennemsnitlige økonomiske optimale normer, som reduceres med et vægtet gennemsnit på 10 pct. som besluttet i aftalen om VMP II. Hertil kommer de beregningstekniske justeringer, som er aftalt i forbindelse med VMP III og Grøn Vækst.

Dette indebærer, at normreduktionen af de gennemsnitlige økonomiske optimale normer maksimalt kan fastsættes til 10 pct., dog således, at den samlede årskvote på landsplan ikke kan overstige årskvoten for planperioden 2003/2004 reguleret for effekten af afgrødeforskydninger. Kvælstofandelen af arealer, der ikke længere indgår i landbrugsmæssig drift, vil herefter beregningsteknisk blive fradraget den samlede årskvote på landsplan. I forbindelse med Grøn Vækst blev det fastsat konkret, at reduktionen af den samlede årskvote som følge af udtagning af arealer til byudvikling, skovrejsning m.v., skulle indebære en reduktion på 1.000 ton kvælstof i vandmiljøet. Dette blev udmøntet som reduktion af det landbrugsmæssige areal med 10.000 hektar årligt med udgangspunkt i det areal, der var under landbrugsmæssig drift i planperioden 2007/2008.

De således reducerede kvælstofnormer fastsættes årligt i gødskningsbekendtgørelsen, der udstedes med henblik på regulering af jordbrugets anvendelse af gødning i en konkret planperiode.

Miljø- og fødevareministeren er endvidere efter bestemmelsen bemyndiget til at fastsætte forskellige normer for forskellige regioner i landet på baggrund af forskel i udbyttene. Hensigten med denne del af bemyndigelsen er, at der kan fastsættes forskellige normer i forskellige regioner i landet med henblik på at kunne tage hensyn til proteinværdi i forbindelse med normfastsættelsen i specifikke områder, hvor dette havde særlig betydning ved fastlæggelsen af det driftsøkonomiske optimum.

Denne del af bemyndigelsen har endnu ikke været udnyttet.

### *3.2. Miljø- og fødevareministeriets overvejelser og den foreslåede ordning*

Med den foreslåede ændring i lovforslagets § 1, nr. 1, bemyndiges miljø- og fødevareministeren til at fastsætte afgrødernes kvælstofnormer.

Principperne for normfastsættelsen videreføres, således at der tages udgangspunkt i en økonomisk optimal kvælstoftildeling, som indstilles af Normudvalget. Ved fastlæggelsen af de gennemsnitlige økonomiske optimale kvælstofnormer vil kvælstofprognosen for den pågældende planperiode og udbyttestigninger, der gennem forsøgsresultater kan dokumenteres at ville kunne realiseres uden restriktioner i kvælstoftilførslen, som hidtil indgå.

Det er ligeledes hensigten, at kvælstofnormerne fastsættes årligt ved bekendtgørelsen med virkning for en konkret planperiode, og at der fastsættes en kvælstofnorm for hver enkelt afgrødekategori ved standardudbytte for klimaområder, jordbonitet og særlige vandingsbehov.

Det er ikke hensigten, at der inden for rammerne af den foreslåede bemyndigelse foretages en yderligere reduktion af afgrødernes kvælstofnormer i forhold til det driftsøkonomiske optimum, end den beregnede normreduktion, der blev fastsat pr. 1. august 2015, som denne er beskrevet ovenfor under afsnit 3.1.

Det er Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at det ligger inden for rammerne af den foreslåede bemyndigelse, at miljø- og fødevareministeren kan påbegynde den gradvise udfasning af reduktionen af afgrødernes kvælstofnormer. Det er en forudsætning for udfasning af kvælstofnormerne inden for rammerne af bemyndigelsen, at tilførsel af den ekstra mængde kvælstof holdes inden for Danmarks EU-retlige forpligtelser i forhold til miljø, natur, overfladevand og grundvand.

Det er hensigten, at en gradvis udfasning af de reducerede kvælstofnormer inden for rammerne af den foreslåede bemyndigelse som hidtil sker på grundlag af en politisk aftale om den fremtidige natur- og miljøindsats på landbrugsområdet, og det er en forudsætning for anvendelse af bemyndigelsen, at det sikres, at Danmark fortsat kan leve op til de EU-retlige og internationale forpligtelser på natur- og miljøområdet.

