

NOTAT



Miljø- og
Fødevarerministeriet
NaturErhvervstyrelsen

Den 17. marts 2016

Sammenfattende redegørelse for forslag til plan om ændrede gødskningsnormer

1) Indledning

Denne sammenfattende redegørelse er udarbejdet i henhold til lov om miljøvurdering af planer og programmer. Redegørelsen er udarbejdet med afsæt i miljørapporten for forslag til plan om ændrede gødskningsnormer, og redegørelsen er anvendt som beslutningsgrundlag i forbindelse med planens vedtagelse. Redegørelsen offentliggøres samtidig med den endelige vedtagelse af denne ændring af den danske nitrathandlingsplan som følge af ændringen af gødskningsnormerne, således at behandlingen af resultaterne fra den offentlige høring og dennes betydning for udformningen af den endelige plan bliver synlig for offentligheden. Der er samlet set indsendt 19 høringssvar rettidigt, mens 1 er indsendt efter høringsfristens udløb. Alle 20 høringssvar er medtaget i den sammenfattende redegørelse.

Redegørelsen indeholder en beskrivelse af, hvordan miljøhensyn er integreret i planen, herunder resumering og kommentering af høringssvar modtaget i forbindelse med den offentlige høring af miljørapporten. Redegørelsen indeholder desuden en beskrivelse af alternativer til planen samt en overordnet beskrivelse af den besluttede overvågning af planens væsentlige miljøpåvirkninger.

2) Integration af miljøhensyn i planen herunder kommentering af høringssvar omhandlende miljørapport

2.1 Integration af miljøhensyn

Det fremgår af planen, at landmændene fra 2016 afskæres fra at anvende brak, randzoner og lavskov til både at opfylde det fortsatte nationale krav om 240.000 ha efterafgrøder og kravet om 5 pct. Miljøfokusområder (MFO) under Grundbetalingsordningen. Et areal med brak, randzoner eller lavskov kan således kun anvendes til opfyldelse af det ene af kravene i et givent år. Det vurderes umiddelbart, at landmændene fortrinsvis vil opfylde MFO-kravet ved at bibeholde randzonerne eller at udlægge efterafgrøder, da dette er mere omkostnings-effektivt end brak og lavskov. Effekten er estimeret af Miljø- og Fødevarerministeriet på baggrund af scenarieberegninger fra Aarhus Universitet og er beregnet til 1.197 ton kvælstof i 2016 og 867 ton kvælstof de følgende år. Da initiativet bygger på regulering, vurderes effekten at være sikker og desuden varig. Effekten af ovenstående tiltag vedrører grundvand og overfladevand. På et aggregeret niveau dækker kvælstofeffekten af ovenstående tiltag den mertilførsel af kvælstof, der er i 2016 efter modregning af summen af baselineeffekten i 2013-16. Effekten af initiativet overlapper dog ikke fuldstændigt med den lokale effekt af udfasningen af normreduktionen, og der opstår derved en midlertidig merudledning af kvælstof til visse kystvandområder på samlet set ca. 220 tons i 2016, 660 tons i 2017 og 430 tons i 2018. Hertil bemærkes, at regeringen vil søge at målrette den del af den kollektive indsats, der iværksættes allerede i 2016, på de vandområder, hvor der efter modregning af baseline og MFO vil ske en mertilførsel.

I 2017 igangsættes frivillige kollektive indsatser i form yderligere kvælstofreducerende tiltag som fx vådområder og skovrejsning. Særligt vådområde- og minivådområdeindsatserne rettes her mod de kystområder, hvor der er risiko for tilbagegang i miljøet.

Derudover søges inden for rammerne af statsstøttere reglerne at sikre, at der på nærmere identificerede arealer anvendes konkrete kvælstofreducerende virkemidler i form af fx supplerende efterafgrøder. Ordningen vil fungere ved, at landmanden kompenseres for at udlægge kvælstofreducerende virkemidler ud over det, som i forvejen er krav iht. eksisterende lovgivning. Ordningen vil gælde i 2017 og 2018. Regeringen vil så vidt muligt iværksætte eventuelle tilsvarende afværgende foranstaltninger af hensyn til beskyttelsen af grundvandsforekomster allerede fra 2016.

Fra og med 2018 iværksættes en ny målrettet regulering, der sammen med andre kollektive indsatser skal bidrage til håndtering af forpligtelsen til at forhindre forringelser samt sikre forbedring af vandmiljøet, der forudsættes fuldt ud at håndtere merudledningen af kvælstof til kystvandene og nitrat til grundvand.

Der kan desuden blive tale om yderligere tiltag i det omfang det er nødvendigt for at leve op til Danmarks forpligtelser i henhold til nitratdirektivet. I henhold til nitratdirektivets bilag 3, punkt 1, nr. 3, skal handlingsplanerne indeholde en begrænsning af tilførsel af gødning til jorden, der sikrer en kvælstofbalance, hvor den samlede kvælstoftilførsel fra jord og gødskning skal modsvare afgrødens forventede kvælstofbehov. Desuden skal medlemsstaterne ifølge nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, træffe de supplerende eller skærpene foranstaltninger, som de anser for nødvendige for at nå direktivets mål om at nedbringe og forebygge vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget.

Aftaleparterne bag Fødevarer- og landbrugspakken er således enige om, at såfremt der bliver behov for afbødende foranstaltninger til sikring af overholdelse af de EU-retlige rammer vil der kunne ske tilpasning af implementeringsmodellen inden for de afsatte rammer. Dette forventes som udgangspunkt afklaret i 2016.

Det bemærkes, at det i miljørapporten er beskrevet, hvordan merudledningen til vandområdet Holsteinborg Nor øges med ca. 6 %. Miljø- og Fødevarerministeriet er dog efterfølgende blevet opmærksom på, at det faktuelle grundlag for denne beregning ikke har været retvisende, idet andelen af belastningen fra spildevand var baseret på en kommunal spildevandsplan, der bl.a. indebærer en afskæring af spildevandsudledning fra andre vandområder til Holsteinborg Nor. Denne afskæring blev dog aldrig gennemført. Miljø- og Fødevarerministeriet har på denne baggrund opdateret belastningsopgørelsen til Holsteinborg Nor, hvorefter der ikke længere er en merbelastning til vandområdet i 2016.

2.2 Kommentering af høringssvar afgivet til miljørapporten

Forslag til plan om ændrede gødskningsnormer med tilhørende miljørapport var i offentlig høring fra 23. december 2015 til 17. februar 2016. Naturerhvervsstyrelsen modtog 20 høringssvar vedrørende planens og miljørapportens indhold. De modtagne høringssvar er resumeret og kommenteret herunder.

2.2.1 Høringssvar omhandlende drikkevand

Aalborg kommune og forskere ved Biologisk Institut, Københavns Universitet efterlyser en konkret beregning af og analyse af merudgifterne for drikkevandsforsyningen i miljørapporten, idet de påpeger, at en ændret kvælstofnorm sandsynligvis vil betyde, at der skal gennemføres dyrknings-

restriktioner på flere arealer for at fastholde beskyttelsen af vores drikkevand. Det anføres, at dette vil betyde, at vandværkerne vil få en forøget udgift, og at denne regning vil havne hos forbrugerne.

Aarhus Kommune fremfører, at kommunen har lavet beregninger over konsekvenserne alene i forhold til beskyttelse af grundvandet. For Aarhus Kommune samt for Samsø Kommune anfører kommunen, at konsekvenserne er store. Kommunens beregninger viser, at de årlige udgifter til merindsatsen for områder i Aarhus Kommune er beregnet til mellem 1,1 - 3,8 millioner kr. og for Samsø til mellem 0,3 - 1,0 millioner kr. ("best case" hhv. "worst case" i tabel 4, bilag 1). En varig rådighedsindskrænkning i form af en engangserstatning, vil således kunne løbe op i mellem 27,5 – 95,0 millioner kr. for Aarhus Kommune og 7,5 - 25,0 millioner for Samsø Kommune (beregnet som 25 års erstatning). Dertil kommer ændringer i kommunernes målrettede beskyttelsesindsats, som vil øge de økonomiske/administrative omkostninger for kommunerne.

Randers Kommune påpeger, at vandforbrugerne i sårbare områder kommer til at betale mere for at sikre drikkevandskvaliteten, og at dette giver en økonomisk skævridding.

Danmarks Naturfredningsforening bemærker, at miljørapporten henviser til, at drikkevandsdirektivet i Danmark er gennemført, så vandforsyningen er baseret på indvinding af grundvand, som er så rent, at det kan anvendes til drikkevand efter en simpel vandbehandling. Med henvisning til ovenstående under overskriften 'Grundvand' redegør miljørapporten ikke for, hvorvidt drikkevandsdirektivet fremadrettet fortsat vil blive gennemført i Danmark som hidtil.

Frie Bønder – Levende Land finder det meget betænkeligt, at de kommunale indsatsplaner omkring særligt nitratfølsomme områder på nuværende tidspunkt ikke allerede er udarbejdet og effektueret for områder med særlig drikkevandsbeskyttelse (OSD) og indvindingsoplande til almene vandforsyninger udenfor OSD.

Miljø- og Fødevarerministeriets kommentarer

I forbindelse med Fødevarer- og Landbrugspakken indføres en række kvælstof-kompenserende tiltag, der også vil have en beskyttende effekt i forhold til vores grundvand . Der er således bl.a. afsat midler til en målrettet tilskudsordning til fx. udlægning af efterafgrøder og midler til skovrejsning, og grundvandsbeskyttelse vil også indgå i den målrettede regulering.

Det kan på nuværende tidspunkt ikke afvises, at der vil være områder, hvor der er behov for en supplerende indsats for at beskytte drikkevandet. I disse områder skal kommunerne – som i dag – vedtage indsatsplaner, så drikkevandet beskyttes mod forurening.

For så vidt angår bemærkninger fra forskere ved Biologisk Institut, Københavns Universitet, samt Randers, Aarhus og Aalborg Kommune, er det således, at vurderer en kommune, at en ekstra indsats til beskyttelse af grundvandet med henblik på at sikre drikkevandsinteresserne er nødvendig i et område, vil den udgift, der er forbundet hermed som hidtil kunne pålignes de vandforbrugere, som har gavn af den grundvandsbeskyttende indsats. Det gælder for både borgere og virksomheder. Det fremgår af miljørapporten for forslag til plan om ændrede gødskningsnormer, at kommunerne allerede i dag udarbejder indsatsplaner på baggrund af grundvandskortlægningen. Indsatsplanerne indeholder en målrettet grundvandsbeskyttelse, som er nødvendig for at sikre drikkevandsinteresserne. For at kunne fastslå størrelsen af eventuelle ekstra omkostninger for forbrugerne og kommunerne som følge af udfasningen af de reducerede gødskningsnormer, er det nødvendigt at kende udviklingen i nitratudvaskningen til grundvandet i oplandet til den enkelte vandforsyning. Der er igangsat et arbejde for at vurdere normlempelsens effekt på nitratudvaskningen til grundvandet. Se afsnit 2.2.2 for detaljer om dette arbejde.

Naturstyrelsen vil på baggrund af dette arbejde skønne de eventuelle omkostninger for vandforbrugere og kommuner som følge af udfasning af de reducerede gødskningsnormer og forventer på et overordnet niveau at kunne vurdere, hvilke områder og kommuner man eventuelt vil kunne opleve større omkostninger end i dag.

For så vidt angår bemærkninger fra Danmarks Naturfredningsforening vedrører lempelsen af de reducerede gødskningsnormer ikke Danmarks gennemførelse af drikkevandsdirektivet gennem vandforsyningsloven og tilhørende bekendtgørelser.

For så vidt angår bemærkninger fra Frie Bønder – Levende Land er udarbejdelse og vedtagelse af indsatsplaner kommunalbestyrelsens myndighedsansvar. Kommunernes indsatsplaner udarbejdes på baggrund af den statslige grundvandskortlægning af områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger. Denne kortlægning blev først afsluttet i 2015, hvilket er en del af forklaringen på, at ikke alle indsatsplaner er udarbejdet endnu. Der har hidtil i bekendtgørelsen om indsatsplaner været en frist for kommunalbestyrelsen til at fremlægge udkast til foranstaltninger rettet mod grundejere på ét år. I en ændring af bekendtgørelsen, som netop har været i høring, forventer Naturstyrelsen at fastsætte en tidsfrist på to år for vedtagelse af indsatsplanen. Det står kommunerne frit for at udarbejde og vedtage indsatsplanerne før udløb af denne tidsfrist. Udgangspunktet er, at de øgede kvælstofnormer ikke skal føre til, at grundvandet forurenes. Viser det sig, at der lokalt er brug for konkrete tiltag som følge af den kommunale indsatsplan for at sikre drikkevandet, vil regningen, som hidtil, skulle betales af de vandforbrugere, som har gavn af indsatsen. Dette har været et gældende princip i mange år, og er ikke noget som ændres med gennemførelse af Fødevarer- og Landbrugspakken.

2.2.2 Høringssvar omhandlende grundvandsforekomster

Bæredygtigt Landbrug mener, at det er problematisk, at regionerne har et særligt ansvar for jordforurening, mens kommunerne har ansvar for nitrat og pesticider. Kommunernes eneste mulighed for aktiv grundvandsbeskyttelse er derfor at gribe ind ift. landbruget. Organisationen mener, at dette er et problem, fordi man på denne vis overser punktkildeforurening, fx fra nedlagte lossepladser mv, og resultatet bliver, at der sker alt for store indgreb ift. nitrat og pesticider, mens der ikke gøres tilstrækkeligt ift. at rense op efter tidligere udledninger.

Danmarks Naturfredningsforening anfører, at miljørapporten ikke i tilstrækkeligt omfang foretager en miljøvurdering af påvirkningen af grundvandet og sikringen af den fremtidige drikkevandsforsyning i Danmark. På det grundlag kan det således heller ikke vurderes, som angivet i miljørapporten, at planen ikke medfører negativ indvirkning på befolkningen eller nogen væsentlig indvirkning på menneskers sundhed uden yderligere redegørelse. Danmarks Naturfredningsforening henviser endvidere til, at den hidtidige beskyttelse af grundvandet mod forurening har sigtet mod at forebygge en øget forurening af grundvandet, for at sikre både tilstrækkelig mængde drikkevand og af sundhedsmæssig god kvalitet, samt at naturinteresserne tilgodeses. Med den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer vil denne forebyggelsesindsats blive tilsidesat.

Foreningen Frie Bønder – Levende Land finder det yderst betænkeligt, at miljøvurderingen præciserer, at grundvandsforekomsterne kan blive forværret af en øget kvælstofbelastning som følge af øget gødskning, særligt set i lyset af, at en række grundvandsforekomster allerede i forvejen er påvirket i en sådan grad, at de ikke lever op til grundvandsdirektivets krav til god tilstand - herunder et krav om et kvalitetskrav på mindre end 50 mg/l nitrat, hvilket ikke lever op til nitratdirektivet. Især er det meget bekymrende, at 37 grundvandsforekomster i særligt sårbare områder, der tilsammen dækker 45% af landets areal, ikke aktuelt lever op til grundvandsdirektivets krav om god kemisk tilstand. Det

anbefales derfor, at der sker en regulering i disse områder under hensyntagen til samtidighed mellem øget belastning og anvendelse af virkemidler.

Kommunernes Landsforening bemærker, at planen om øget gødsning som anført i miljørapporten vil øge nitratkoncentrationerne og dermed risikoen for øget nitratudvaskning til grundvandet og dermed drikkevandsmagasinerne. Grundvandsbeskyttelsen skal, som anført i miljørapporten, ske gennem rådighedsindskrænkninger og tiltag fastsat i indsatsplaner. Det er vandværkerne, der skal finansiere disse grundvandsbeskyttende tiltag.

Som grundvandsbeskyttende tiltag anfører miljørapporten skovrejsning og minivådområder. På grund af lav grundvandsdannelse i lavbundsområder, hvor det er hensigtsmæssigt at lave vådområder, er vådområder uegnede til at beskytte grundvand mod nitratforurening. Skovrejsning uden brug af gødning og pesticider er derimod et godt grundvandsbeskyttende tiltag, men skovrejsning kan ikke gøre det alene. Nitratfølsomme indvindingsområder og områderne, hvor grundvandsdannelsen sker, ligger ofte på de høje jorde, hvor landbrugsinteresserne også er. Her kan det være vanskeligt at lave skovrejsningsaftaler i et omfang, der fører til reel grundvandsbeskyttelse. Der er alt i alt mangel på konkret kompensation de steder, hvor planen om øget gødsning giver øget belastning af grundvandet.

Landbrug & Fødevarer fremfører, at udvaskningen af nitrat grundlæggende set er nedadgående, hvilket kan ses i en artikel fra Vand & Jord fra 2014. Den udvikling vil ifølge Landbrug & Fødevarer fortsætte – uanset ophævelse af undergødsning. Der argumenteres med, at det, som har været afgørende for denne positive tendens, har været en væsentlig bedre udnyttelse af husdyrgødningen, som har været resultatet af en adfærdsændring: væk fra efterårsudbringning og hen til en langt mere målrettet og bevidst udnyttelse af næringsstofferne i husdyrgødning. Og denne adfærdsændring startede længe før vandmiljøplanerne. Hverken Fødevarer- og Landbrugspakken eller andre forhold vil medføre, at denne indsats bliver svækket. Landbrug & Fødevarer noterer endvidere, at man fra politisk side agter at indføre en forpagtnings- eller licitationsordning, hvorfra der skal etableres arealer med efterafgrøder, der sikrer en eventuelt merudvaskning til grundvandet, såfremt en sådan merudvaskning alligevel skønnes stedvis at kunne inducere for høje indhold af nitrat i drikkevandet. Der vil ud over dette ikke være et særligt behov for en ekstraordinær indsats i forhold til grundvandet på baggrund af Fødevarer- og Landbrugspakken.