#### *4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige*

Grundlaget for den danske vandmiljøindsats er under revision, og vurderingen af lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser er således behæftet med en vis usikkerhed.

I forbindelse med udmøntningen af bemyndigelsen i lovforslagets § 1, nr. 1, vil der kunne være knyttet offentlige udgifter til at gennemføre en kompenserende miljøindsatser samt yderligere reduktion af kvælstofudledningen for at sikre målopfyldelse af direktiverne i de berørte vandområder.

#### *5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.*

Grundlaget for den danske vandmiljøindsats er under revision, og vurderingen af lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser er således behæftet med en vis usikkerhed.

Københavns Universitet har i 2013 opgjort de erhvervsøkonomiske konsekvenser ved reducerede kvælstofnormer til 331-848 mio. kr. årligt. Med de senere års stigende kornpriser kan det ikke udelukkes, at omkostningerne for erhvervet er større end hidtil antaget.

Forslaget har i udkast været sendt til Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering (TER). TER vurderer, at lovforslaget ikke medfører administrative konsekvenser for erhvervslivet. Lovforslaget giver hjemmel til, at miljø- og fødevareministeren kan fastsætte kvælstofnormer. Dette vil ikke i sig selv medføre administrative konsekvenser for erhvervslivet, men kan indirekte føre til bekendtgørelser med administrative konsekvenser.

Miljø- og Fødevareministeriet vil i overensstemmelse med de gældende retningslinjer for erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger i forbindelse med bemyndigelsens udnyttelse udarbejde den nødvendige erhvervsøkonomiske konsekvensvurdering efter inddragelse af TER, som offentliggøres i forbindelse med den offentlige høring af bekendtgørelsesudkastet.

#### *6. Administrative konsekvenser for borgerne*

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

#### *7. Miljømæssige konsekvenser*

Det fremgår af afsnit 3.2., at det i forbindelse med udfasningen af kvælstofnormerne inden for rammerne af den foreslåede bemyndigelse sikres, at Danmark fortsat kan leve op til de EU-retlige forpligtelser i forhold til miljø, natur, overfladevand og grundvand, jf. i øvrigt også afsnit 8.

For at sikre overholdelse af de EU-retlige forpligtelser, vil forøgelsen af kvælstofnormerne i forhold til det gældende niveau skulle kunne modsvares af miljøkompenserende foranstaltninger, herunder f.eks. effekterne af andre initiativer i den såkaldte baseline 2021. Baseline 2021 omfatter effekter af bl.a. vådområdeindsatser i henhold til det gældende landdistriktsprogram, den tekniske justering af normsystemet, etablering af energiafgrøder, miljøgodkendelser af husdyrbrug, udvikling af slet i stedet for afgræsning, udvikling i udbytter m.v. Desuden indgår kvælstofsideoeffekterne af spildevandsindsatsen i vandplanerne.

Det bemærkes, at det tværministerielle kvælstofudvalg under Finansministeriets ledelse, der blev nedsat som opfølgning på udkastet til vandområdeplaner for vandrammedirektivets 2. planperiode, der blev sendt i høring i 2014, har fået til opgave at foretage en samlet vurdering af, om beregningen af kvælstofindsatsbehovet skal revurderes. Udvalget ser derudover på de usikkerheder, der er forbundet med opgørelse af indsatsbehovet og effekterne af forskellige virkemidler.

De reducerede gødskningsnormer har en positiv klimaeffekt. Den samlede klimaeffekt af en udfasning vil afhænge af, hvordan den foreslåede bemyndigelse til at fastsætte afgrødernes kvælstofnormer udnyttes, og hvilke andre foranstaltninger der sættes i stedet, herunder i forbindelse med vandområdeplaner for perioden 2015-2021, i landdistriktsprogrammet for perioden 2017-2020 og som en del af en ny mere målrettet regulering.

### *8. Forholdet til EU retten*

Det er en forudsætning for anvendelsen af den foreslåede bemyndigelse, at det på fagligt og juridisk grundlag er vurderet, at tilførsel af den ekstra mængde kvælstof holdes inden for Danmarks EU-retlige forpligtelser i forhold til miljø, natur, overfladevand og grundvand.

Den andel af kvælstofnormreduktionen, der blev vedtaget i handleplanen for bæredygtig udvikling af landbruget i 1991, VMP II fra 1998 og VMP III fra 2004, jf. afsnit 2, blev vurderet som et væsentligt virkemiddel i den danske vandmiljøindsats, der direkte bidrager til opfyldelse af målsætningerne i nitratdirektivet om at nedbringe og forebygge vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget i kraft af de handlingsprogrammer, der skal udarbejdes for nitratsårbare zoner i medfør af nitratdirektivets artikel 5, jf. nitratdirektivets bilag III. I overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 4, anvendes handlingsprogrammerne på hele det danske område.

Nitratdirektivet er tæt forbundet med andre natur- og miljø-direktiver. Det gælder særligt vandrammedirektivet, grundvandsdirektivet, drikkevandsdirektivet og habitatdirektivet.

Nedbringelse af tilførslen af nitrater til vandmiljøet er en integreret del af vandrammedirektivet, og den andel af kvælstofnormreduktionen, der er fastsat med henblik på opfyldelse af nitratdirektivet, bidrager dermed til opfyldelse af målsætningerne i vandrammedirektivet med henblik på opnåelse af god tilstand i

vandmiljøet som grundlæggende foranstaltninger i indsatsprogrammerne i de danske vandområdeplaner, jf. vandrammedirektivets artikel 11, stk. 3. Herudover bidrager den andel af kvælstofnormreduktionen, der blev vedtaget som opfølgning på Grøn Vækst til opfyldelse af vandrammedirektivets målsætninger, som supplerende foranstaltninger i indsatsprogrammerne, jf. vandrammedirektivets artikel 11, stk. 4. Denne andel bidrager dermed tillige indirekte til opfyldelse af nitratdirektivets målsætninger. Det følger af nitratdirektivets artikel 3, at medlemsstaterne skal kortlægge nitratsårbare zoner. Dog kan medlemslandene ifølge direktivets artikel 3, stk. 5, fritages for denne kortlægning, hvis de udarbejder og anvender de i artikel 5 omhandlende handlingsprogrammer for hele landet. En del af indholdet i handlingsplanen er fastlagt direkte i direktivet i form af bestemmelser, der skal gennemføres i alle medlemsstater. Som eksempel kan nævnes, at nitrathandlingsplanen ifølge bilag III, 1, 3, ii, skal indeholde bestemmelser om en begrænsning af tilførsel af gødning til jorden, som sikrer en kvælstofbalance, hvor den samlede kvælstoftilførsel fra jord og gødsning skal modsvare afgrødens forventede kvælstofbehov (ligevægtsprincippet).

Det følger af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), at medlemsstaterne skal iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder. Ifølge EU-Domstolens præjudicielle afgørelse C-461/13, særligt punkt 70, foreligger der en forringelse af tilstanden af et overfladevandområde, når mindst et af kvalitetselementerne i vandrammedirektivets bilag V falder et niveau, selvom denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Det er Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering, at et fald inden for den aktuelle økologiske tilstandsklasse bedømt ud fra hvert af de relevante kvalitetselementer for den pågældende kategori og type af overfladevand som følge af en øget menneskelig påvirkning ikke umiddelbart i sig selv vil være i strid med vandrammedirektivet, jf. C-461/13, punkt 70 modsætningsvis.

Det følger endvidere af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. ii) og iii), at medlemsstaterne beskytter, forbedrer og restaurerer alle overfladevandområder med henblik på som udgangspunkt at opnå en god tilstand 15 år efter datoen for vandrammedirektivets ikrafttræden d. 22. december 2015 og senest i 2027.