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, Tyskland, der er vandplanmyndighed for vandplanlægningen i Slesvig-Holsten bemærker, at det ikke er muligt at vurdere effekten af den ændrede gødsningsnorm i forhold til de grundvandsforekomster, der krydser den tysk/dansk grænse.

Miljø- og Fødevarerministeriets kommentarer

For så vidt angår bemærkninger fra Danmarks Naturfredningsforening, Frie Bønder – Levende Land, Kommunernes Landsforening og Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, Tyskland, vedrørende vurdering af effekten af ændrede gødsningsnormer i forhold til grundvand afventer Naturstyrelsen resultatet af et igangsat GEUS-projekt, der forventes at foreligge medio 2016. Projektet har til hensigt at afdække behovet for foranstaltninger for hver enkelt grundvandsforekomst og grundvandsmagasin. Denne viden skal anvendes til at dimensionere dels den kommende efterafgrødeordning, dels den kommende målrettede regulering.

Miljø- og Fødevarerministeriet er enig med Kommunernes Landsforening i, at vådområder er uegnede til at beskytte grundvand mod nitratforurening. Af Miljørapporten fremgår, at Miljø- og Fødevarerministeriet er ved at afdække mulighederne for inden for rammerne af statsstøtteregele for

at sikre, at der på nærmere identificerede arealer anvendes konkrete kvælstofreducerende virkemidler, f.eks. efterafgrøder. Såfremt det ikke er muligt inden for statsstøttereglerne at lave en licitationsmodel, kan en model med ind- og udforpagtning af arealer blive aktuel. En model med efterafgrøder vil have virkning både i forhold til overfladevand og grundvand. På baggrund af data fra GEUS, der forventes at foreligge medio 2016, vil efterafgrødeordningens omfang blive dimensioneret, således at den kan hindre tilbagegang i miljøtilstanden for både grundvand og kystvande. Regeringen vil så vidt muligt iværksætte eventuelle afværgende foranstaltninger af hensyn til beskyttelsen af grundvandsforekomster allerede fra 2016

For så vidt angår Bæredygtig Landbrugs bemærkninger, er det regionerne, der er den ansvarlige myndighed i forhold til jordforureninger. Med ændring af jordforureningsloven 1. januar 2014 skal regionerne systematisk finde frem til de jordforureninger, der kan true vandløb, søer, fjorde og kystvande samt de internationale naturbeskyttelsesområder. Opgaven skal være gennemført inden 1. januar 2019 og løses ved hjælp af en screeningsundersøgelse. De jordforureninger, der her udpeges, vil danne grundlag for regionernes videre indsats, hvor jordforureninger undersøges og ryddes op, hvis de truer dyre- og plantelivet.

2.2.3 Høringssvar omhandlende overfladevand

Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri ser med stor alvor på at den bebudede øgning af næringsstofftilførslen til de marine områder risikerer at stoppe den positive udvikling i vores havområder, inden den overhovedet er kommet ordentlig i gang.

Randers Kommune og Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri peger på, at hvis der tilføres flere næringsstoffer til det marine miljø, er der en risiko for, at øget algevækst og dermed ringere sigtbarhed i vandet kan sætte ålegræssets genindvandring år tilbage.

Kommunernes Landsforening anfører, at det fremgår af bilaget til miljørapporten, at mange vandoplande puljes i opgørelsen, hvorved belastningsprofilen af de respektive vandoplande gøres uigennemskuelig.

Bæredygtigt Landbrug savner en klar angivelse af, hvilken grænseværdi, der vurderes at være tilstrækkelig for at opnå en tilstrækkelig god kvalitet i recipienterne. Det er foreningens opfattelse, at disse grænseværdier reelt omregnes til mængde (tons), og at det er på denne baggrund, at der fastlægges virkemidler og tiltag, således at mængden i virkeligheden afspejler en koncentration. Foreningen mener, det er afgørende, at der gives en langt mere præcis angivelse af de enkelte fjorde, så der kan laves fokuseret og omkostningseffektive tiltag marint og om nødvendigt i oplandet. Foreningen har tiltro til, at man med målinger, tilskud til miljøteknologi (fx minivådområder) kan nå meget langt i fællesskab.

Danmarks Naturfredningsforening bemærker, at der vil være kystvandområder, hvor det er usikkert om miljømålene kan opnås, og at miljørapporten ikke redegør for, hvilke kystvande, der i særlig grad bliver negativt påvirket af Fødevarer- og Landbrugspakken. Foreningen anfører endvidere, at en ændring af de nuværende kvælstofnormer ikke må medføre, at kvælstofbelastningen til kystvande øges, så miljømålene for kystområderne ikke kan opnås. Det er Danmarks Naturfredningsforenings vurdering, at den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer, vil indebære, at der vil være kystvandområder, hvor det vil være usikkert, om miljømålene kan opnås.

Foreningen Frie Bønder – Levende Land er bekymret over, at mange områder kan se frem til at have mindre regulering end i dag, da 90% af fjorde og nære kystområder allerede er overbelastet af kvælstoftilførsel i forhold til at kunne leve op til miljømålet om god økologisk tilstand. Foreningen

finder ikke, at virkningen af stenrev er tilstrækkeligt belyst, og det betvivles, om stenrev overhovedet har nogen gavnlig - eller tilstrækkelig - effekt.

Kommunernes Landsforening bemærker, at Naturerhvervsstyrelsen vurderer, at kvælstof ikke har en betydende rolle for miljøtilstanden i ferskvandssøer og brakvandssøer. Men flere publikationer fra DCE (tidligere DMU) har understreget, at tilledningen af kvælstof kan have negative effekter på de biologiske kvalitetselementer såsom undervands-vegetation og planktonniveauer i søer. Naturstyrelsens data viser, at algevæksten i sommerperioden i visse søer er begrænset af næringsstoffer i vandet. Øget næringsstofbelastning af disse søer vil medføre en forringelse i den allerede dårlige økologiske tilstand, hvilket vil være i strid med EU-domstolen praksis, jvf. Sagen ”C-461/13”, hvilket Kommunernes Landsforening anfører, bør fremgå af miljørapporten.

Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, Tyskland, der er vandplanmyndighed for vandplanlægningen i Slesvig-Holsten bemærker, at det ikke ud fra det tilgængelige materiale er muligt at vurdere, hvilke kvantitative ændringer der planlægges. De efterspørger supplerende kvantitative oplysninger om dels det ændrede input til de fælles kystvandsområder og dels effekten af de kompenserende foranstaltninger.

Miljø- og Fødevarerministeriets kommentarer

Hvad angår bemærkningen fra Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri vedr. fraværet af en positiv udvikling i havmiljøet, kan der peges på en ny analyse, der viser, at havmiljøet er i fremgang. Det fremgår af en artikel¹, hvor forskere ved Århus Universitet analyserer og sammenfatter udviklingen i en række fysiske, kemiske og biologiske parametre i danske marine økosystemer efter 25 års reduktion i næringsstofbelastningen. Udledningen af næringssalte, herunder kvælstof, har været skyld i en generel forringelse af tilstanden i marine områder. Men udviklingen synes vendt, og overordnet viser analysen en nylig fremgang for væsentlige marine parametre hen imod en bedre miljøtilstand i kystområderne som et resultat af næringsstofforøgningen. Tidsforløbet varierer dog for de forskellige parametre, fx reagerer dybdegrænsen af ålegræs med nogen tidsforsinkelse i forhold til belastningsreduktionen, og fremgangen viser sig således for alvor først de seneste ca. 10 år.

For så vidt angår Randers Kommune, Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri og Danmarks Naturfredningsforenings bemærkninger vil flere næringsstoffer i det marine miljø generelt føre til øget algevækst, lavere sigtddybde og dermed ringere betingelser for vækst af ålegræs. Der vil med Fødevarer- og Landbrugspakken frem mod 2021 blive iværksat indsatser, som sikrer, at den årlige kvælstofpåvirkning af kystvandene fra Danmark i 2021 er nedbragt med ca. 7.200 tons kvælstof (set i forhold til 2012) til et niveau, som understøtter, at 48 kystvande (40 % af kystvandene) opnår god økologisk tilstand. I en begrænset periode - de førstkomende 2 til 3 år – vil der kunne forekomme en merudledning til kystvandene. Det er beregnet, at der i ca. 2/3 af kystvandene vil kunne forekomme en øget kvælstoftilførsel på op til 4% af den nuværende belastning (dog 6-10% for Holsteinsborg Nor). Det fremgår af miljørapportens bilag 2, hvilke vandområder der vil kunne forekomme merudledning til. Det er vanskeligt præcist at forudsige effekten af merudledningen til disse områder, og det er usikkert om en midlertidig, begrænset merbelastning på nogle få procent vil have en målbar effekt i det marine miljø.

Det er rigtigt, som Kommunernes Landsforening anfører, at enkelte kystvande er slået sammen, når man skal vurdere sammenhængen mellem påvirkning og tilstand og således også vurdere indsatsbehov. Som det også fremgår af vandområdeplanerne er et eksempel herpå de 3 vandområder i

¹ Riemann, B. et al. (2015). Recovery of Danish coastal ecosystems after reductions in nutrient loading: A holistic ecosystem approach. *Estuaries and Coasts* DOI 10.1007/s12237-015-9980-0

Nissum Fjord. Her giver det fagligt set mest mening at adressere hele afstrømningsoplandet til fjorden til alle fjordens 3 vandområder, og ikke isoleret se på deloplandet til hver af vandområderne.

Hvad angår foreningen Frie Bønder – Levende Lands bemærkninger om manglende dokumentation af effekten af stenrev som marint virkemiddel, skal det bemærkes, at den generelle usikkerhed og mangel på viden af kvælstofeffekten af de marine virkemidler (herunder stenrev) bevirker, at disse generelt ikke anses som virkemidler, der kan anvendes direkte i dag. Denne vurdering baserer sig bl.a. på den seneste udredning fra forskerne i det marine netværk under ”Partnerskabet om vidensopbygning om virkemidler og arealregulering”. Her anføres det, at ”Det skal understreges, at forskning i marine virkemidler både i Danmark og internationalt er relativ ny, og derfor er datagrundlaget til vurdering af virkemidlernes effekter generelt mangelfuldt. Det betyder bl.a., at de fleste af virkemidlerne endnu ikke er testet i danske farvande, ligesom der vil være en betydelig usikkerhed på de kvantificerede effekter. Der er ingen marine virkemidler, der kan anvendes uden en forudgående faglig vurdering af placering og lokalitet”.

Som følge heraf er der afsat i alt 56 mio. kr. i Fødevarer- og Landbrugspakken til forskning/undersøgelser målrettede virkemidler uden for dyrkningsfladen. Derudover er der bevilget 20 mio. kr. til det allerede igangsatte stenrevsprojekt i Løgstør Bredning, der bl.a. undersøger stenrevets potentielle kvælstoffjernelse. Projektet har deltagelse af bl.a. Limfjordsrådet.

For så vidt angår bemærkninger fra Bæredygtigt Landbrug har Danmark i alt 119 kystvande. For hvert af disse kystvande er vandrammedirektivets miljømål om god økologisk tilstand/godt økologisk potentiale fastlagt på baggrund af EU-interkalibrerede kvalitetselementer (ålegræs dybdegrænse, klorofylindhold og bundfauna). Miljømålet om god økologisk tilstand er i forslaget til Vandområdeplan 2015-21, som har været i høring, opfyldt i 2 af disse vandområder.

Til brug for Vandområdeplan (VOP) 2015-21 har Aarhus Universitet (AU) og Dansk Hydraulisk Institut (DHI) gennemført et omfattende marint modelværktøjsudviklingsarbejde for at kunne beregne målbelastning, og det deraf følgende indsatsbehov for fjorde og mere åbne kystvande, væsentligt mere præcist end tidligere.

Resultaterne af beregninger med de nye marine modelværktøjer – også udført af AU og DHI - har vist, at den væsentligste årsag til, at der ikke er god økologisk tilstand i kystvandene, er for stor tilførsel af kvælstof, og at der samlet set er behov for yderligere reduktion af kvælstoftilførslen til kystvande, såfremt der skal opnås god økologisk tilstand i disse. Der er dog samtidig betydelig forskel på, hvor stort behovet er for de enkelte vandområdedistrikter og -oplande. Der er i beregningerne forudsat, at andre lande tilsvarende nedbringer deres belastning til et niveau som understøtter målopfyldelse (byrdefordeling). Alene indsats fra dansk side vil således ikke bringe de mere åbne dele af de danske marine vandområder i god tilstand.

Som det også fremgår af vandområdeplanerne i høring, er der således for de enkelte kystvande med tilhørende oplande beregnet såvel en dansk landbaseret målbelastning som et indsatsbehov, hvilket er grundlaget for differentieret at kunne målrette indsatsen i oplandene til de enkelte kystvande med henblik på at opnå den mest omkostningseffektive indsats.

Måling af næringsstofafstrømningen fra landarealer til søer og kystvande har været og er stadig en væsentlig del af den nationale overvågning af vandmiljøet. Programmet er tilrettelagt, så det består af en kombination af målinger af vandmængde og næringsstoffer i vandløb. Der indgår tilsammen flere end 300 stationer, og målingerne dækker ca. 53 % af landets areal. Med Fødevarer- og Landbrugspakken vil der blive etableret op til 200 nye målestationer med henblik på at forbedre

sikkerheden på bestemmelsen af næringsstofbelastningen af vandområderne yderligere. Dertil kommer vurdering af tilførslen fra i dræn med henblik på at målrette indsatsen med bl.a. minivådområder.

For så vidt angår bemærkninger fra Kommunernes Landsforening vedrørende søer, er det korrekt, at DCE har påvist, at kvælstofniveauet kan have betydning for miljøtilstanden i søer. Således fremgår det eksempelvis af NOVANA-rapporten SØER 2012, at kvælstoftilførslen ikke bør overstige et niveau svarende til en middelsommerkoncentration i søvandet på 1,2-2 mg/l og fosfortilførslen ikke et niveau svarende til en middelsommerkoncentration i søvandet på 0,05 mg/l i de lavvandede søer, hvis der ønskes en klarvandet tilstand. Modelarbejdet forud for udkastet til vandområdeplanen har dog vist, at der ikke er nogen nær sammenhæng mellem kvælstofindholdet i søer og deres miljøtilstand (se f.eks. rapporten Sammenhænge mellem næringsindhold og biologiske kvalitetselementer i danske søer, videnskabelig rapport fra DCE nr. 136, 2015), idet mange andre forhold spiller ind, især fosforindholdet. Dette er også grunden til, at regulering af kvælstoftilførslen ikke anvendes i vandområdeplanerne til at opnå forbedringer i søernes økologiske tilstand. På denne baggrund, og ved konkrete vurderinger af enkelte søer, er det vurderet, at en evt. midlertidigt øget kvælstoftilstrømning til søerne, svarende til stigningerne i de kystoplande hvor søerne ligger, vil give en ikke-målbar effekt på søernes tilstand. Brakvandssøer har en tættere sammenhæng med kvælstofindholdet end med fosforindholdet, men sammenhængen er svag. For de brakvandssøer, der er i dårlig tilstand, er det konkret vurderet, at tilførslen af kvælstof til ikke forventes at blive øget.

For så vidt angår bemærkninger fra Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, sendes der et brev til myndigheden, hvori der for Flensborg Fjord, Juvre Dyb, Knude Dyb, Grådyb og Lister Dyb redegøres kvantitativt for den ændrede kvælstofudledning som følge af den ændrede gødskningsnorm, samt for effekten af de afbødende foranstaltninger der iværksættes.

2.2.4 Høringssvar omhandlende naturbeskyttelse

Forskere ved Biologisk Institut, Københavns Universitet efterlyser en vurdering i miljørapporten af, hvordan et større næringsindhold i grundvandet vil påvirke naturen i de grundvandsfødte kær, herunder om konsekvensen er reduceret biodiversitet og tab af sjældne rødlistede arter af planter og dyr. De fremfører at det ikke er et validt argument, når miljørapporten nævner at effekterne af Fødevarer- og Landbrugspakken på næringsstofftilførslen til Natura 2000 områder vil være små og formentlig ikke målbare. De fremfører, at tiltag, der blot kan risikere at påvirke de udpegede Natura 2000 områder negativt, ikke må iværksættes. De mener derfor, at Fødevarer- og Landbrugspakken udgør en overtrædelse af Habitatdirektivet.

Danmarks Naturfredningsforening og Danmarks Sportsfiskerforbund mener begge, at kvælstofnormlempelsen vil være i strid med habitatdirektivet. Danmarks Naturfredningsforening bemærker, at miljørapporten bygger på forventninger om realisering af kompenserende tiltag igennem mulig indgåelse af aftaler med lodsejere. Der foreligger dermed ikke dokumentation for realisering af de påtænkte kompenserende indsatser. Indsatserne er endvidere i juridisk forstand, i forhold til habitatdirektivet, "kompenserende" og ikke "afværgende". Danmarks Naturfredningsforening anfører derfor, at der ikke med miljørapporten er grundlag for at vedtage lovforslaget om ændrede gødskningsnormer, inden for rammerne af habitatdirektivets artikel 6.3 og henviser til EU Kommissionens dom i sag C-521/12. En øget udledning af kvælstof vil kunne hindre, at gunstig bevaringsstatus kan opnås eller opretholdes. Idet de fremadrettede initiativer, der påtænkes gennemført, ikke kan dokumenteres med hensyn til deres effekt vil den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer være i strid med disse direktivforpligtelser. Begge organisationer mener, at der vil blive tale om en større merudledning til de marine Natura 2000-områder end angivet i

miljørapporten. Det betyder, at der vil blive tale om en væsentlig indvirkning på Natura 2000-områderne, som i strid med direktivforpligtelserne kan hindre, at gunstig bevaringsstatus kan opnås eller opretholdes. Det er Danmarks Naturfredningsforening vurdering, at hvis de nuværende kvælstofnormer skal ændres under overholdelse af habitatdirektivet, vil det kunne ske, når der foreligger tilstrækkelige indsatser i forhold til de enkelte Natura 2000-områder, der imødegår den øgede kvælstofudledning som følge af en ændring af kvælstofnormerne.

Danmarks Sportsfiskerforbund mener desuden, at forsigtighedsprincippet ikke er anvendt i fornødent omfang som foreskrevet i vejledning til EU-Direktiverne og som desuden er præciseret i afgørelse fra Natur- og Miljøklagenævnet NMK-10-00361 og NMK-34-00074.

Endvidere anfører både Danmarks Sportsfiskerforbund og Kommunernes Landsforening, at det fremgår af miljørapporten, at en øget næringsstofftilførsel kan have en potentiel negativ effekt på bevaringsmålsætningerne i flere Natura 2000 områder for flere arter og naturtyper, hvilket burde have medført en konsekvensvurdering af de enkelte habitatområder. Kommunernes Landsforening anfører tillige, at særligt kvælstoffølsomme søer generelt har små oplande, hvor kvalitet af vand og natur i højere grad end for fjorde og kystvande er afhængig af aktiviteterne i oplandet. Kommunernes Landsforening anfører, at for de søer, som er følsomme overfor tilførsel af kvælstof, er det vigtigt, at de mulige afværge-foranstaltninger, der nævnes i rapporten, konkret placeres indenfor søoplandet, for at det kan udelukkes, at planen om øget gødskning ikke påvirker bevaringsmålsætningen væsentligt. Slutteligt anfører Kommunernes Landsforening, at det ikke fremgår tydeligt af miljørapporten, hvordan sådanne merbelastninger konkret skal håndteres i oplandene til de enkelte vandområder.

Naturbeskyttelse.dk finder ikke, at de afværgeforanstaltninger, som er beskrevet i miljøvurderingen, vil være tilstrækkelige til at beskyttede de naturbeskyttede § 3 arealer, samt andre arealer omfattet af national og international beskyttelse. Det videnskabelige udgangspunkt viser, at der fortsat er behov for en væsentlig reduktion af næringsstofftabet til land- og vandbaseret natur. Derfor er øget gødskning kun en mulighed, hvis gødskningen som minimum ikke øger belastningen af den eksisterende natur. Dette findes kun er muligt, hvis gødskning og markdrift ophører tættest på naturen.

Foreningen Frie Bønder – Levende Land er bekymret over, at adskillige Natura 2000 områder vil kunne se frem til en mindre regulering, og at man vil derved komme i konflikt med habitatdirektivet, da mere end 85 % af landarealet afvander til Natura 2000 områder.

Miljø- og Fødevarerministeriets kommentarer

For så vidt angår bemærkninger fra Naturbeskyttelse.dk, Danmarks Naturfredningsforening Danmarks Sportsfiskerforbund, forskere ved Biologisk Institut, Københavns Universitet, og Kommunernes Landsforening, har Naturerhvervsstyrelsen anset ændringen af gødskningsnormerne for en justering af den samlede indsats i forhold til kvælstofpåvirkningen af naturen og vandmiljøet, som bl.a. har til formål at undgå forringelser af Natura 2000-områder (artikel 6, stk.2) og bidrage til på længere sigt at opnå gunstig bevaringsstatus for arter og naturtyper (artikel 6, stk. 1), og altså i udgangspunktet ikke omfattet af den særlige procedure efter artikel 6, stk. 3. Styrelsen anerkender således, at der ikke foreligger autoritative fortolkningsbidrag fra EU-domstolen i forhold til det aktuelle spørgsmål.

Uanset at spørgsmålet om ændrede gødskningsnormer vurderes som led i en indsats efter artikel 6, stk. 2, er det i miljøvurderingen lagt til grund, at denne bestemmelse kræver, at ændringer i indsatser efter bestemmelsen ikke må medføre forringelse af naturtyper eller levesteder for arter i Natura 2000-områder.

I vurderingen af, om en merudledning til marine Natura 2000-områder kan anses for at medføre en forringelse, er der i miljøvurderingen taget udgangspunkt i de kriterier, som bl.a. er lagt til grund af Natur- og Miljøklagenævnet i forbindelse med vurdering af konkrete sager om merudledning af kvælstof til netop Natura 2000-områder. I den sammenhæng er grænsen for, baseret på beregninger fra det daværende DMU, hvornår der er en målbar effekt af en merudledning sat til 1 %, hhv. 5 % af totalbelastningen til sårbare, hhv. ikke-sårbare vandområder. Dette kriterie har bl.a. været anvendt i sager om Natura 2000 efter naturbeskyttelseslovens anmeldelsesordning (§ 19b) (se bl.a. <http://www.nmknafgoerelser.dk/afgoerelse/nmk20110627-000h>) og dermed anerkendt af nævnet som liggende indenfor rammerne af habitatdirektivets krav.

I den sammenhæng er det i vurderingen i forhold til Natura 2000 lagt til grund, at der i forbindelse med ændringen af gødskningsnormerne iværksættes foranstaltninger, der vil forhindre de forringelser, der evt. kunne opstå som følge heraf. Tilsvarende gælder for den merudledning, der måtte ske som følge af øget overflade-afstrømning eller via grundvandet til terrestriske naturtyper. For spørgsmålet, om hvilke foranstaltninger, om de rummer tilstrækkelig sikkerhed til at forhindre forringelser, om de er målrettede nok og timingen heraf i forhold til merbelastningen, henvises til afsnit 2.2.6.

For så vidt angår bemærkninger fra Naturbeskyttelse.dk ændrer ændringen af gødskningsnormerne ikke ved den gældende beskyttelse efter naturbeskyttelseslovens § 3. Øget gødskning på § 3-beskyttede områder er således forbudt, hvis det kan medføre en ændring af naturtilstanden på arealet og vil i givet fald kræve en dispensation efter naturbeskyttelseslovens § 65.

For så vidt angår bemærkninger fra Foreningen Frie Bønder – Levende Land er det i miljøvurderingen forudsat, at evt. påvirkninger af Natura 2000-områder som følge af de ændrede gødskningsnormer vil blive håndteret gennem foranstaltninger, der skal modvirke forringelser som følge af evt. merudledning. For spørgsmålet om hvilke foranstaltninger, om de rummer tilstrækkelig sikkerhed til at forhindre forringelser, om de er målrettede nok og timingen heraf i forhold til merbelastningen, henvises til afsnit 2.2.6.

2.2.5 Høringssvar omhandlende beregning af ændrede gødskningsnormers effekt

Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri bemærker, at nogle af udregninger og beregninger, der ligger til grund for miljørapporten, har forfattere fra Århus Universitet taget afstand fra, idet de ikke kan genkende tallene, til trods for at det fremgår af miljørapporten, at tallene netop skulle stamme fra samme forskeres egen rapport ('Revurdering af baseline 2021'). Det sår tvivl om de endelige konklusioner i Miljørapporten, om at lovforslaget vil betyde en mertilførsel af kvælstof til kystvandområderne på samlet set ca. 220 tons i 2016, ca. 660 tons i 2017 og 430 tons i 2018 i forhold til belastningsniveauet i 2012. Det kan anføres, at der kan være tale om en endnu større belastning. Den samme usikkerhedsfaktor gør sig gældende for de mere lokale beregninger i bilag 2. Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri tager kraftigt afstand fra enhver merbelastning med næringsalte af havmiljøet.

To privatpersoner anfører, at det er alment kendt, at landbrugets udledning af næringsstoffer har en effekt på vandmiljøet. For at opnå god økologisk tilstand, ikke alene i kystnære vande, men også i de ferske vande er regulering af landbrugets næringsstofudledninger nødvendige. Et af initiativerne går på at lempe kvælstofreguleringen, således at landmændene kan øge gødningstildelingen på markerne. DCE's tekniske rapport "Revurdering af baseline" konkluderer, at der med regeringens Fødevarer- og Landbrugspakken i 2021 vil være et behov for at opsamle en øget forurening i størrelsesordenen 3800 tons kvælstof.

To forskere ved Biologisk Institut, Københavns Universitet, fremfører, at Fødevarer- og Landbrugspakken vil øge udledningerne af såvel kvælstof som fosfor i perioden fra 2016 til 2021, og at den øgede udledning vil have negative konsekvenser for vandmiljøet. Da høringssvaret er af meget teknisk karakter er høringssvaret ikke yderligere resumeret her. Der henvises i stedet til selve høringssvaret for så vidt angår de tekniske beregninger heri.

Aarhus Kommune fremfører, at der på baggrund af deres beregninger efterlades en væsentlig større del af det tilførte kvælstof til potentiel udvaskning end antaget i høringsmaterialet. De beregnede ændringer i udvaskningsniveauet tager således afsæt i en seriekobling af de mest optimistiske forsøgsresultater ("best case"), hvor effekten på høstudbyttet og gasformigt tab sættes højt og effekten på marginaludvaskningen tilsvarende lavt. Den selektive tilgang mht. de anvendte beregningsforudsætninger resulterer i en forventet merudvaskning fra rodzonen på 12600 tusinde tons N eller blot 18,1% af mertilførslen på forventet 69500 tusinde tons(2). Fordelt på landbrugsarealet svarer dette til en øget tildeling på ca. 26 kg N/ha og en øget udvaskning på 4,7 kg N/ha fra rodzonen. Det fremføres endvidere, at hvis forbeholdene i de faglige notater og det store spænd i forsøgsresultaterne tages i betragtning, burde resultater præsenteres som et spænd, som gengiver usikkerheden i de anvendte beregningsforudsætninger. Kommunen har foretaget en genberegning af merudvaskningen under anvendelse af alternative, men ligeledes dokumenterede, beregningsforudsætninger. Det konkluderes, at den i høringsmaterialet anførte merbelastning med kvælstof er undervurderet. En marginaludvaskning på under 20% målt i forsøg, vil ikke nødvendigvis kunne reproducere af jordbrugerne, som ofte opererer under suboptimale forhold.

Kommunen fremfører endvidere, at den "Reviderede baseline", på linje med de tidligere versioner, udelukkende indeholder vurderinger af strukturelle ændringer, som menes at kunne medføre et fald i kvælstoftabet fra landbrugsproduktionen. Baseline-rapporterne må derfor anses som et ensidigt bud på udviklingen, hvor fremtidige ændringer i produktionsbetingelserne som kunne betinge et stigende kvælstoftab pr. definition udelukkes. F.eks. estimeres udviklingen i arealet med græs til slæt på bekostning af græs til afgræsning. Dette skift ville medføre lavere kvælstofudvaskning. Ses på afgrødesammensætningen gennem de seneste 10-15 års, er en af de mest iøjefaldende udviklinger den eksplosive vækst i arealet med majs. Udvasningsstab fra majs er blandt det højeste for alle afgrøder. En fortsat stigning i majsarealet på bekostning af græsmarker ville øge udvasningsstabet betragteligt. Dette skal blot tages som et eksempel på, hvilke alternative udviklingsscenarier der kunne regnes på.

Danmarks Naturfredningsforening bemærker, at det fremgår af miljørapporten, at baselineeffekten 2013-21 er lagt til grund for opgørelsen af effekten i forhold til belastningen 2016-2018 ved den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer. Det fremgår ikke af miljørapporten, hvorledes baselineeffekten nærmere er indregnet og lagt til grund for vurderingen i rapporten. I forbindelse med aftale om Fødevarer- og Landbrugspakke, som regeringen (Venstre) indgik 22. december 2015 med konservative, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance om en landbrugspakke, er baselineeffekten indregnet i det miljøregnskab, der er lagt til grund for aftalen. Danmarks Naturfredningsforening finder, at baselineeffekten ikke kan indregnes som en effekt, der bidrager til at modvirke den øgede udledning af kvælstof til grundvandet og vandmiljøet som følge af de påtænkte ændringer af de nuværende kvælstofnormer, der ligger i aftalen. Det skyldes, at den løbende reduktion i kvælstofudledningen, der finder sted og som opgøres med baselineeffekten, ikke sker som følge af aftalen, men af andre årsager.

På den baggrund finder Danmarks Naturfredningsforening, at baselineeffekten 2013-21, heller ikke kan lægges til grund for miljørapportens vurdering. Det er derfor DN's vurdering, at miljørapporten ikke reelt redegør for effekten på natur og miljø, som den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer vil medføre.

Vedr. beregning af kvælstofudvaskningen bemærker DN, at miljørapporten antages at hvile på de beregninger af den forventede merudvaskning af kvælstof ved en ændring af de nuværende kvælstofnormer, der er lagt til grund for aftale om Fødevarer- og Landbrugspakke, jf. notat af 30. september 2015 om tilbagerulning af tre generelle krav, Normreduktion, Obligatoriske efterafgrøder og Forbud mod jordbearbejdning.

Disse beregninger af kvælstofudvaskningen er gennemført på grundlag af en række antagelser om ændring i afgrødernes kvælstofoptagelse og marginaludvaskningen samt at en meget stor andel af mertildelingen ikke vil blive udvasket, men vil fordampe. Disse beregninger resulterer i en betydelig lavere marginaludvaskning, end hidtil antaget.

Danmarks Naturfredningsforening finder imidlertid er de antagelser, der er lagt grund for disse beregninger af marginaludvaskningen meget optimistiske. Denne vurdering understøttes også af, at ovennævnte rapport understreger, at marginaludvaskningen både i hidtidige afrapporteringer, og i afrapporteringer, der er på vej, er langt større end den marginaludvaskning, der er lagt til grund for vurdering af den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer. Danmarks Naturfredningsforening finder på den baggrund, at miljørapporten ikke i tilstrækkeligt omfang redegør for, at den opgjorte effekt på kvælstofudvaskningen ved den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer er baseret på den bedst tænkelige situation.

Dansk Sportsfiskerforbund anfører, at de beregninger, der skal legitimere Fødevarer- og Landbrugspakken, ikke bygger på et sikkert fagligt grundlag, og derfor finder organisationen, at tolkninger af det videnskabelige input til retfærdiggørelse af pakken samt den proces der ligger forud for en eventuel vedtagelse, er meget kritisabel. Organisationen anfører, at der er foretaget en revurdering af baseline, hvor de videnskabelige forfattere selv gør opmærksom på en udgivelse med meget store usikkerheder, som endda ikke er forsøgt kvantificeret. Efterfølgende har flere endda givet udtryk for at de ikke kan genkende data.

Landbrug & Fødevarer fremfører, at der vil være en marginal merudledning, når man fremskriver udfasning af undergødskningen sammen med strukturudvikling og øvrige relevante allerede truffne beslutninger (baselineeffekten) uden Fødevarer- og Landbrugspakkens øvrige tiltag, og lægger man effekten af de kompenserende tiltag til, opnås en markant reduktion i kvælstofudledningen. Landbrug & Fødevarer konkluderer dermed, at der ikke alene forhindres en forringelse af miljøtilstanden, men at der også sker en betydelig reduktion af kvælstofudledningen som følge af Fødevarer- og Landbrugspakken. Landbrug & Fødevarer bemærker endvidere, at der er en stor naturlig variation i kvælstofudledningen, der har svinget med næsten 9.000 ton i de sidste tre år, selvom reguleringen ikke er ændret, og at det derfor ikke giver mening at se på kvælstofudledningen på enkeltårsniveau. I stedet bør der ses på udviklingen over tid. Det er derudover vigtigt at vurdere, om en evt. merudledning vil være af en størrelsesorden, der er statistisk signifikant forskellig fra årene før, og om den vil føre til en væsentlig miljøpåvirkning, så det er tydeligt, om der er et problem ved en merudledning. Landbrug & Fødevarer mener, at det bør fremgå af denne miljøvurdering, at marginale merudledninger ikke nødvendigvis medfører forringelser af vandmiljøet, idet der i forvejen er stor naturlig variation på udledningen, og idet der er andre presfaktorer end kvælstof, som er afgørende for vandets kvalitet. Landbrug & Fødevarer har gennemgået beregningsgrundlaget, som Miljø- og Fødevarerministeriet har brugt til opgørelse af udledningen af kvælstof ved ophævelse af undergødskningen, og har anført en række væsentlige punkter, som bør afspejles i den endelige miljørapport: Antagelse om at kvælstofforbruget stiger med 92.000 tons er for høj. N-les4 beregninger med en femtedel marginaludvaskning er for høj, og forsinkelse i udvaskningen fra rodzonen og videre til kysterne er ikke inddraget i beregningerne.

Miljø- og Fødevareministeriets kommentarer

For så vidt angår bemærkninger fra Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri har Aarhus Universitet udarbejdet rapporten om baseline, hvori universitetet har oplistet de elementer, der efter universitetets vurdering indgår i baseline, og effekterne heraf, samt beregnet effekter af ændringer af landbrugets kvælstofnormer. Det er således Aarhus Universitet, der har foretaget en baselinefremskrivning for kvælstofreduktionen fra rodzonen (markniveau) frem til 2021. Til brug for miljørapporten er det tilførslen af kvælstof til havmiljøet fordelt på de 90 kystvandområder, der er interessant.