Forpligtelsen til at forbedre alle vandområder forudsætter, at der træffes de nødvendige foranstaltninger med henblik på at opfylde målet om en god tilstand. Indsatsen kan under anvendelse af direktivets undtagelsesbestemmelse i artikel 4, stk. 4, om fristforlængelse, under visse betingelser fordeles over flere af vandrammedirektivets planperioder. Fristforlængelsen forudsættes at ske "med henblik på gradvis opfyldelse af målene". I vandområder, hvor der ikke er målopfyldelse, skal der således i hver af vandrammedirektivets planperioder fastsættes et indsatsprogram, som tilsikrer en vis forbedring af tilstanden, herunder skal eventuelle forudsete forringelser inden for tilstandsklassen, som følge af øget menneskelig påvirkning, neutraliseres. Direktivet indeholder ikke udtrykkelige bestemmelser om i hvilken takt, den gradvise fremdrift mod opfyldelse af målet skal ske. Det afgørende er, at der løbende sker forbedringer, som resulterer i, at målet nås senest på det tidspunkt for udløbet af den forlængede frist.

Det er Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering i relation til en merudledning af kvælstof til kystvande som følge af en udfasning af normreduktionen, at forpligtelsen til at forebygge forringelse ikke umiddelbart kan antages at være til hinder for at øge udledningen af kvælstof under forudsætning af, at ingen af de marine kvalitetselementer herved ændrer tilstandsklasse. Merudledningen vil skulle ses i sammenhæng med andre initiativer, der påvirker udledningen af kvælstof.

Det er Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering, at forpligtelsen til forbedring indebærer, at der om nødvendigt skal tilvejebringes kompenserende foranstaltninger, som for hvert enkelt overfladevandområde samlet for planperioden neutraliserer en eventuel merudledning samt – hvor det er relevant – sikrer fremdrift i form af yderligere reduktion med henblik på en gradvis opfyldelse af miljømålet. Er der for et eller flere overfladevandområder anvendt et mindre strengt miljømål, gælder forpligtelsen til at forbedre tilstanden i forhold til dette miljømål. Præcision i tilvejebringelsen af eventuelt kompenserende foranstaltninger skal ses i forhold til usikkerheden knyttet til effekten af udfasningen af reducerede kvælstofnormer.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger (herefter "havstrategirammedirektivet") har ifølge artikel 1 til formål at skabe en ramme, inden for hvilken medlemsstaterne skal træffe de fornødne foranstaltninger til at opnå eller opretholde en god miljøtilstand i havmiljøet senest i år 2020. De landbaserede kilder til udledning af næringsstoffer til havmiljøet i de åbne havområder reguleres via vandområdeplanerne, og indsatserne i vandområdeplanerne skal således fastsættes med henblik på også at opfylde målsætningerne i havstrategidirektivet.

Vandrammedirektivets ikke-forringelsesprincip gælder også for grundvandsforekomster, ligesom medlemsstaterne også efter vandrammedirektivet er forpligtet til at beskytte, forbedre og restaurere alle grundvandsforekomster med henblik på at opnå god grundvandstilstand, jf. vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i) og ii). Medlemsstaterne er endvidere forpligtet til at iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at vende enhver væsentlig og vedvarende opadgående tendens i koncentrationen af et hvilket som helst forurenede stof hidrørende fra menneskelig aktivitet med henblik på en progressiv reduktion af forureningen af grundvandet, jf. vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra b), nr. iii). Det er bl.a. en forudsætning for, at en grundvandsforekomst har god tilstand, at indholdet af nitrat i grundvandsforekomsten ikke overstiger 50 mg/liter, jf. vandrammedirektivet og grundvandsdirektivet. Et tilsvarende kvalitetskrav for nitrat i grundvand på 50 mg/l følger af nitratdirektivet og drikkevandsdirektivet. Danmark skal træffe de nødvendige foranstaltninger for, at kvalitetskravet overholdes.

Drikkevandsdirektivets præambel nr. 8 fastsætter, at "for at forsyningsvirksomhederne kan overholde kvalitetskravene for drikkevand, må det gennem egnede vandbeskyttelsesforanstaltninger sikres, at overflade- og grundvand holdes rent; det samme mål kan nås gennem egnede vandbehandlingsforanstaltninger ...". Vandrammedirektivets art. 7, stk. 3 fastsætter, at " Medlemsstaterne sørger for den nødvendige beskyttelse af de udpegede vandforekomster (læs: drikkevandsforekomster) for at undgå en forringelse af deres kvalitet med henblik på at reducere omfanget af den rensning, der kræves til fremstilling af drikkevand."