Naturstyrelsen har derfor omsat universitetets baselinefremskrivning på markniveau til en effekt i kystvandene og tilføjet effekter af vådområdeindsatser og spildevandsindsatser. Desuden er effekterne fordelt på kystområderne. I disse beregninger er også anvendt retentionskortet, offentliggjort af GEUS i efteråret 2015, der beskriver omsætningen af kvælstof fra rodzonen til kystområderne, hvorved effekten af tiltagene i kystområderne fremkommer. Disse beregninger er derefter indgået i Miljø- og Fødevareministeriets opgørelse af ændringer i tilførslen af kvælstof til kystområderne på baggrund af de initiativer, der er anført i Fødevare- og Landbrugspakken, effekten af baseline samt indsatser der er besluttet at gennemføre. Når Aarhus Universitet har udtrykt, at de ikke kan genkende tallene i miljørapporten, forudsættes det at være fordi, at de ikke har udført ovennævnte beregninger, men det ændrer ikke ved, at Aarhus Universitets baselinerapport og forskernes udarbejdelse af et revideret retentionskort har indgået som et væsentligt grundlag for opgørelserne i miljørapporten.

For så vidt angår bemærkninger fra de to privatpersoner bemærkes det, at i regeringens plan indgår, at den isolerede miljøpåvirkning som følge af øget gødsugning til dels imødegås af en række modsatrettede effekter, herunder væsentligst effekten fra andre, allerede vedtagne initiativer såsom økologi, vådområdeindsatser, udvikling i landbrugsarealet, reduceret N-deposition som følge af NEC (jf. Kommissionens forslag fra januar 2015) mm. Dette er den såkaldte baseline 2021-effekt. For at håndtere den tilbageværende merudledning til kystvande og grundvand iværksættes følgende nye initiativer:

Landmændene afskæres fra 2016 fra at anvende brak, lavskov og randzoner som alternativer til pligtige efterafgrøder, hvis arealerne også anvendes som miljøfokusområder (MFO) som en del af de grønne krav i reglerne om direkte betalinger til landbrugere (Grundbetalingsordningen). For at sikre effekten reguleres landbruget fremover således, at udlægning af frivillige randzoner, brak og lavskov ikke kan anvendes som alternativ til de pligtige efterafgrøder. Initiativet består af at ændre reglerne om plantedække, således at landmændene afskæres fra at benytte denne mulighed. Det vurderes umiddelbart, at landmændene fortrinsvis vil opfylde MFO-kravet ved at bibeholde randzonerne eller at udlægge efterafgrøder, da dette er mere omkostningseffektivt end brak og lavskov.

Mertilførslen af kvælstof til kystvande og nitrat til grundvand håndteres fra 2016 og 2017 igennem igangsættelse af frivillige kollektive kvælstofreducerende indsatser i form af yderligere vådområder og skovrejsning. Indsatserne rettes mod de kystområder, hvor der er risiko for tilbagegang i vandmiljøet, samt hvor der er et indsatsbehov efter 2021. Etableringen af kollektive virkemidler vil ske løbende frem mod 2021. Regeringen vil søge at målrette den del af den kollektive indsats, der iværksættes allerede i 2016, på de vandområder, hvor der efter modregning af baseline og MFO vil ske en mertilførsel. Initiativerne for at mindske kvælstofudledningen kan ikke direkte aflæses af Aarhus Universitets rapport om revurdering af baseline, idet denne rapport alene beskriver baseline, hvortil kommer at effekterne er beskrevet i rodzonen under markerne og ikke i kystvandene. Miljø- og Fødevareministeriet har anvendt effektvurderingerne i Aarhus Universitets rapport til at beregne effekten i kystvandene.

For så vidt angår høringssvaret fra forskerne ved Biologisk Institut, Københavns Universitet, fremføres det i det pågældende høringssvar blandt andet, at Miljø- og Fødevareministeriet burde have medregnet, at et krav om 60.000 hektar efterafgrøder bliver fjernet, samt at det planlagte

gødskningsforbud på §3-arealer bliver rullet tilbage. Ingen af de nævnte initiativer har været indført, og kan derfor vanskeligt indgå i vurdering af en eventuel ændring i udledningen som følge af ændrede gødningsregler. I høringssvaret medregnes ikke den såkaldte baseline-effekt, der er summen af en række faktorer, der gradvis bidrager til en forbedring af vandmiljøet. Baselineeffekten er vurderet af Aarhus Universitet, og beskrevet i rapporten "Revurdering af baseline", 2016. Baselineeffekten er et vigtigt element for at vurdere omfanget af initiativer, der skal igangsættes for at imødegå en evt. merudledning. Miljø- og Fødevareministeriet har derfor medtaget effekterne af baseline i vurderingerne.

Det bemærkes desuden, at der som en del af Fødevare- og Landbrugspakken frem til 2020 er afsat midler til kollektive virkemidler som vådområder, minivådområder og skovrejsning. Dermed kan der blive etableret flere vådområder og mere skovrejsning, som ved etablering vil medføre en mindre tilførsel til kystområderne.

For så vidt angår Aarhus Kommune, Danmarks Naturfredningsforening og Dansk Sportsfiskerforbunds bemærkninger, er det Aarhus Universitet, der har foretaget en baselinefremskrivning for kvælstofreduktionen fra rodzonen (markniveau) frem til 2021, jf. rapporten "Revurdering af baseline", Aarhus Universitet 2016. I rapporten har universitetet beskrevet såvel de elementer, der indgår i baseline og effekten heraf. Rapporten kan ses på Aarhus Universitets hjemmeside, og universitets beskrivelser er lagt til grund for vurdering af baselineeffekten, og effekten af ændrede gødningsnormer. I rapporten er effekten beskrevet i rodzonen på markerne. Naturstyrelsen har omsat universitetets baselinefremskrivning på markniveau til en effekt i kystvandene og tilføjet effekter af vådområdeindsatser og spildevandsindsatser. I de tilfælde, hvor der i baseline rapporten er anført et interval for effekten har Miljø- og Fødevareministeriet anvendt middelværdien for intervallet i opgørelserne, og ikke i den ene ende af intervallerne. Aarhus Universitet har i notat af 4. februar 2016 suppleret oplysninger om vurderingerne af baseline. Notatet findes på Aarhus Universitets hjemmeside. Det bemærkes, at der i forbindelse med udvikling af N-LES5 vil der blive analyseret nærmere på marginaludvaskningen. Aarhus Universitet anfører at en marginaludvaskning på 1/5 er på det foreliggende grundlag det bedste estimat. Udviklingen i udbytter og ændringer i afgrødevalg, herunder omfanget af majsdyrkning, er beskrevet og vurderet i rapporten fra Aarhus Universitet, jf. afsnit 11, og uddybet i bilag 3. Miljø- og Fødevareministeriet finder ikke der er grundlag for at tilsidesætte de vurderinger Aarhus Universitet har foretaget. Baselineeffekten er et vigtigt element for at vurdere omfanget af initiativer, der skal igangsættes for at imødegå en evt. merudledning. Miljø- og Fødevareministeriet har derfor medtaget effekterne af baseline i vurderingerne. Det bemærkes desuden, at der som en del af Fødevare- og Landbrugspakken frem til 2020 er afsat midler til kollektive virkemidler, som vådområder, minivådområder og skovrejsning. Dermed kan der blive etableret flere vådområder og mere skovrejsning, som vil imødegå mertilførsel.

For så vidt angår Landbrug & Fødevarers bemærkning vedrørende antagelse om kvælstofforbruget, har Aarhus Universitet i notat af 4. februar 2016 suppleret oplysninger om vurderingerne af baseline. Notatet findes på Aarhus Universitets hjemmeside. Der henvises i den forbindelse til Seges bemærkninger om gødningsforbruget, og det bemærkes, at det i Baselinearbejdet er erkendt, at en del af mertilførslen ikke vil blive effektueret som følge af et mindre forbrug på hobbybrug m.m. Aarhus Universitet anfører, at det dog ikke har været muligt at indregne dette. For så vidt angår N-les4 beregningerne henvises til Seges' bemærkninger om gødningsforbruget, og det bemærkes, at der i forbindelse med udvikling af N-LES5 vil blive analyseret nærmere på marginaludvaskningen. Aarhus Universitet anfører, at en marginaludvaskning på 1/5 på det foreliggende grundlag er det bedste estimat. For så vidt angår bemærkninger vedrørende forsinkelse i udvaskningen fra rodzonen vurderes det, at der kan være en forsinkelse fra der lempes – eller gennemføres virkemidler på dyrkningsfladen – til effekten kan aflæses ved en ændret udledning til vandmiljøet. På drænedede arealer vil der kunne

opleves en umiddelbar respons, mens ændringer i dyrkningspraksis til f.eks. Mariagerfjord først viser sig med flere års forsinkelse.

Der kan således være forsinkelse på såvel effekterne af lempelser som effekten af initiativer til reduktion af udledningen. Forsinkelseeffekt kan således også gælde for den strukturelle udvikling, som baselineeffekten består af, fx udvikling i udbytter, omlægning til økologisk drift, og reduktion af landbrugsareal. Forsinkelseeffekt vurderes vanskelig at kvantificere i de enkelte kystoplande, men da en evt. forsinkelse forventes at virke både på lempelser, baselineeffekt og virkemidler vurderes det at forsinkelsen vil udjævnes.

På baggrund af høringssvarene har Miljø- og Fødevareministeriet besluttet at udarbejde vejledningsmateriale til landbrugserhvervets organisationer, således at de målrettet kan identificere de kvælstoffølsomme naturtyper og konkret anvende denne vejledning i deres rådgivning til de enkelte landmænd, så der i videst muligt omfang kan tages hensyn til kvælstoffølsomme naturtyper i forbindelse godskningen.

Miljø- og Fødevareministeriet har endvidere på baggrund af høringssvarene besluttet at etablere et monitoringsprogram, der skal følge eventuelle effekter af den mulige merudledning til særligt kvælstoffølsomme naturtyper, således at relevante yderligere afværgeforanstaltninger kan iværksættes.

2.2.6 Høringssvar omhandlende afbødende foranstaltninger

Horsens Kommune, Randers Kommune, Dansk Industri, DANVA, Aalborg Kommune, Danmarks Naturfredningsforening, 2 privatpersoner, Institut for Plante- og Miljøvidenskab (Københavns Universitet), Aarhus Kommune, NOAH, Frie Bønder – Levende Land, naturbeskyttelse.dk og Dansk Sportsfiskerforbund har alle i deres høringssvar overvejelser vedr. afværgeforanstaltningernes miljøeffekt, tidspunktet for deres reelle effekt samt frivilligheden i afværgeforanstaltningerne. Der peges i høringssvarene på, at virkemidlernes effekt er usikker, da effekten af visse virkemidler først skal testes, og at effekten ikke er sikker, da der er risiko for, at landmændene ikke indgår i de frivillige ordninger i fornødent omfang.

Miljø- og Fødevareministeriets kommentarer

Det er beskrevet i miljørapporten, hvilke foranstaltninger der iværksættes. Effekterne af virkemidlerne er veldokumenterede i "Virkemidler til realisering af 2. generations vandplaner og målrettet arealregulering" (AU 2014) ligesom effekterne af den såkaldte MFO-effekt er estimeret af Miljø- og Fødevareministeriet på baggrund af scenarieberegninger fra AU.

Ift. samtidigheden af lempelserne og iværksættelsen af foranstaltningerne påpeges, at MFO-effekten indtræffer fra 2016, da landmændene afskæres fra at benytte frivillige randzoner, brak og energiafgrøder til både at opfylde MFO-kravet og som alternativ til pligtige efterafgrøder allerede i 2016. Det bemærkes, at MFO-effekten er sikker og varig, da den bygger på lovgivning.

Derudover er det skrevet ind i aftale om Fødevare- og Landbrugspakke, at regeringen vil søge at målrette den del af den kollektive indsats, der iværksættes i 2016, på de vandområder, hvor der efter modregning af baseline og MFO vil ske en mertilførsel. Det er ligeledes skrevet ind i aftalen, at regeringen vil iværksætte en målrettet efterafgrødeordning eller lignende i 2017.

Det fremgår ligeledes af miljørapporten, at der i øjeblikket gennemføres en undersøgelse for at vurdere indvirkningen af øget godskning i hvert enkelt grundvandforekomst. Resultatet forventes at foreligge i juni 2016, og på baggrund af undersøgelsen kan det vurderes, hvorvidt planen for øget godskning medfører negativ indvirkning på grundvandet. En sådan evt. negativ påvirkning vil blive søgt håndteret igennem anvendelse af de afværgeforanstaltninger, der er nævnt i miljørapporten.

Endelig er aftaleparterne enige om minimum en gang årligt at gøre status over gennemførelsen af aftalens elementer med bl.a. fokus på realisering af aftalens potentialer herunder vækst og løftet i miljøtilstanden, første gang inden udgangen af 2016.

2.2.7 Høringssvar omhandlende lov om miljøvurdering

Horsens kommune og DANVA bemærker, at i miljørapporten modregnes de forventede baselineeffekter af de i vandplanen allerede vedtagne miljøtiltag i forhold til de forringelser, som de ændrede gødningsnormer m.v. medfører, hvilket de anfører, er i klar modstrid med lov om miljøvurdering af planer og programmer, hvoraf det fremgår, at 0-alternativet skal fremskrive den udvikling, som må forventes uden den foreslåede ændring af gødningsnorm mv. Kommunen mener, at dette betyder, at i det samlede regnestykke bliver ulemperne i form af øget belastning af vore vandområder langt større end det fremgår af miljørapporten, og rapporten bør derfor ændres, så dette klart fremgår.

Danmarks Sportsfiskerforbund bemærker, at høringsfristen ved udsendelse af høringsbrev er fastsat til den 17. februar 2016. Men det var ikke alle materialer, der blev udsendt ved høringsperiodens start, idet en teknisk rapport fra Aarhus Universitets Nationalt Center Miljø og Energi ved navn "Revurdering af Baseline" først blev offentliggjort den 8. januar 2016, hvilket er mere end to uger inde i høringsfasen. Dette finder Danmarks Sportsfiskerforbund kritisabelt ligesom det forhold at SEGES under Landbrug & Fødevarer, fik mulighed for at se og kommentere på høringsmaterialet før alle andre. DSF finder det bekymrende, og mod normale høringsprincipper, at enkelte høringsberettigede får en sådan fortrinsstilling.

Miljø- og Fødevareministeriets kommentarer

For så vidt angår Horsens kommune og DANVA bemærkninger er der i miljøvurderingen af forslaget om ændrede gødningsnormer foretaget en konkret miljøvurdering på vandoplandsniveau, som bl.a. er baseret på den reviderede baselinerapport. Der er i miljøvurderingen foretaget en viderebearbejdning af data fra baselinerapporten, således at det har været muligt år for år og opland for opland at vurdere ændringerne i kvælstofbelastningen. Det følger bl.a. af miljøvurderingslovens § 7, at miljøvurderingen skal bygge på eksisterende tilgængelig viden, og der er i miljørapporten gjort rede for det grundlag, som miljøvurderingen bygger på. De miljømæssige effekter af ikke at vedtage forslaget om ændrede gødningsnormer, fremgår således implicit af rapporten i og med at der er redegjort for baseline i miljørapporten.

For så vidt angår Danmarks Sportsfiskerforbunds bemærkninger iværksatte NaturErhvervstyrelsen den 22. december 2015 en 8 ugers høring af forslag om ændrede gødningsnormer med tilhørende miljørapport efter miljøvurderingslovens regler.

Der er i miljøvurderingen af forslaget om ændrede gødningsnormer foretaget en konkret miljøvurdering på vandoplandsniveau, som bl.a. er baseret på den reviderede baselinerapport. Der er i miljøvurderingen foretaget en viderebearbejdning af data fra baselinerapporten, således at det har været muligt år for år og opland for opland at vurdere ændringerne i kvælstofbelastningen. En så detaljeret opgørelse fremgår ikke af baseline-rapporten. Ud over baselineeffekter er der endvidere inddraget opdaterede data om kvælstofbelastning m.m. Det følger bl.a. af miljøvurderingslovens § 7, at miljøvurderingen skal bygge på eksisterende tilgængelig viden, og der er i miljørapporten gjort rede for det grundlag, som miljøvurderingen bygger på. Efter miljøvurderingsloven § 8 skal myndigheden, som tilvejebringer planen, offentliggøre planforslaget sammen med miljørapporten. Loven indeholder ikke krav om, at baggrundsdokumenter, som har indgået helt eller delvis i miljøvurderingen skal offentliggøres i forbindelse med høringen, hvorfor det udsendte materiale er i overensstemmelse med lovens krav.

2.2.8 Høringssvar omhandlende direktivforpligtelser

Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Sportsfiskerforbund, Kommunernes Landsforening, forskere ved Biologisk Institut, Københavns Universitet og 2 privatpersoner anfører, at lempelsen af kvælstofnormen er et brud på ikke-forringelsesprincippet i vandrammedirektivet, og at lempelsen dermed ikke kan gennemføres uden forudgående afværgeforanstaltninger.

Danmarks Sportsfiskerforbund, Danmarks Naturfredningsforening og Kommunernes Landsforening vurderer, at selv en ganske lille merudledning af næringsstoffer kan være i strid med vandrammedirektivet og henviser til EU-dom C-461/13, hvor EU-Domstolen fandt, at de miljømål, som medlemsstaterne fastsætter i medfør af vandrammedirektivet, er bindende for medlemsstaterne. Organisationerne anfører, at medlemsstaterne således ikke kan give tilladelse til projekter, der forringer tilstanden af et vandområde. Vedrørende begrebet "forringelse af tilstanden", som ikke er defineret i vandrammedirektivet, anfører organisationerne, at EU-Domstolen i ovenfor nævnte afgørelse fandt, at hvis et kvalitetselement allerede befinder sig i den laveste klasse, udgør enhver forringelse af dette element imidlertid en »forringelse af tilstanden« for et overfladevandområde i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4. Organisationerne anfører på denne baggrund, at da en række danske søer og fjordområder i gældende vandplaner har en nuværende økologisk tilstand svarende til dårlig eller ringe, vil normlempelsen således være i strid med ikke-forringelsesprincippet. Danmarks Sportsfiskerforbund vurderer desuden, at et antal andre direktiver vil blive overtrådt med initiativerne i Fødevarer- og Landbrugspakken.

Danmarks Naturfredningsforening anfører endvidere i sit høringssvar, at selvom de fremadrettede initiativer gennemføres med fuld effekt inden for den angiven tidshorisont, vil det ikke være tilstrækkeligt til at overholde nitratdirektivet, jf. at miljørapporten angiver, at selv med disse initiativer vil det medføre en øget udledning.

Danmarks Naturfredningsforening henviser endvidere til, at nitratdirektivet hviler på forurenerebetaler-princippet. I det miljørapporten understreger, at planen vil indebære øgede omkostninger til kommuner og vandforbrugere med henblik på, at beskytte grundvand og drikkevand, forlades dette princip i dansk miljøbeskyttelse i forhold til landbrugets udledning af kvælstof. DN finder, at dette også vil være en overtrædelse af forpligtelserne i nitratdirektivet, såvel som i de øvrige miljødirektiver, der hviler på dette princip.

Miljø- og Fødevarerministeriets kommentarer

Som aftalt i fødevarer- og landbrugspakken, ledsages udfasningen af normreduktionen af foranstaltninger, som forudsættes at opveje en negativ indvirkning på vandområderne. Som det fremgår af miljørapporten, må der forventes en midlertidig mertilførsel af kvælstof til enkelte kystvande. Regeringen vil søge at målrette den kollektive indsats med kvælstofreducerende virkemidler, der iværksættes fra 2016, på de vandområder og grundvandsforekomster, hvor der er risiko for en mertilførsel.

Regeringen har i den sammenhæng bl.a. vurderet, at lempelsen af gødningsnormerne - med de planlagte foranstaltninger - fortsat vil leve op til EU-forpligtelser i henhold til natur- og miljødirektiverne. Vedrørende EU-risici henvises i øvrigt til miljø- og fødevarerministerens svar på spørgsmål 25 (L68), oversendt til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg 5. februar 2016.

For så vidt angår Danmarks Naturfredningsforenings bemærkninger vedrørende nitratdirektivet fremgår det af Aftale om Fødevarer- og landbrugspakke, at implementeringen af aftalen skal overholde EU-retten. Såfremt der i drøftelserne med Kommissionen mod forventning opstår udfordringer med

implementeringsmodellen i forhold til de EU-retlige forpligtelser mødes aftaleparterne herom. Desuden fremgår det, at såfremt der bliver behov for afbødende foranstaltninger, vil der kunne ske tilpasning af implementeringsmodellen indenfor de afsatte rammer. Ifølge miljørapporten fremgår det, at det er hensigten, at ministeren i forbindelse med udmøntningen af bemyndigelsen til at fastsætte afgrødernes kvælstofnormer ved bekendtgørelse kan påbegynde en udfasning af de reducerede kvælstofnormer i det omfang, det på fagligt og juridisk grundlag er vurderet, at tilførsel af den ekstra mængde kvælstof holdes inden for Danmarks EU-retlige forpligtelser på natur- og miljøområdet. Endvidere fremgår det, at planens hovedformål er at udfase normreduktionen under hensyntagen til forpligtelserne i nitratudirektivet, og at de fastsatte normer skal overholde kriterierne for fastsættelse af bestemmelser om en begrænsning for tilførsel af gødning til jorden, som det fremgår af nitratudirektivet. På kortere sigt vil der kunne være en indvirkning på overfladevand og grundvand særligt i 2016, men denne indvirkning vil blive søgt håndteret gennem anvendelse af afværgeforanstaltninger.

2.2.9 Høringssvar omhandlende akvakultur

Danmarks Sportsfiskerforbund henviser i deres høringssvar bl.a. til beslutningen om at lade akvakultursektoren udlede ekstra 380 tons N i ferskvandsdambrug og 843 tons N i havbrug.

Miljø- og Fødevarerministeriets kommentarer

Hertil skal bemærkes, at af de 380 tons N er de 180 tons en "omfordeling" inden for sektoren i form af opkøb af gamle anlæg og tilbageføring til udvidelse/nyetablering i andre anlæg. Netto er der således kun tale om udledning af ekstra 200 tons N fra dambrug.

Det skal desuden bemærkes, at de 843 tons N til havbrug fordeler sig med 43 tons N til eksisterende havbrug inden for vandområdeplanerne, og de 800 tons N er til nye havbrug i havområder i Kattgat uden for vandområdeplanerne, dvs. i havstrategiområdet, hvor der er et allerede eksisterende råderum opgjort til 6-7.000 tons N og 97 tons fosfor (P). Produktion af fisk i havbrug med en udledning på 800 tons N medfører en udledning af ca. 97 tons P. De 800 tons N er således koblet til begrænsningen i råderummet for P.

Samlet er der således tale om en netto merudledning på 1.023 tons N fra akvakultursektoren, hvoraf 243 tons N er inden for vandområdeplanerne og 800 tons N er uden for vandområdeplanerne.

Danmarks Sportsfiskerforbund beskriver i deres høringssvar, at foruden en øget N-udledning, vil øget produktion medføre "miljøproblemer i forhold til fosfor, medicin og hjælpestoffer samt store mængder slam omkring havbrug". Hertil skal bemærkes, at disse forhold indgår i den konkrete vurdering af en ansøgning om miljøgodkendelse, som ethvert nyt havbrug stadig skal have.

2.2.10 Høringssvar omhandlende målrettet regulering

Horsens kommune mener, at målrettet regulering er en ukonkret ide, og at det bør fremgå af rapporten.

Randers kommune er enig i princippet om at fremtidens miljøregulering skal være målrettet således, at der på nogle arealer reguleres mindre og på andre mere, i forhold til i dag. Randers Kommune mener, at der vil være behov for at regulere mere i oplandet til Mariager Fjord.

Aalborg kommune anfører, at der i den målrettede regulering bør tages højde for nitrutfølsomme indvindingsområder (NFI), således at der igennem den målrettede regulering sikres en grundlæggende beskyttelse af disse områder.

Bæredygtig Landbrug mener, at fremtidens regulering skal bero på faglighed og målinger. Landmænd skal måles på bl.a. dræn, så det er entydigt og klart, hvor meget nitrat, der kommer fra de danske marker og det bør sikres, at der måles på bl.a. spildevand, anden diffus udledning og for fx miljøfremmede og farlige stoffer. Endeligt er det ikke helt klart, hvorvidt normreduktionen helt bortfalder eller erstattes med en politisk fastsat normreduktion.

Bioscience, KU anfører, at der er forudsat en målrettet regulering, der forskelsbehandler landbrugere alt efter landbrugets beliggenhed.

Frie Bønder - Levende Land betvivler at udpegningen af arealer, som indgår eller ikke indgår i den målrettede regulering, vil blive gennemført på et solidt fagligt grundlag.

Danmarks Sportsfiskerforbund er store perspektiver i den målrettede regulering, dog kun som en samlet pakke der både skal tilgodese natur og landbrug.

Miljø- og Fødevarerministeriets kommentarer

Med Fødevarer- og Landbrugspakken er det besluttet, at der fra 2018 skal indføres en model for målrettet regulering, og at den skal levere ca. 3.800 tons kvælstof, når den er fuldt indfaset i 2021. Der udestår udvikling af den konkrete model, men beslutningen om at indføre den og den effekt den skal have er meget konkret.

Princippet for den målrettede regulering betyder, at reguleringen skal ske målrettet på de 90 kystvandsområder og med større fleksibilitet i valg af virkemidler og med ens krav inden for hvert af de 90 kystvandsområder. Det er med Fødevarer- og Landbrugspakken desuden besluttet at gennemføre en række kollektive indsatser for at nedbringe kvælstofudledningen.

Det er endvidere aftalt, at det vil blive kortlagt i hvilke kystvandoplande, hvor der er behov for en indsats for at beskytte grundvandet. Denne kortlægning vil indgå som kriterie for udmålingen af den målrettede regulering, således at der tages hensyn til både kystvande og grundvand.

I forhold til flere målinger, så er det aftalt, at der skal ske målinger opstrøms i vandløbssystemet, der skal understøtte modellerne, så man får et endnu bedre udtryk for hvorfra kvælstof tabes, og hvor stort dette tab er fra de enkelte områder. Denne kildeopsporing vil bl.a. kunne give mere viden om bidragene fra naturbelastningen, landbrug eller rensningsanlæg. Der afsættes midler til ca. 95-100 målepunkter oppe i selve vandløbssystemet – i modsætning til i dag, hvor målinger ofte kun bliver foretaget ved udløbet til fjord/kystvand. Målepunkterne placeres i de mest sårbare områder, og i de områder, hvor der er mest tvivl om, hvorfra kvælstofbelastningen kommer. Når de supplerende målinger opstrøms i vandløbssystemet er fuldt udbygget, vil det kunne bruges til endnu mere målrettede kvælstofindsatser.

Herudover gives en udfordringsret for erhvervet i delvandoplande, hvor der ønskes flere målinger til at underbygge de samlede kvælstofbelastningstal for delvandoplandet, der indgår i det fremadrettede vandplansarbejde. Supplerende målestationer vil f.eks. kunne placeres i oplande, hvor der er en påvirkning fra spildevand, i oplande med meget landbrug, og i oplande med specielle jordbundsforhold, f.eks. lavbundsarealer. Der vil således ikke være en udfordringsret på bedriftsniveau. Desuden prioriteres der midler til yderligere drænvandsmålinger til vidensopsamling og effektiv placering af virkemidler.

I den målrettede regulering er det planen, at der af hensyn til nitratdirektivet, er fastsat økonomisk optimale anvendelsesnormer. Den enkelte landmand vil herefter kunne vælge mellem en række virkemidler til at opfylde sin miljøforpligtelse med.

Endeligt gennemføres der en større international evaluering af kvælstofindsatsen. Udpegningen af hvilke områder der har behov for et øget kvælstofindsatsbehov i målrettet regulering af hensyn til overflade- og eller grundvand sker derfor på et fagligt grundlag. Målrettet regulering skal ikke favne den samlede danske miljøbeskyttelse. Varetagelsen af en øvrige miljøbeskyttelse og den særlige grundvandsbeskyttelse, vil derfor fortsat ske i anden lovgivning i samspil med den målrettede regulering.

Med aftale om Fødevarer- og Landbrugspakke håndteres indsatsen i forhold til bl.a. kvælstofudledningen i forbindelse med vandmiljøindsatsen. I forlængelse heraf vil aftaleparterne mødes i foråret 2016 og drøfte hvilke elementer, der kan indgå i regeringens serviceeftersyn af Naturplan Danmark, herunder at udlægge statslig skov til biodiversitetsformål.

2.2.11 Høringssvar omhandlende forurenere betaler-princippet

Aarhus Kommune anfører, at en øget tilførsel af nitrat inden for nitratfølsomme områder kunne øge kravet til kompenserende foranstaltninger, for at vandforsyninger kan overholde drikkevandsdirektivet. De øgede omkostninger hertil overvælttes på vandforbrugerne. Dette strider mod forurenere betaler-princippet.

Frie Bønder – Levende Land mener ikke, at skal være en statslig opgave først at give industrilandbruget mere gødning og dermed en mulig gevinst og derefter sende regningen til skatteyderne. NOAH fremfører et lignende synspunkt.

To privatpersoner fremfører, at forurenere betaler-princippet hidtil har været gældende for både landbrugssektoren og den øvrige industrisektor og stadigvæk bør være det.

Miljø- og Fødevarerministeriets kommentarer

EU-domstolen har dom i sag C-293/97, udtalt sig om bl.a. nitratdirektivets² forenelighed med forurenere betaler-princippet. EU-domstolen fastslår, at nitratdirektivet ikke forudsætter, at landbrugsbedrifterne skal betale for mere end det, de er ansvarlige for, og at det påhviler medlemsstaterne ved gennemførelse af reglerne at tage hensyn til de øvrige forureningskilder. Domstolen fastslår endeligt, at landbrugsbedrifterne kun skal bære de byrder i forbindelse med forureningen, som er nødvendige.

På baggrund af EU-domstolens udlægning af forurenere betaler-princippets konkrete betydning, skal der ved vurdering af, om forholdet falder inden for princippet virkeområde tages hensyn til, at der i forhold til grundvandet indhold af nitrat kan være tale om forurening, der stammer fra landbruget, såvel som forurening, der stammer fra andre kilder, og at landbrugsbedrifterne ikke skal betale for mere end det, de er ansvarlige for.

Det er Miljø- og Fødevarerministeriet vurdering at den kompensation, der udbetales for den rådighedsbegrænsning, de kommunale myndigheder pålægger visse landbrugsarealer for at forebygge den påvirkning af grundvandet med nitrat, der bl.a. stammer fra landbruget, ikke strider i mod forurenere betaler-princippet.

² Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.

2.2.12. Høringssvar omhandlende øget ammoniakemission

DI anfører i deres høringssvar, at evt. yderligere kompenserende tiltag til overholdelse af forpligtelsen på ammoniak, bør ske uden svækkelse af konkurrenceevnen for erhvervslivet som helhed. Landbrug & Fødevarer anfører i deres høringssvar, at det ikke er dokumenteret, at de øgede kvælstofnormer vil føre til en øget kvælstofudskillelse i husdyrgødning. Endvidere anfører Landbrug & Fødevarer, at stigningen i ammoniakfordampning på 2.700 ton er for høj. Landbrug & Fødevarer anfører endvidere, at det alene har marginal betydning, at højere normer kan føre til mindre nedfældning og forsuring, idet den nuværende nedfældning og forsuring næsten udelukkende sker på arealer, hvor det er påbudt i lovgivningen. DANVA anfører i deres høringssvar, at det er nødvendigt at indregne effekten af øget ammoniakemission. KL anfører i deres høringssvar, at det i miljørapporten ikke er påvist, at de nationale virkemidler vil afværge lokale påvirkninger. KL vurderer, at en lavere tilskyndelse til at anvende de eksisterende teknologiske løsninger i form af nedfældning, forsuring etc. sammen med udbringningen af mere kvælstof vil medføre en øget ammoniakafdrift fra markdrift og dermed påvirke små naturområder, beskyttet af naturbeskyttelseslovens § 3 og i nogle tilfælde habitatdirektivet. KL mener derfor, at miljørapporten som absolut minimum bør adressere påvirkningen af de respektive naturområder. KL anfører endvidere, at det af miljørapporten fremgår, at der med henvisning til afsnit om Göteborg-protokollen og NEC-direktivet, skal laves en vurdering af, om det er nødvendigt at iværksætte tiltag, og at dette antyder, at det øgede tab af ammoniak ikke med sikkerhed skal elimineres. KL slutter deraf, at det alt i alt ikke er sikkert, at centrale eller landsdækkende tiltag for at begrænse tabet af ammoniak redder specifikke landbrugsnære naturområder fra eutrofiering. Bæredygtigt Landbrug opfordrer i deres høringssvar ministeriet til at undersøge, om Göteborgprotokollen og/eller NEC direktivet giver mulighed for at lægge måling af ammoniak til grund for målopfyldelse.

Miljø- og Fødevarerministeriets kommentarer

Miljø- og Fødevarerministeriet noterer sig synspunktet fra DI. Til Landbrug & Fødevarer bemærker Miljø- og Fødevarerministeriet, at det vil være muligt at tilpasse kvægets fodring til det ændrede proteinindhold, men N-udnyttelsen alt andet lige vil falde i svineproduktionen, dog uden at effekten kan kvantificeres, jf. Aarhus Universitets notat, Revision af baseline, fra januar 2016. Vedrørende estimatet af en øgede ammoniakemissioner som stigningen i handelsgødningsforbruget vurderet af Aarhus Universitet i notatet, Revurdering af baseline, fra januar 2016. Her fremgår det, at handelsgødningsforbruget ved en løbende tilpasset norm vil stige fra 204.000 tons i 2011 til 296.000 tons i 2021, hvilket er en stigning på 92.000 tons N. Aarhus Universitet har vurderet, at emissionsfaktoren for handelsgødning er 3 %, som er et vægtet gennemsnit af emissionsfaktorer for forskellige typer handelsgødning, baseret på mængderne solgt i 2014. Med den estimerede stigning af handelsgødningsforbruget og den anførte emissionsfaktor vil det ekstra forbrug medføre ca. 2.700 tons ekstra NH₃ udledning til atmosfæren. Vedr. den marginale betydning for hævede normer for nedfældning og forsuring er det ikke muligt at estimere konsekvensen konkret, men jo mere afgrøderne mangler gødning, des større vil værdien være af ekstra gødning og des større vil afkastet være af en investering i miljøteknologi. Udfasningen af de reducerede gødningsnormer vil derfor reducere tilskyndelsen til at anvende ammoniakreducerende teknologi. Der vil dog fortsat være en økonomisk tilskyndelse til at øge værdien af husdyrgødning ved at reducere tabet af ammoniak. Vedr. DANVA's kritik af manglende inddragelse af ammoniakemissionen, er den øgede ammoniakemission beregnet og indgår i vurderingen.

Den øgede ammoniakemission vil skulle elimineres i henhold til de internationale forpligtelser, herunder NEC-direktivet.