Dette princip er afspejlet i dansk miljøpolitik, hvor vandforsyningen er baseret på indvinding af grundvand, som er så rent at det kan anvendes til drikkevand efter en simpel vandbehandling. Da grundvandet således som udgangspunkt ikke renses for nitrat, forudsætter dette princip, at grundvandets indhold af nitrat ikke overstiger grænseværdien i drikkevandsdirektivet på 50 mg nitrat/liter.

Rådets direktiv 92/43/EF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter har ifølge artikel 2, stk. 2, overordnet set til formål at sikre eller genoprette gunstig bevaringsstatus for arter og naturtyper omfattet

af direktivet. Et vigtig redskab hertil er pligten til udpegning og beskyttelse af et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen "Natura 2000", jf. direktivets artikel 3.

Ifølge habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, skal medlemsstaterne træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelser for de naturtyper og arter, som indgår i Natura 2000-netværket. Kravet gælder også i forhold til næringsalte, der måtte forringe vandområder i netværket.

Habitatdirektivet stiller ikke krav til, hvordan belastningen skal bringes ned til et niveau, der svarer til direktivforpligtelserne. Det er dog et krav, at myndighederne løbende arbejder henimod, at de beskyttede arter og naturtyper opnår gunstig bevaringsstatus, og som led heri træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelser. Udledningen af næringsstoffer medvirker til at hindre opnåelse af gunstig bevaringsstatus.

I en række Natura 2000-områder er der således, på linje med hvad der gælder efter vandrammedirektivet, behov for at reducere udledningen af næringsstoffer for at medvirke til at nå gunstig bevaringsstatus, mens der i andre områder for at undgå forringelser er behov for at sikre, at belastningen ikke forøges. Ca. 80 % af det danske landareal ligger i oplandet til marine Natura 2000-områder.

Det er – under hensyntagen til de kompenserende effekter - Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at en gradvis udfasning af reduktionen af kvælstofnormerne inden for rammerne af den foreslåede bemyndigelse, umiddelbart er i overensstemmelse med de EU-retlige forpligtelser på natur- og miljøområdet, under forudsætning af, at det på et fagligt grundlag er vurderet, at miljø, natur, overfladevand og grundvand ikke forringes i forhold til fastlagte tilstandsklasser ved tilførslen af den ekstra mængde kvælstof, eller at forpligtelsen til gradvist at nå miljømålet om god tilstand og gunstig bevaringsstatus ikke herved tilsidesættes.

Danmark har ifølge Europa-Parlamentets og Rådets beslutning Nr. 406/2009/EF af 23. april 2009 om medlemsstaternes indsats for at reducere deres drivhusgasemissioner med henblik på at opfylde Fællesskabets forpligtelser til at reducere drivhusgasemissionerne frem til 2020, en forpligtelse til at nedbringe udledningen af drivhusgasser med 20 pct. i 2020 i forhold til 2005 fra de sektorer, som ikke er en del af EU's kvotehandelssystem – herunder landbruget, jf. artikel 3 og Bilag II. De reducerede gødskningsnormer bidrager til overholdelsen af forpligtelsen.

Det er Miljø- og Fødevareministeriets umiddelbare vurdering, at en udfasning af de reducerede gødskningsnormer ikke risikerer at bringe Danmarks overholdelse af forpligtelsen i fare frem mod 2020.

Beslutningerne om den fremtidige natur- og miljøindsats på landbrugsområdet er dog afgørende for den endelige vurdering af, hvorvidt udmøntningen ligger inden for rammerne af de EU-retlige forpligtelser. Det bemærkes at den endelige fortolkning af EU-direktivernes forpligtelser henhører under EU-domstolen.