Reduktionsforpligtelserne under Gøteborg-protokollen og NEC-direktivet er opstillet som reduktion i den samlede udledning af bl.a. ammoniak i Danmark. Påvirkning af natur og sundhed fra ammoniak og de heraf sekundært dannede partikler sker ikke blot lokalt, men spredes over større afstande, hvorfor måling af ammoniakkoncentrationen i luften ikke er relevant. Deposition af kvælstof fra ammoniak til naturen er mere regional end sundhedseffekten af de sekundært dannede partikler.

2.2.13. Høringssvar omhandlende belastningen med pesticider

DANVA anfører i sit høringssvar, at det ikke virker realistisk, at et øget gødningsforbrug ikke medvirker et øget pesticidforbrug. Også DN anfører i deres høringssvar, at en øget kvælstoftildeling vil medføre et øget behov for sprøjtegift. Organisationen Frie Bønder – Levende Land finder det stærkt bekymrende og kritisabelt, at miljørapporten ikke medtager, at øget kvælstoftildeling medfører en øget anvendelse af pesticider til vækstregulering (de såkaldte stråforkortere).

Miljø- og Fødevareministeriets kommentarer

Med normudfasningen vil der ikke være behov for en øget anvendelse af svampemidler, da de doseringer, som bruges i dag, vil kunne bekæmpe det svampeangreb, der eventuelt vil forekomme ved en øget kvælstoftildeling i den nævnte størrelsesorden. Normudfasningen vurderes heller ikke at medføre ændringer i behovet for insektmidler, da de skadevoldende insekter ikke påvirkes nævneværdigt af et øget kvælstofniveau, som normudfasningen medfører. For så vidt angår forbruget af ukrudtsmidlerne, så vil den øgede kvælstoftildeling medføre, at afgrøderne bliver mere konkurrencedygtige overfor ukrudtet, hvorfor der heller ikke for denne pesticidgruppe vurderes at ville være behov for yderligere sprøjtninger. Den eneste pesticidgruppe, der eventuelt kan give et forøget brug, er vækstreguleringsmidler. Men dette behov kan i stort omfang modvirkes ved at følge IPM principperne som bl.a. kan være tildeling af kvælstoffet over flere gange i løbet af foråret og især ved valg af lave, stråstive sorter. Vækstreguleringsmidlerne udgør en meget lav belastning sammenlignet med de miljø- og sundhedsbelastninger, der følger af brugen af ukrudtsmidler, insektmidler og svampemidler.

Behovet for pesticider vil i langt højere grad være afhængig af nedbørsmængder, temperatur, valg af sorter, såtidspunkt, såtæthed og tidspunktet for kvælstoftildelingen end den samlede tildelte kvælstofmængde.

Samlet set vurderer Miljø- og Fødevareministeriet, at normudfasningen ikke vil føre til en nævneværdig forøgelse af belastningen som følge af pesticidanvendelsen.

Da der ikke forventes et nævneværdigt øget pesticidforbrug, og når de enkelte sprøjtemidler anvendes i overensstemmelse med de godkendte brugsanvisninger, vil normudfasningen ikke medføre en øget risiko for udvaskning af pesticider til grundvandet.

2.2.14. Høringssvar omhandlende betydning for miljøgodkendelse af husdyrbrug.

Dansk Naturfedningsforening anfører i deres høringssvar, at husdyrgodkendelsesloven fastlægger et beskyttelsesniveau med hensyn til kvælstofudledning til grundvand og vandmiljøet, og at dette beskyttelsesniveau må forudsættes fastholdt uændret, så godkendelsespligtige husdyrbrug ikke kan godkendes med en øget udledning af kvælstof fra husdyrgødning som følge af en ændring af de nuværende kvælstofnormer. KL anfører, at det er svært at gennemskue betydning af sætning i Miljørapporten, hvor det fremgår, at en forøgelse af kvælstofnormerne i nødvendigt omfang vil skulle modsvares af afværgende foranstaltninger, med henblik på at fastholde lave sagsbehandlingstider.

Miljø- og Fødevareministeriets kommentarer

En forøgelse af kvælstofnormerne påvirker ikke i væsentligt omfang den merudvaskning fra husdyrgødningen, som håndteres ved miljøgodkendelsen af husdyrbrug. Øgede kvælstofnormer kan dog påvirke enkelte dele af beskyttelsesniveauet f.eks. vurderingen af overholdelsen af grænsen på de 50 mg nitrat/l indenfor nitratfølsomme indvindingsområder. Det vurderes dog ikke hensigtsmæssigt på kort sigt at tilpasse beregningerne ved miljøgodkendelsen af husdyrbrug til konsekvenserne af de ændrede normer. Allerede i 2017 forventes en ny husdyrregulering gennemført. På nuværende tidspunkt er det hensigten, at vilkår knyttet til udbringningsarealerne i en miljøgodkendelse skal erstattes af målrettede krav fastsat i den generelle regulering. I forbindelse med forarbejdet til en ny husdyrregulering er der i høj grad fokus på at bibeholde en regulering af nitratudvaskningen fra husdyrgødning, som opretholder et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau i forhold til vandmiljøet. Husdyrgodkendelsesloven fra 2007 bygger ovenpå den eksisterende generelle regulering, herunder gødskningsreglerne. Ændrede gødskningsregler vil modsvares af afværgende foranstaltninger, og der vil i udgangspunktet ikke være ændringer i forhold til sagsbehandling af miljøgodkendelser af husdyrbrug, hvorfor ændrede gødskningsregler forudsættes ikke at få betydning for sagsbehandlingstiderne.

2.3.15. Høringssvar omhandlende øvrige forhold

Bæredygtigt Landbrug anfører i deres høringssvar, at punktkildeforurening overses, og der dermed sker for store indgreb overfor landbruget. Københavns Universitet, Science, anfører i deres høringssvar, at påvirkningen af fosforudledningerne ikke indgår Miljørapporten, og at alle de foreslåede lempelser kan forventes at føre til en forøgelse af fosfortilførslen til søer, fjorde og kystnære farvande.

Naturbeskyttelse.dk foreslår som en alternativ model, at en øget gødskning på bedrift- og markniveau kun må finde sted, hvor der samtidig tager jord ud af drift, med udgangspunkt i den beskyttede natur på den enkelte ejendom. Og hvor der ikke er beskyttet natur, op til skov og naturarealer. Foreningen foreslår, at der kunne etableres en mulighed for, at opdele jordbrugsvirksomhedens marker og tage dele af disse arealer ud af drift, uden at dette påvirker den pågældende landmands harmoniareal og opgørelse af jordbrugsvirksomhedens samlede kvælstofkvote. Foreningen estimerer, at det bliver muligt at øge gødskningen med op til 20 %, hvis der samtidig tages jord ud af drift op til den beskyttede natur. Foreningen foreslår ordningen udformet således, at landmanden på markplanen markerer han de områder, som udtages, og gødningskvoterne fra disse flyttes til den resterende del af marken.

Miljø- og Fødevareministeriets kommentarer

Regionerne varetager den offentlige indsats over for de jordforureninger, hvor der ikke er en forurener, som kan betale for indsatsen. Regionerne modtager ca. 420 mio. kr. årligt til denne indsats, som også omfatter punktkildeforurening med pesticider fra fx gamle lossepladser. Selvom de gamle punktkildeforureninger ikke er kommunernes ansvar, bliver de således ikke overset.

For så vidt angår fosfor, er det er antaget i den udarbejdede miljørapport, at de lempede kvælstofnormer alene medfører et øget forbrug af kvælstofkunstgødning og ikke et øget forbrug af husdyrgødning, og at der derfor ikke forventes en fosforeffekt af de øgede kvælstofnormer i sig selv. Øvrige elementer i Fødevare- og Landbrugspakken end de, der omfatter ændringen af gødskningsbekendtgørelsen, er ikke vurderet i miljørapporten, som er genstand for denne høring.

Den foreslåede ordning kan ikke etableres inden for de nuværende harmoniregler, jf. særligt § 32, stk. 2 i bekendtgørelse nr. 1318 af 26. november 2015, hvoraf det fremgår, at ved opgørelsen af harmoniarealer fraregnes de arealer med afgrøder, som ikke har gødskningsnorm fastsat i henhold til

lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække, jf. bekendtgørelsens § 27, samt arealer, hvor husdyrgødning ikke må anvendes eller under normale omstændigheder ikke kan udbringes.

Efter § 6 i lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække beregnes virksomhedens samlede kvote for kvælstof som summen af kvoterne for de enkelte marker i virksomheden, For hver enkelt mark beregnes kvoten på grundlag af markens størrelse, afgrøde, forfrugt og afgrødens kvælstofnorm i det pågældende klimaområde. Kvælstofnormen for udtagne arealer er 0. Det skal i den forbindelse understreges, at der ikke findes en stedlig begrænsning i anvendelse af gødning efter de gældende regler om jordbrugets anvendelse af gødning. Der er alene tale om en mængdemæssig begrænsning. Dette betyder, at der ikke er noget i vejen for, at landmanden anvender mere gødning på visse af sine arealer, såfremt han anvender en mindre mængde på andre arealer. Det væsentligste er, at virksomhedens forbrug af kvælstof til gødningsformål i planperioden ikke overstiger virksomhedens samlede kvote for kvælstof.

2.2.6 Høringssvar omhandlende anvendelse af baseline

Resumering af høringssvar

Professor Kaj Sand-Jensen, Lektor Jens Borum og Lektor Hans Henrik Bruun Biologisk Institut, Københavns Universitet, anfører, at ifølge deres beregninger baseret på de seneste vandplaner og de konsoliderede tal i oplægget til landbrugspakken kan de foreslåede lempelser i 2021 forventes at øge belastningen af havet med mellem 9.900 og 6.800 tons kvælstof per år. Med denne merudledning af kvælstof til havet pga. de seks lempelser i pakken vil Danmarks overskridelser af udledningerne i forhold til miljømålene blive endnu større, end de allerede er i dag.

I ministeriets gennemgang af landbrugspakken modvirkes de øgede udledninger delvist ved en såkaldt udvikling i "baseline", der påstås at give en strukturelt betinget reduktion i kvælstofudledningerne. I de seneste 6 år (2009-2014) har den målte kvælstofudledning til havet varieret mellem 55.300 og 59.200 tons kvælstof per år uden hverken positiv eller negativ tendens. Der er *ingen* tegn på, at udviklingen i baseline målt forud kan anvendes til fremskrivning eller i øvrigt tilskrives 2016 tallene. Baseline er derudover ikke en del af Landbrugspakken og den empiriske udvikling de seneste 6 år retfærdiggør ikke en fremtidig opskrivning. KU har derfor ikke medtaget baseline-effekten i deres beregning.

Aarhus Kommune, Vandmiljø og landbrug, kritiserer, at den i høringen fremlagte miljørapport er baseret på en teknisk rapport (Revurdering af Baseline) fra Aarhus Universitet, som først blev offentliggjort den 8. januar 2016, dvs. mere end to uger inde i høringsfasen. Den "Reviderede baseline" indeholder, på linje med de tidligere versioner, udelukkende vurderinger af strukturelle ændringer, som menes at kunne medføre et fald i kvælstoftabet fra landbrugsproduktionen. Baseline-rapporterne må derfor anses som et ensidigt bud på udviklingen, hvor fremtidige ændringer i produktionsbetingelserne som kunne betinge et stigende kvælstoftab pr. definition udelukkes. En fortsat stigning i majsarealet på bekostning af græsmarker ville (f.eks.) øge udvaskningstab betragteligt. Dette skal blot tages som et eksempel på, hvilke alternative udviklingsscenarier der kunne regnes på.

I den Reviderede baseline forventes kvælstofudvaskningen at blive reduceret på baggrund af, at en stigende del af husdyrgødningen sendes til biogasanlæg. Afgørende for bioforgasningens indflydelse på udvaskningsniveauet er, om den dokumenterede højere udnyttelsesprocent af afgasset biomasse bliver medtaget i gødningsplanlægningen, dvs. om stigningen i udnyttelsesprocenten modregnes i mængden af udbragt handelsgødning. Denne forudsætning understreges tydeligt i den reviderede baseline. Under den nuværende praksis modregnes en højere udnyttelsesprocent dog sjældent i handelsgødningstildelingen. I gødningsregnskaberne angives udnyttelsesprocenten for den afgassede biomasse som regel med en lavere værdi end den gældende for husdyrgødningen der sendes til

forgasning. Med mindre der stilles krav om, at de reelt opnåelige udnyttelsesprocenter skal anvendes i gødningsplanlægningen, er der intet der sandsynliggør, at den i baseline forventede reduktion i udvaskning fra rodzonen på 1100 – 1300 tons N kan realiseres. Herudover er den forholdsvis store effekt af bioforgasningen, som indregnes i den Reviderede baseline betinget af ændrede beregningsforudsætninger. Modsat tidligere, regnes der nu med en ”langsigtet virkning” mht. påvirkningen af jordens organiske stof. I andre sammenhænge (f.eks. udvaskningsberegninger ved ansøgninger om udvidelse af husdyrbrug) regnes der derimod med korttidsvirkninger. Derved mindskes effekten på vandmiljøet i den sammenhæng. Alt efter hvilke beregningsforudsætninger der måtte være opportunt, ændres disse således åbenbart efter behov.

Danmarks Naturfredning anfører at, der er større negativ påvirkning af natur og miljø ved at lempe de nuværende kvælstofnormer, end det miljørapporten angiver. Den løbende reduktion i kvælstofudledningen, der finder sted, og som opgøres med baselineeffekten, sker ikke som følge af aftalen, men af andre årsager.

Det fremgår af miljørapporten, at baselineeffekten 2013-21 er lagt til grund for opgørelsen af effekten i forhold til belastningen 2016-2018 ved den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer. Det fremgår ikke af miljørapporten, hvorledes baselineeffekten nærmere er indregnet, og lagt til grund for vurderingen i rapporten. I forbindelse med aftalen om fødevare- og landbrugspakken er baselineeffekten indregnet i det miljøregnskab, der er lagt til grund for aftalen. DN finder, at baselineeffekten ikke kan indregnes som en effekt, der bidrager til at modvirke den øgede udledning af kvælstof til grundvandet og vandmiljøet som følge af de påtænkte ændringer af de nuværende kvælstofnormer, der ligger i aftalen. Det skyldes, at den løbende reduktion i kvælstofudledningen, der finder sted og som opgøres med baselineeffekten, ikke sker som følge af aftalen, men af andre årsager. På den baggrund finder DN, at baselineeffekten 2013-21, heller ikke kan lægges til grund for miljørapportens vurdering. Det er derfor DN's vurdering, at miljørapporten ikke reelt redegør for effekten på natur og miljø, som den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer vil medføre.

Landbrug & Fødevarer finder, at selv hvis man ser bort fra baseline, vil der være balance i udledning af kvælstof ved at ændre reguleringen til anvendelse af mere omkostningseffektive virkemidler. Ved indførelse af en målrettet regulering vil der yderligere være en betydelig reduktion i udledningen af kvælstof. Ved sammenholdning af strukturudviklingen i landbrugssektoren (indregning af baseline) vil der være yderligere en markant reduktion i udledningen af kvælstof.

L&F anfører på grundlag af tal fra SEGES fra 2016, at der (alene) vil være en marginal merudledning, når man fremskriver udfasning af undergødsningen sammen med strukturudvikling og øvrige relevante allerede truffne beslutninger (baselineeffekten) uden Fødevarer- og Landbrugspakkens øvrige tiltag. Lægger man så effekten af de kompenserende tiltag til, opnås en markant reduktion i kvælstofudledningen (SEGES 2016 graf). Alt i alt må man konkludere, at der ikke alene forhindres en forringelse af miljøtilstanden, men at der også sker en betydelig reduktion af kvælstofudledningen som følge af Fødevarer- og Landbrugspakken.

L&F anfører videre, at såfremt mængden af forøget tildelt kvælstof nuanceres til det praktisk realisable niveau og man indregner den naturgivne forsinkelse i transporttider, er der balance mellem merudledningen af kvælstof fra de samlede lempelser (Ophævelse af krav om randzoner, reduceret kvælstofnormer, forbud mod jordbearbejdning, vækstplan for akvakultur), og de samlede kompenserende foranstaltninger før indregning af baseline. Indregner man dernæst baselineeffekter (effekten af strukturudviklingen i landbrugssektoren på baggrund af udvikling og allerede truffne beslutninger), som er normal praksis, fås en reduceret kvælstofudledning i to scenarier vist i to grafer.

Danmarks Sportsfiskerforbund konstaterer, at ”Miljørapport for Forslag til plan om ændrede gødningsnormer”, er baseret på en teknisk rapport fra Aarhus Universitets Nationalt Center Miljø og Energi ”Revurdering af Baseline”. Rapporten blev offentliggjort den 8. januar 2016, hvilket er mere end to uger inde i høringsfasen, hvilket forbundet finder kritisabelt. Der er foretaget en revurdering af

baseline, hvor de videnskabelige forfattere selv gør opmærksom på en udgivelse med meget store usikkerheder, som endda ikke er forsøgt kvantificeret. Efterfølgende har flere endda givet udtryk for at de ikke kan genkende data. Forbundet anfører, at alene det forhold, at der i grunddata i Revideret baseline ikke er taget hensyn til klimaændringer, og forfatterne advarer om betydelige usikkerheder, må afklares inden en vedtagelse af lempelser som angivet i Landbrugspakken.

Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri ser med stor alvorlighed på forslaget om, at landmændene skal kunne øge gødningstildelingen på markerne, idet den bebudede øgning af næringsstofftilførslen til de marine områder risikerer at stoppe den positive udvikling i havområderne. Forfattere fra Århus Universitet har taget afstand fra beregninger i miljørapporten, idet de ikke kan genkende tallene til trods for, at det fremgår af miljørapporten, at tallene netop skulle stamme fra samme forskeres egen rapport (*'Revurdering af baseline 2021'*). Det faktum sår tvivl om konklusioner i Miljørapporten om at lovforslaget vil betyde en mertilførsel af kvælstof til kystvandområderne på samlet set ca. 220 tons i 2016, ca. 660 tons i 2017 og 430 tons i 2018 i forhold til belastningsniveauet i 2012. Det kan måske så faktisk være tale om en endnu større belastning. Den samme usikkerhedsfaktor gør sig gældende for de mere lokale beregninger i høringsmaterialet. Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri tager kraftigt afstand fra enhver merbelastning med næringsalte af havmiljøet.

Dansk Vand- og Spildevandsforening (DANVA) bemærker, at der ikke i miljøvurderingen opstilles et egentligt 0-scenarie – i stedet opstilles et regnestykke, hvor man trækker den såkaldte baseline-fremskrivning fra den forventede udvaskning som følge af normændringerne minus kompenserende tiltag. Dette er ikke det reelle 0-scenarie, da det skal vise, hvordan situationen havde set ud, hvis man ikke ændrer den eksisterende regulering. DANVA mener derfor ikke, man kan trække baselineændringerne fra, da de indtræffer uafhængigt af ændringen af normerne. Konsekvenserne af normændringerne må derfor blot være den øgede udvaskning minus de kompenserende tiltag.

Ditte Marie Christiansen og Simone Møller Mortensen (privat) bemærker angående lempelsen af kvælstofreguleringen, at man ifølge DCE's tekniske rapport "Revurdering af baseline" med regeringens fødevarer- og landbrugspakke i 2021 vil stå med et behov for at opsamle en øget forurening i størrelsesordenen 3800 tons kvælstof. Ditte og Simone anfører, at man i udregningen fører økologiske forbrugere bag lyset, idet det er misvisende for økologiske forbrugere, at økologisk areal dermed indgår som et virkemiddel til at reducere kvælstofudledningen, idet de konventionelle landmænd dermed får lov til at forurene gratis med et ekstra kilo gødning for hvert kilo kvælstof (N) og fosfor (P), der spares af økologerne. Herved fratager man forbrugernes argument for at købe økologisk.

Miljø og Fødevarerministeriets kommentarer

Det er sædvanlig praksis at indregne effekterne af allerede besluttede indsatser og af strukturudvikling i landbruget mv. i perioden efter seneste opgjort basisbelastning og frem til udløbet af den kommende periode for vandområdeplanerne.

Dette fandt sted i forbindelse med vandområdeplanerne 2009-15 og i de udkast til vandområdeplaner 2015-21, som blev sendt i høring i december 2014.

Den senest opgjorte basisbelastning gælder for 2012. Forskerne fra Aarhus Universitet har derfor gennemgået aktiviteter, der ændrer kvælstofbelastning, og dette er summet op i baselineeffekten frem til 2021.

Effekten af udfasning af de reducerede gødskningsnormer er sammen med vurdering af baseline vurderet i rapporten fra Aarhus Universitet, "Revurdering af baseline", som er offentliggjort på bl.a. Miljø- og Fødevarerministeriets hjemmeside.

Århus Universitet har leveret beregninger fordelt på hovedvandoplande og opgjort som effekt til rodzone. Ved Naturstyrelsens omregning af effekt til kyst er effekt fordelt på rodzoneudvaskning i forhold til landbrugsarealet, og effekt til kyst er beregnet ved indregning af retentionen mellem

rodzone og kyst. Retentionen beskriver omsætningen af kvælstof på vejen fra jorden på marker m.v. til det når kysten. Retentionen er beskrevet for ca. 15 km² oplande i det opdaterede retentionskort, udarbejdet af GEUS.

Endelig har Naturstyrelsen gennemført en foreløbig periodisering af baselineeffekten for hvert af årene 2013-21.

Der er ved beregning af effekt af udfasning af reducerede gødningsnormer taget højde for effekten af baseline i 2013-2015. I forhold til anvendelsen af den opsparede strukturelle udvikling til at neutralisere effekten af lempelserne skal det bemærkes, at år-til-år opgørelsen af hvornår der opstår forringelse i vandmiljøet som følge af en merudledning af kvælstof, er forbundet med store usikkerheder. Der er således to forhold, som gør at Miljø og Fødevareministeriet finder det acceptabelt at indregne den opsparede strukturelle udvikling.

For det første, fordi lempelserne ikke nødvendigvis giver forringelse af vandmiljøet i Vandrammedirektivets forstand. Vandrammedirektivet og fortolkningen af det i forlængelse af den såkaldte "Bremerhafen-dom" indebærer, at et enkelt kvalitetselement i vandmiljøet ikke må falde en 'tilstandsklasse'. Omvendt vurderes det at en merudledning, som ikke fører til at et kvalitetselement falder en tilstandsklasse, er inden for rammerne af direktivet. Lempelsen af kvælstofreguleringen giver en merudledning af kvælstof til vandmiljøet, men det er således ikke givet, at merudledningen vil give et fald i tilstandsklasse for et eller flere kvalitetselementer i et eller flere delvandområder. Århus Universitet og DHI har tilkendegivet, at det ikke inden for tidsrammen er muligt at estimere hvilket niveau for kvælstoftilførsel, der svarer til grænsen mellem forskellige tilstandsklasser fsva. det enkelte kvalitetselement, idet datagrundlaget ikke er tilstrækkeligt robust. Foreløbige beregninger tyder dog på, at der er et potentiale for merudledning indenfor rammerne af definitionen på forringelse i vandrammedirektivet, men det kan ikke på det eksisterende grundlag kvantificeres eller fordeles på delvandområder. Miljø- og Fødevareministeriet lægger op til, at AU/DHI bedes arbejde videre med i løbet af vinter/forår at fastlægge det niveau for kortvarig merudledning, som ligger inden for rammerne af direktivet.

For det andet kommer, at lempelserne vil vise sig i form af en større udledning til vandmiljøet med en forsinkelse såvel i forhold til udvaskningen fra rodzonen som i forhold til transporttiden efter udvaskningen fra rodzonen og indtil den forøgede mængde kvælstof kan måles i udløbet til kystvandene. Der er en forsinkelse på mellem 0 til 15 år fra der lempes – eller gennemføres virkemidler på dyrkningsfladen – til effekten kan aflæses ved en ændret udledning til vandmiljøet. På drænedede arealer vil der nogle steder kunne opleves en umiddelbar respons, mens ændringer i dyrkningspraksis til f.eks. Mariagerfjord først viser sig med mange års forsinkelse.

Samme forsinkelseeffekt gælder for den strukturelle udvikling/baselineeffekten, men nogle af de elementer, som baselineeffekten består af, fx udvikling i udbytter, reduceret ammoniakdeposition, reduktion af landbrugsareal gav også effekt i årene før 2016. Med andre ord burde en indregning af forsinkelseeffekter ikke ændre på, at der er en fast årlig baselineeffekt. En beregning af forsinkelseeffekter ville således forventes at føre til, at effekttabet ved lempelserne spredes ud over en årrække, mens den strukturelle årlige udvikling alene forventeligt påvirkes i mindre grad. Det forhold at lempelserne gennemføres i begyndelsen af perioden mens den strukturelle udvikling halter bagefter, vil således udlignes, når der indregnes forsinkelseeffekter. Det er imidlertid ikke muligt at kvantificere forsinkelseeffekten og fordele den på delvandområder på det nuværende grundlag, men Miljø- og Fødevareministeriet lægger op til, at AU i løbet af foråret arbejder videre med at kortlægge forsinkelseeffekter af de lempelser, der gennemføres.

2.2.7 Høringssvar omhandlende klima

Resumering af høringssvar

Danmarks Naturfredningsforening konstaterer, at der vil ske en ekstraudledning af drivhusgasser, hvis de nuværende kvælstofnormer ændres som påtænkt. Miljørapporten henviser til, at landdistriktsprogrammet 2016-2018 har fokus på tiltag med blandt andet en klimaeffekt. Den ekstra udledning af klimagasser, som den påtænkte ændring af de nuværende kvælstofnormer vil medføre, vil kun i et vist omfang kunne imødegås af tiltag under landdistriktsprogrammet. Det fremgår af miljørapporten. Det betyder, at der med landdistriktsprogrammet ikke vil kunne ske en indsats til at nedbringe landbrugets udledning af klimagasser. Det er DNs vurdering, at det ikke er i overensstemmelse med intentionen bag landdistriktsprogrammet. Derfor bør miljørapporten redegøre for i hvilken udstrækning landdistriktsprogrammet vil og kan blive anvendt til at imødegå en ekstraudledning af drivhusgasser, hvis de nuværende kvælstofnormer ændres.

Landbrug & Fødevarer anfører vedrørende CO₂ udledning, at det i miljørapporten er angivet, at den ekstra kvælstoftilførsel vil betyde en merudledning af 348.500 tons CO₂-ækvivalenter. I denne beregning er ikke indregnet CO₂ bindingen af den ekstra produktion. Den ekstra tilførsel af kvælstof forventes at forøge produktionen med 0,6 ton tørstof pr. ha på godt 2 millioner ha. Dette giver en kulstofbinding på ca. 1,7 mill. ton, hvilket er langt større end den beregnede merudledning. Det er muligt, at beregningerne i rapporten følger den officielle beregningsmetode for opgørelse af emission af klimagasser på nationalt niveau, men ikke desto mindre er det nødvendigt at se opgørelsen i et globalt perspektiv. Og gøres dette, vil kulstofbindingen i afgrøden skulle regnes ind. Ligeledes mangler rapporten at beskrive det forhold, at højere udbytter i Danmark vil frigøre arealer til produktion af bl.a. soja i andre lande. Denne effekt ("indirect landuse effect") bør som minimum beskrives i den endelige miljørapport.

Miljøbevægelsen NOAH bemærker, at miljøvurderingen med hensyn til lovforslagets betydning for klimaet er ligeså ukonkret som i lovudkastet fra oktober. I forhold til dansk landbrugs klimapåvirkning, vil de foreslåede ændringer nemlig trække i den forkerte retning. De historiske reduktioner siden 1990 frem til i dag i udledningen af lattergas er sket sideløbende med de tiltag, der har fundet sted for at mindske kvælstofforureningen. Reduktionerne er især sket i forbindelse med, at kvælstofnormerne blev sat ned samt forbedret kvælstofudnyttelse i husdyrgødningen, der har resulteret i mindsket behov for kunstgødning. Begge dele er en følge af en række handlingsplaner, hvis primære formål har været at nedbringe kvælstofudledningerne. Dette vil regeringen og dens støttepartier nu sætte over styr. Klimaaspektet kommer oveni det uacceptable i at tillade øget kvælstofforurening med alle de negative konsekvenser det vil have for vandkvalitet og biodiversitet.

Danmarks Sportsfiskerforbund finder, at vedtagelse af Landbrugspakken i den nuværende form er klart i modstrid med flere EU-Direktiver – ingen klimaændring medtaget og meget store usikkerheder i grunddata. Forbundet anfører, at alene det forhold, at der i grunddata i Revideret baseline ikke er taget hensyn til klimaændringer, og forfatterne advarer om betydelige usikkerheder, må afklares inden en vedtagelse af lempelser som angivet i Landbrugspakken.

Miljø- og Fødevarerministeriets kommentarer

Når Fødevarer- og landbrugspakken er fuldt indfaset, vil den samlet set have en neutral effekt på klimagasudledningen inkl. effekten af kulstoflagring i jorden. Det er samtidig korrekt, at ændringen af gødskningsnormerne isoleret set vil medføre en forøgelse af udledningen af klimagasser, som Danmarks Naturfredningsforening, Miljøbevægelsen NOAH og Danmarks Sportsfiskerforbund anfører.

Der er flere elementer i Fødevarer- og landbrugspakken, som bidrager til modvirke den øgede udledning, som ændringen af gødskningsnormerne isoleret set medfører. Disse omfatter tiltag under landdistriktsprogrammet, den målrettede arealregulering samt afskaffelsen af muligheden for at opfylde anvende brak, lavskov og randzoner som alternativer til pligtige efterafgrøder, hvis arealerne også anvendes som miljøfokusområder (MFO). Samlet set forventes disse dele af Fødevarer- og landbrugspakken at opveje klimaeffekten af ændringen af gødskningsnormerne. Det til gengæld korrekt, at tiltag under landdistriktsprogrammet isoleret set kun i vist omfang kan imødegå klimaeffekten af de ændrede gødskningsnormer, som Danmarks Naturfredningsforening fremhæver.

For så vidt angår Landbrug & Fødevarers ønske om at medregne den afledte effekt på drivhusgasudledningen i andre lande, som følger af en forøgelse af den danske landbrugsproduktion, finder Miljø- og fødevarerministeriet ikke, at dette er hensigtsmæssigt. Det følger for det første ikke opgørelsesmetoder, som Danmark afrapporterer i forhold til. Derudover vurderes det samlet set ikke at være hensigtsmæssigt for Danmark, at bevæge sig retning af opgørelser af klimapåvirkningen, der medtager klimaeffekten af den danske vareudveksling med omverden set i et globalt perspektiv.

I forhold til medregning af kulstofbinding i afgrøderne, som Landbrug og Fødevarer foreslår, finder Miljø- og fødevarerministeriet, at det fagligt set ikke er den samlede kulstofbindingen i afgrøden, men derimod kulstofbindingen i jorden, det er den relevante parameter at se på i forhold til klimapåvirkningen.

2.2.8 Høringssvar omhandlende evt. DUT

Resumering af høringssvar

Aalborg Kommune mener, at kommunernes udgifter til revision af indsatsplanerne bør fremgå af miljørapporten. Aalborg Kommune har en klar forventning om, at de økonomiske rammer til revisionerne af indsatsplanerne sikres via DUT-midler. Samtidig bør kommunerne inddrages i arbejdet med at vurdere behovet for revision af indsatsplanerne.

Aarhus Kommune mener tilsvarende, at der vil komme ændringer i kommunernes målrettede beskyttelsesindsats, som vil øge de økonomiske/administrative omkostninger for kommunerne, og forventer at de øgede økonomiske omkostninger for kommunerne kompenseres med DUT-midler.

Miljø- og Fødevarerministeriets kommentarer

Miljø- og Fødevarerministeriet finder ikke, at Fødevarer- og landbrugspakken giver anledning til drøftelser omkring DUT, da kommunerne allerede i dag er forpligtede til at udarbejde kommunale indsatsplaner. Det bemærkes, at udgifterne til eventuelle nye, kompenserende foranstaltninger takstfinansieres.

2.2.9 Høringssvar omhandlende byrdefordelingsprincippet

Resumering af høringssvar

BL finder, at Danmark har fået stillet et meget voldsomt reduktionskrav i udsigt hvad angår ammoniak på 24 %. Hvis danske landmænd skal bidrage til løsningen af dette, så er det helt afgørende, at man kan lægge målinger til grund. BL opfordrer derfor ministeriet til at undersøge om konventionen fastlægger særlige beregningsmetoder eller om det er Danmark frit stillet til at foretage målinger og lægge disse til grund ift. målopfyldelse. BL finder, at dette bør indgå som en aktiv del af en kommende ændring af relevante regler, herunder husdyrgodkendelsesloven med tilhørende bekendtgørelse.

Danmarks Sportsfiskerforbund finder, at de politisk beslutninger der ligger til grund for Fødevarer- og Landbrugspakken er baseret på endnu ikke aftalte byrdefordelinger mellem nabolandene. Danmarks Sportsfiskerforbund henviser til kvælstofudvalgets arbejde, hvor det er forudsat at Danmark fremadrettet skal bidrage til en mindre andel med henvisning til at Danmark siden 1997-2001 har nedbragt kvælstofudledningen mere end Sverige og Tyskland. Danmarks Sportsfiskerforbund finder, at den nye beregning er udtryk for et politisk ønske om en ændret byrdefordeling mellem landene omkring os, herunder at lande som Tyskland og Sverige skal mindske deres kvælstofudledning med de ton ekstra kvælstof om året, som Danmark nu vil udlede mere. Danmarks Sportsfiskerforbund spørger i den sammenhæng ind til om der foreligger en politisk aftale med de pågældende lande om en ændret byrdefordeling. Danmarks Sportsfiskerforbund mener, at denne politiske tilgang om byrdefordeling bygger på den forkerte opfattelse, at alle lande har udledt lige meget kvælstof. Men Danmark havde ifølge Danmarks Sportsfiskerforbund en relativt større udledning af kvælstof og Danmarks geografi med meget korte vandløb, gør at det er naturligt, at Danmark også har en større reduktion af udledningerne end vore nabolande. De er således uenig i, at Danmark har leveret en større historisk indsats end flere af vores nabolande.

Miljø og Fødevarerministeriets kommentarer

I modellerne til opgørelse af det danske indsatsbehov indgår antagelser om – og beregninger af – den danske tilførsel af kvælstof til vandmiljøet ift. den samlede tilførsel. Modellerne estimerer sammenhængen mellem dansk landbaseret kvælstoftilførsel og vandmiljøtilstanden. Hvis sammenhængen er stærk – dvs. hvis variationen i den danske landbaserede kvælstoftilførsel i høj grad hænger sammen med variationen i vandmiljøtilstanden – vurderes den danske andel af den samlede tilførsel at være stor og vice versa.