#### *9. Hørte myndigheder og organisationer m.v.*

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 28. september 2015 til den 23. oktober 2015 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

## 10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter	Negative konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	I forbindelse med udmøntningen af bemyndigelsen i lovforslagets § 1, nr. 1, vil der kunne være knyttet offentlige udgifter til at gennemføre en kompenserende miljøindsatser samt yderligere reduktion af kvælstofudledningen for at sikre målopfyldelse af direktiverne i de berørte vandområder.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	De økonomiske og administrative konsekvenser for ministerets styrelser vil blive afklaret i forbindelse med udmøntningen af bemyndigelsen af lovforslaget. m.v.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Positive, idet lovforslaget giver bemyndigelse til gradvis udfasning af reducerede kvælstofnormer.	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Det forudsættes ved udmøntning af bemyndigelsen, at Danmarks EU-retlige forpligtelser i forhold til natur, miljø, overfladevand og grundvand overholdes. Klimaeffekt afhænger af bemyndigelsens udnyttelse samt foranstaltninger i vandområdeplaner,

		landdistriktsprogram og ny målrettet regulering mv.
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	<p>Rådets direktiv 1991/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (nitratdirektivet) i kraft af de handlingsprogrammer, der udarbejdes i medfør af nitratdirektivets artikel 5, jf. nitratdirektivets bilag III.</p> <p>Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (vandrammedirektivet).</p> <p>Afledede virkninger i forhold til de danske forpligtelser efter Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/118/EF af 12. december 2006 om beskyttelse af grundvandet mod forurening og forringelse (grundvandsdirektivet), Rådets direktiv 98/83/EF om kvaliteten af drikkevand (drikkevandsdirektivet), Rådets direktiv 92/43/EF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger (havstrategirammedirektivet), samt Europa-Parlamentets og Rådets beslutning Nr. 406/2009/EF af 23. april 2009 om medlemsstaternes indsats for at reducere deres drivhusgasemissioner med henblik på at opfylde Fællesskabets forpligtelser til at reducere drivhusgasemissionerne frem til 2020.</p>	

## *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

### *Til § 1*

#### Til nr. 1

Forslaget til § 1, nr. 1, indebærer en nyaffattelse af miljø- og fødevarerministerens bemyndigelse til at fastsætte afgrødernes kvælstofnormer.

Som det fremgår af afsnit 3 i de almindelige bemærkninger, er det hensigten at udnytte bemyndigelsen til at fastsætte kvælstofnormerne ved bekendtgørelse med virkning for en konkret planperiode, og videreføre princippet om, at der fastsættes en kvælstofnorm for hver enkelt afgrødekategori ved standardudbytte for klimaområder, jordbonitet og særlige vandingsbehov.

Det er ikke hensigten, at der inden for rammerne af den foreslåede bemyndigelse foretages en yderligere reduktion af afgrødernes kvælstofnormer i forhold til det driftsøkonomiske optimum, end den beregnede normreduktion, der blev fastsat pr. 1. august 2015, som denne er beskrevet ovenfor under afsnit 3.1. i de almindelige bemærkninger.

Det er hensigten, at der med hjemmel i foreslåede bestemmelse vil kunne ske en udfasning af de reducerede kvælstofnormer i forhold til det økonomiske optimum. Det er en forudsætning for udfasning af kvælstofnormerne inden for rammerne af bemyndigelsen, at miljø, natur, overfladevand og grundvand ikke forringes ved tilførslen af den ekstra mængde kvælstof.

Det er hensigten, at en udfasning af kvælstofnormerne inden for rammerne af den foreslåede bemyndigelse som hidtil sker på grundlag af en politisk aftale om den fremtidige natur- og miljøindsats på landbrugsområdet, og det skal i forbindelse med anvendelse af bemyndigelsen sikres, at Danmark fortsat kan leve op til de EU-retlige forpligtelser på natur- og miljøområdet, herunder vandrammedirektivet, nitratdirektivet, habitatdirektivet, havstrategidirektivet, grundvandsdirektivet og drikkevandsdirektivet.

Miljø- og fødevarerministerens bemyndigelse til at fastsætte forskellige normer for forskellige regioner i landet på baggrund af forskel i udbyttene, således at der kan fastsættes forskellige normer i forskellige regioner i landet med henblik på at kunne tage hensyn til proteinværdi i forbindelse med normfastsættelsen i specifikke områder, hvor dette havde særlig betydning ved fastlæggelsen af det driftsøkonomiske optimum, har ikke været udnyttet, og foreslås derfor ikke videreført.