Disse beregninger tager udgangspunkt i en basisperiode, som er den tidsperiode, der anvendes som udgangspunkt for beregningen af den danske målbelastning af de marine vandområder og dermed den nødvendige danske indsats. Denne periode har hidtil været den seneste fem-års periode forud for indsatsen, hvor data er tilgængeligt, dvs. 2008-12 fsva. høringsudkastet til kommende vandområdeplaner.

Fastsættelsen af basisperioden implicerer, at der ikke tages højde for den reduktion (eller forøgelse) der måtte være gået forud for basisperioden. I det omfang, Danmark har leveret et større historisk bidrag end vores nabolande tages der dermed ikke højde for det.

Konkret kan det eksemplificeres ved det tænkte eksempel, at fx Danmark og Tyskland i basisperioden 1997-2001 hver udledte 50 pct. kvælstof til et delvandopland, hvor der er et indsatsbehov på 100 tons. Således opgøres Danmarks og Tysklands indsatsbehov til 50 tons for begge landes vedkommende. I den efterfølgende tænkte periode, reducerer Danmark sit bidrag med 50 tons, mens Tyskland ikke reducerer sit bidrag. Dermed vil der fortsat være et udestående indsatsbehov på 50 tons, og fordi Danmark fortsat udleder kvælstof til vandmiljøet, så vil beregningen fortsat vise, at når Danmark udleder fx 1 ton kvælstof ekstra, så er der en effekt på miljøindikatoren klorofyl. Det betyder, at hvis der er et indsatsbehov (som der vil være i eksemplet, når Tyskland ikke har reduceret), så vil beregningen vise, at en del af det er dansk, selvom Danmark faktisk har reduceret med sin oprindelige andel. Danmark har siden starten af 1990'erne gennemført en lang række af tiltag for at nedbringe kvælstoftilførslen. Det er sket i bl.a. vandmiljøplan (VMP) I, II og III. Andre lande har ikke haft samme fokus og gennemført samme reduktioner.

DHI og DCE har oplyst, at Danmark i perioden 1997-2003 frem til 2008-2010 har reduceret kvælstofudledningen med 20 %, mens eksempelvis Sverige og Tyskland har reduceret deres kvælstofudledning med 13 % og Polen med 7 % i samme periode.

På den baggrund har Kvælstofudvalget anmodet Aarhus Universitet og DHI om at foretage en genberegning af målbelastningen, hvor basisperioden 1997-2001 lægges til grund i beregningen af den danske andel. Vandrammedirektivet blev vedtaget i år 2000, hvorfor det anses for rimeligt at beregne den danske andel af indsatsen på dette tidspunkt.

Genberegningerne har vist, at målbelastningen øges med 1.703 tons, når basisperioden justeres til 1997-2001.

Det er i Fødevarer- og landbrugspakken aftalt, at den ændrede basisperiode anvendes, idet der på den måde i højere grad tages højde for Danmarks historiske indsats.

2.2.10 Høringssvar omhandlende prioritering af landbruget frem for andre erhverv

Resumering af høringssvar

Foreningen for skånsomt kystfiskeri ser med alvorlighed på forslaget om at landmændene skal kunne øge gødningstildelingen på markerne, idet den bebudede øgning af næringsstofftilførslen til de marine områder risikerer at stoppe den positive udvikling i havområderne inden den overhovedet er kommet ordentlig i gang. Udledning fra landbruget betyder et forringet marint miljø, og dermed en negativ indflydelse på fiskernes muligheder for at drive deres erhverv. Foreningen mener ikke at der er entydige svar, men en række sammentræf bør tages i betragtning med tilladelse til at øge udledningen. Der tegner sig et billede af at man med det aktuelle forslag vælger et erhverv over et andet.

Bryggeriforeningen mener, at det bør sikres, at en mérbelastning på ét område ikke fører til en øget reduktionsforpligtelse på et andet område, herunder påføres øgede omkostninger som følge af øget gødsning. Hvis et vandværk eller et spildevandsselskab pålægges yderligere omkostninger til rensning eller andre reduktionsforpligtelser, for at kompensere for en øget mérbelastning som følge af de øgede gødsningsnormer, så bør vandværkets eller spildevandsselskabets méromkostninger hertil ikke pålægges de vandforbrugende fødevarerirksomheder.

Aalborg kommune anfører at ændringerne vil betyde, at vandværkerne vil få en forøget udgift til at gennemføre de ekstra indsats til beskyttelse af drikkevandet, og denne regning vil havne hos forbrugerne. Det anerkendes at dette fremgår af miljørapporten, men der mangler en konkret beregning af den økonomiske betydning.

I et privat høringssvar pointeres det, at der i rapporten kun lægges vægt på det økonomiske konsekvenser for landbrugssektorer ved ændrede gødsningsnormer. For at give et retvisende billede bør økonomiske analyser af andre sektorer end landbruget inddrages for at belyses de samfundsmæssige konsekvenser, herunder for vandforsyning, turisme med videre.

Bæredygtig Landbrug mener, at det er et problem at regionerne har et særligt ansvar for jordforurening, mens kommunerne har ansvar for nitrat og pesticider. Dvs. kommunernes eneste mulighed for at gribe ind er ift. landbruget. Det er et problem, fordi man på denne vis overser punktkildeforurening, fx fra nedlagte lossepladser, m.v. Resultatet bliver, at der sker alt for store indgreb ift. nitrat og pesticider, mens der ikke gøres tilstrækkeligt ift. at rense op efter fortidens synder.

Science, KU anfører, at den øgede kvælstofbelastning af grundvandet ikke er vurderet, og at det kan vise sig at blive kostbart for drikkevandsforsyningen.

Aarhus Kommune mener, at man risikerer, at der slet ikke sker en beskyttelse mod mere nitrat, hvorved grundvandsressourcen tager varig skade til ulempe for kommende generationer. Og når udgiften lægges over på vandforbrugerne, skal finansieringen ikke hentes på finansloven. Aarhus Kommune ser ingen grund til at udelade merudgiften for vandforbrugeren fra den politiske behandling af forslaget om mere gødsning.

Frie Bønder - Levende Land ser ikke grundlag for at bruge global fødevarerforsyning som argument for en øget belastning af havmiljø og grundvand til fordel for en forøgelse af fødevarerproduktionen i Danmark. FAO vurderer, at der globalt produceres fødevarer til omkring dobbelt så mange mennesker, som bebor planeten. Det er således ikke et spørgsmål om fødevaremangel, der begrundet landbrugspakken, men et snævert ønske om en håndsækning til de dele af landbrugserhvervet, der er belastet af en alt for omfattende gældsbyrde og stigende priser på salgsafgrøder og animalske produkter. Frie Bønder - Levende Land betragter denne håndsækning i bedste fald som yderst tvivlsom, men til gengæld er den negative samfundsnyttige værdi i form af forringelser af havmiljø og grundvand helt sikker.

NOAH konkluderer, at landmændene i pakken skal have friere rammer til at forurene grundvandet med kvælstof, så forventes de rådighedsindskrænkninger, der bliver nødvendige som resultat af den forøgede gødsning, at skulle betales af vandbrugerne.

KL anfører, at miljørapporten ikke tager stilling til, om der vil ske forurening af grundvandsressourcen som følge af ændringen af gødskningsreglerne. En ukendt regning for den øgede belastning af grundvandet overlades til vandværkerne.

Miljø- og Fødevarerministeriets kommentarer

Med fødevarer- og landbrugspakken gives en håndsækning til fødevarer- og landbrugserhvervet for at gøre erhvervet bedre rustet til at øge råvaregrundlaget og eksporten, samt medvirke til at skabe vækst og beskæftigelse i hele Danmark.

Med en årlig eksport på 148 mia. kr. i 2014 og en samlet beskæftigelse på omkring 140.000 personer har den samlede danske fødevarer- og landbrugssektor udviklet sig til en succes, som skaber vækst og beskæftigelse i hele Danmark – ikke mindst i landdistrikterne. En succes, vi skal værne om og bygge videre på.

Med fødevarer- og landbrugspakken sikres væsentlige strukturelle forbedringer for landbruget. Det medvirker til at skabe bedre mulighed for, at landbruget kan arbejde sig ud af krisen og dermed danne grundlag for en sund og mere bæredygtig finansieringssituation. Dette vil også give et forbedret grundlag for, at erhvervet kan foretage de nødvendige investeringer i vedligehold og udvikling af produktionsapparatet.

2.2.11 Høringssvar omhandlende Lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold

Resumering af høringssvar

Århus Kommune anfører, at grundvandet/drikkevandet vil blive påvirket negativt af de øgede kvælstofnormer, hvilket vil få store konsekvenser for den danske drikkevandsforsyning. Medmindre tiltag til reduktion af kvælstoftab tilfældigvis placeres i disse områder, vil en merudvaskning over

miljømålet skulle afbalanceres af dyrkningsrestriktioner. Endvidere vil de øgede kvælstofnormer føre til øget anvendelse af pesticider, som vil påvirke mulighederne for fremadrettet at anvende grundvand til drikkevand efter en simpel vandbehandling.

Kommunen anfører, at planen vil medføre øgede udgifter til kommunerne for forbrugerne forbundet med beskyttelse af grundvand og drikkevand, hvilket er i strid med forureneren betaler princippet. Forbrugerne vil komme til at opleve stigende vandpriser ikke mindst i områder hvor nitratsfølsomme indvindingsområder kombineres med et lille antal forbrugere. Sidstnævnte vil give en økonomisk skævvridning. Hvis disse konsekvenser udrulles til hele landet vil der skulle overføres meget store pengebeløb fra borgerne til landbruget. Når udgiften lægges over på forbrugerne bliver der tale om en indirekte skat, som rammer socialt skævt, fordi alle betaler det samme for vandet uanset indtægt. Merudgiften for vandforbrugeren kan ikke udelades af den politiske behandling af forslaget om mere gødsning. For Århus Kommune er der beregnet en årlig udgift til merindsatsen på mellem 1,1 - 3, 8 mio. Kr. og for Samsø til mellem 0, 3 - 1, 0 mio. kr. En varig rådighedsindskrænkning i form af engangserstatning vil kunne løbe op i mellem 27, 5 - 95, 0 mio. Kr. for Århus og 7, 5 - 25, 0 mio. Kr. for Samsø (beregnet som 25 års erstatning).

Planen savner sammenhæng koordinering og sammenhæng med vandsektoren. Lov om vandsektorens organisering indeholder et loft for, hvor meget taksten kan sættes op under den gældende indtægtsramme, og der er et effektiviseringskrav på både drifts- og anlægsomkostninger. Dette medfører alt andet lige en forsinkelse og/eller en forringelse af miljøindsatsen, hvilket er i modstrid med lovens formål, nemlig at sikre en vand- og spildevandsforsyning af høj sundheds- og miljømæssig kvalitet, som tager hensyn til forsyningssikkerheden, klimaet og naturen.

Vandværkets eller spildevansselskabets meromkostninger som følge af planen bør ikke pålægges de vandforbrugende virksomheder. Da udledningen på sigt vil falde, må det også føre til, at vandselskabernes og spildevansselskabernes omkostninger på sigt vil falde.

Det findes betænkeligt, at de kommunale indsatsplaner ikke allerede er udarbejdet og effektueret for områder omkring nitratsfølsomme områder med særlig drikkevandsbeskyttelse og indvindingsoplande (OSD) til almene vandforsyninger udenfor OSD.

I DK er der netop gennemført en kortlægning af, hvor grundvandet er sårbart for nitrat. Kortlægningen mv. for 2, 7 milliarder kr. er finansieret af vandforbrugerne. Denne viden skal anvendes i den aktuelle situation i stedet for her og nu at tillade yderligere gødsning i disse områder.

Årlige landsdækkende ændringer af gødningsnormen gør det vanskeligere for kommunerne at håndtere beskyttelsen af grundvandet i indsatsplanerne. For at sikre den fremadrettede beskyttelse af den anvendte del af grundvandsressourcen (indvindingsoplande til almene vandværker) samt den fremtidige ressource inden for området med særlige drikkevandsinteresser bør der i disse områder i stedet anvendes en fast kvælstofnorm tilpasset områdets sårbarhed.

Der opfordres til at der ved gennemførelsen af de frivillige kollektive indsatser er fokus på beskyttelsen af indvindingsoplande til almene vandværker og nitratsfølsomme indvindingsområder, så den ønskede miljøtilstand i forhold til grundvandet kan nås.

Flere lodsejere vil blive omfattet af dyrkningsrestriktioner og de lodsejere, der allerede i dag er berørt, kan få pålagt dyrkningsrestriktioner på yderligere arealer. Det vil medføre øgede omkostninger.

Miljø- og Fødevarerministeriets kommentarer

Indledningsvis bemærker Miljø- og Fødevarerministeriet, at Lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold som ressortområde henhører til Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet.

I forhold til spørgsmålet om beskyttelsen af grundvand vurderer ministeriet, at den eksisterende regulering vil sikre en tilfredsstillende drikkevandsbeskyttelse.

Der henvises endvidere til ministeriets kommentarer i afsnit 2.2.1 om drikkevand.

3) Valg af planen frem for rimelige alternativer

Hvis ikke planen gennemføres, vil den hidtidige restriktion af gødningstildelingen videreføres. Der vil derfor ikke være yderligere negative miljøkonsekvenser ved et 0-alternativ. Således vil den i miljørapporten beskrevne merudledning af kvælstof som følge af udfasningen af normreduktionen bortfalde ligesom effekterne af de afbødende foranstaltninger ligeledes vil bortfalde. Derimod vil der være en negativ erhvervsøkonomisk effekt, hvis planen ikke gennemføres. IFRO har senest vurderet, at normreduktionen medfører et årligt tab for landbruget på mellem 1,3 – 1,8 mia. kr. Erhvervets egne beregninger viser et betydeligt større tab bl.a. pga. andre antagelser om udbytte- og proteintab som følge af reduceret gødskning.

Såfremt planen ikke blev gennemført, ville belastningsniveauet endelig isoleret set falde som følge af baseline, idet der med en fixeret, generel normsænkning dog heller ikke ville kunne indføres en målrettet regulering baseret på en individuel udvaskningsadgang.

Samlet set vurderes planen for udfasning af de reducerede normer samt de afværgende foranstaltninger i den overvejende del af overfladevandområderne at kunne gennemføres, uden at dette indebærer en negativ indvirkning.

En merbelastning i det nævnte omfang skal dog ses i sammenhæng med de betydelige udsving, der findes i den årlige opgørelse af belastningen, og det er usikkert, om en et-årig merudledning i denne størrelsesorden vil kunne få en målbar effekt i det marine miljø. En eventuel negativ indvirkning vil i 2016 blive søgt håndteret gennem anvendelse af afværgeforanstaltninger, jf. afsnit 1.1 i miljøvurderingen. Fra 2017 og frem forudsættes normudfasningens effekt på vandmiljøet på yderligere hhv. ca. 660 tons og 430 tons som beskrevet i afsnit 1 håndteret fuldt ud.

Det er på baggrund af det nuværende vidensgrundlag ikke muligt at afvise, at der er en risiko for, at den øgede nitratbelastning af grundvandet som følge af normlempelsen kan medføre, at grundvandsforekomster kan blive udsat for en negativ indvirkning. En sådan indvirkning vil blive søgt håndteret gennem anvendelse af de ovenfor nævnte afværgeforanstaltninger, jf. afsnit 1.1 i miljøvurderingen. Naturstyrelsen har igangsat et arbejde for at vurdere indvirkningen af øget gødskning for hver enkelt grundvandsforekomst. På baggrund af dette arbejde kan det vurderes, hvorvidt planen for øget gødskning medfører negativ indvirkning på grundvandet. Resultatet af dette arbejde forventes at foreligge i juni 2016.

4) Overvågning af væsentlige miljøpåvirkninger

Overvågning af effekten på natur og miljø af planen for udfasning af kvælstofnormreduktionen vil blive håndteret som del af det nationale overvågningsprogram NOVANA. Det danske natur- og miljøovervågningsprogram har til formål at tilvejebringe viden om natur- og miljøtilstanden i Danmark. Denne viden er en del af forvaltningsgrundlaget for den danske natur- og miljøpolitik og beslutningsgrundlaget for miljøpolitiske initiativer. Data fra programmet indgår også i dokumentationen af effekterne af forvaltningsmæssige initiativer på natur- og miljøområdet.

NOVANA er målrettet efter både 1) at skabe et nationalt overblik over natur- og miljøtilstanden i Danmark samt 2) at kunne give viden om konkrete områder og lokaliteter i Danmark til brug for udarbejdelse af de næste vand- og Natura 2000-planer, herunder at vurdere effekterne af de første vand- og Natura 2000-planer, som følger af implementering af Vandramme- og Natura 2000-direktiverne (dvs. Habitat- og Fuglebeskyttelsesdirektiverne). Endvidere er programmet tilrettelagt efter at overvåge luftforurening med henblik på bestemmelse af belastningen af naturen med kvælstofforbindelser samt human eksponering.

Denne kombination af nationalt overblik og konkret viden om specifikke områder opnås ved, at flere af delprogrammerne i NOVANA er tilrettelagt efter Vandrammedirektivets principper ved en kombination af såkaldt Kontrolovervågning og Operationel overvågning. Kontrolovervågningen beskriver den generelle tilstand og udvikling i miljøet og naturen på nationalt niveau. Operationel overvågning er til gengæld tilrettelagt til at beskrive tilstanden i konkrete områder og lokaliteter, som er i risiko for ikke at opfylde miljømålene i vand- og Natura 2000-planerne.

NOVANA-programmet muliggør dermed en løbende overvågning af udviklingen i de natur- og vandområder, hvortil der sker en øget udledning af kvælstof som følge af udfasning af kvælstofnormreduktionen, så det sikres, at den øgede udledning ikke medfører væsentlig forringelse af natur- og miljøtilstand.