Sideløbende med udfasningen af reducerede kvælstofnormer udarbejder regeringen en handlingsplan for, hvornår og hvordan en ny målrettet regulering kan gennemføres.

### *Til § 2*

Det foreslås, at ændringen af gødskningsloven træder i kraft hurtigst muligt, hvilket vil sige dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Sideløbende med udfasningen af reducerede kvælstofnormer udarbejder regeringen en handlingsplan for, hvornår og hvordan en ny målrettet regulering kan gennemføres. I handlingsplanen vil der endvidere indgå principper for, hvordan gødningsnormerne kan fastsættes, så den samlede årlige udvaskning ikke stiger i forhold til niveauet umiddelbart efter udfasningen af normreduktionen. Der vil blive udarbejdet forslag til den konkrete gennemførelse af handlingsplanen for målrettet regulering.

Siden 1998 er der årligt udstedt en bekendtgørelse, der regulerer jordbrugets anvendelse af gødning i den pågældende planperiode, som fastsat i lovens § 4 (1. august til 31. juli). De fastsatte kvælstofnormer er, som det fremgår af afsnit 2, løbende blevet strammet som led i den danske miljøindsats.

NAER modtager årligt ca. 40.000 gødningsregnskaber, som indberettes senest den 31. marts i det kalenderår, der følger efter planperiodens udløb. Når fristen for indberetning af gødningsregnskaber udløber, påbegyndes sagsbehandlingsproceduren med udsendelse af rykkerskrivelser til jordbrugsvirksomheder omfattet af loven, som ikke har indberettet deres gødningsregnskab, klargøring af data i kontrolsystemet og risikoudvælgelsen til kontrol. Kontrollen består af forskellige indsatser. Den fysiske kontrol starter op i april måned. Eventuelle sager om overtrædelser politianmeldes løbende i takt med gennemførelsen af kontrollen. Dette betyder eksempelvis, at den igangværende kontrol og sagsbehandling af gødningsregnskaber vedrører planperioden 2013/2014.

Det er Miljø- og Fødevarerministeriets umiddelbare vurdering, at håndhævelsen af overtrædelser af reglerne for det maksimale brug af kvælstofholdig gødning (overgødsning) i tidligere planperioder, i lighed med forholdene i den af Vestre Landsrets afsagte dom U1998. 736 V, ikke bliver påvirket af ændringen af reglerne. Dette støttes af, at den omfordeling af kvælstofreduktionsindsatsen, der sker ved den gradvise udfasning af reduktionen af kvælstofnormerne forudsætter, at det på et fagligt grundlag vurderes, at miljø, natur, overfladevand og grundvand ikke forringes ved tilførsel af den forøgende mængde kvælstof. Der er med andre ord ikke tale om, at regelændringerne skyldes en ændret opfattelse af forholdets strafværdighed.

Som følge af ovenstående, vil NaturErhvervstyrelsen også efter lovforslagets fremsættelse og vedtagelse kontrollere og anmelde overtrædelser af reglerne på det grundlag, der var gældende i den pågældende planperiode.

Den endelige afgørelse af spørgsmålet om, hvorvidt det er den "nye" eller den "gamle" lov, der skal finde anvendelse ved pådømmelsen af de konkrete sager, henhører under domstolene.

Bilag 1

Lovforslaget sammenholdt med gældende ret

<i>Gældende formulering</i>	<i>Lovforslaget</i>
-----------------------------	---------------------

	<b>§ 1</b>
	I lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække, jf. lovbekendtgørelse nr. 500 af 12. maj 2013, som ændret ved lov nr. 576 af 4. maj 2015, foretages følgende ændringer:
<b>§ 6. ---</b>	
<i>Stk. 2. ---</i>	<b>1. § 6, stk. 3, affattes således:</b>
<i>Stk. 3. Ministeren fastsætter afgrødernes kvælstofnormer og kan fastsætte forskellige normer for forskellige regioner i landet.</i>	» <i>Stk. 3. Ministeren fastsætter afgrødernes kvælstofnormer.</i> «
<i>Stk. 4-5. ---</i>	
	<b>§ 2</b>
	Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.