

NOTAT

September 2015

EU-notat

1. Direktivforpligtelser og mulige sanktioner

Både vandrammedirektivet (VRD) og nitratedirektivet (ND) indeholder forpligtelser, der overordnet går ud på, dels at der ikke må ske en tilbagegang, dels at der skal sikres en vis fremgang/nedbringelse af forurening i vandmiljøet.

VRD stiller således krav om, at 1) skal iværksættes nødvendige foranstaltninger for at forebygge forringelser af vandmiljøet og at 2) der skal opnås "god tilstand" i vandmiljøet senest i 2015, medmindre direktivets undtagelses- og fravigelsesmuligheder kan anvendes. Hvis Danmark overtræder én af forpligtelserne, kan Kommissionen anlægge en traktatkrænkelssag. De overordnede formål i ND er, at 1) der skal ske nedbringelse af vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater fra landbruget og 2) at der sker forebyggelse af yderligere forurening af denne art.

Derudover indeholder begge direktiver en række processuelle bestemmelser, herunder et krav i VRD om, at vandområdeplaner skal revideres og offentliggøres hvert 6. år, og i ND et krav om, at der skal udarbejdes nitrathandlingsplaner for sårbare områder, der skal gennemgås og om fornødent revideres hvert 4. år.

Såfremt Kommissionen indleder en traktatkrænkelssag mod Danmark enten som følge af manglende eller mangelfulde vandområde- eller nitrathandlingsplaner, vil det derudover kunne give problemer med:

1. I forhold til ND, vil Kommissionen kunne afslå at forlænge den undtagelse Danmark har, som betyder, at kvægbrugere ved at opfylde særlige miljøkrav kan udbringe mere husdyrgødning per hektar end den fastsatte grænse i direktivet på 170 kg N/ha fra husdyrgødning. Den danske undtagelse giver mulighed for, at kvægbrugere kan udbringe op til 230 kg N/ha.
2. At ændringerne til Danmarks landdistriktsprogram (LDP) for 2016 og frem ikke kan godkendes så længe traktatkrænkelssagen er i gang – og landmændene derfor ikke kan kompenseres som forudsat.

2. Processer ift. EU

Ift. ND, er der i september 2015 på embedsmandsniveau påbegyndt bilaterale drøftelser med Kommissionen med henblik på at opnå Kommissionens anerkendelse af, at Danmark fortsat overholder ND samtidig med fuld gennemførelse af fødevarer- og landbrugspakken baseret på VKO's 16 pkt. plan. Fødevarer- og Landbrugspakken lægges til grund for revision af nitrathandlingsplanen, herunder at indsatser eller dele af indsatser, der hidtil har været omfattet af nitrathandlingsplanen, fremadrettet skal kunne indgå i en målrettet regulering med en klar adskillelse af tiltag til implementering af henholdsvis VRD og ND. Samtidig er det ved de indledende drøftelser med Kommissionen blevet anført, at Danmark ønsker en forhandling af fornyelse af den danske undtagelse fra ND ift. kvægbrug. Der er aftalt en fortsat tæt dialog med Kommissionen på embedsmandsniveau om indhold i en ny revideret nitrathandlingsplan. Sagen vil også blive rejst på politiske niveau i det omfang det er påkrævet for at maksimere sandsynligheden for at en ny revideret nitrathandlingsplan vil udgøre en tilstrækkelig implementering af ND.

Ift. VRD skal vandområdeplanerne for 2. planperiode (VP2) vedtages senest d. 22.

december 2015 for at overholde direktivets processuelle regler. EU-Kommissionen skal ikke godkende vandområdeplanerne, men de skal sendes til kommissionen senest 3 måneder efter offentliggørelsen, dvs. senest 22. marts 2016. Det må forventes, at de danske vandområdeplaner bliver lidt forsinket ift. fristerne, men at de vil kunne sendes til kommissionen inden sommer 2016. Miljø- og fødevarerministeriet vil gå i dialog med kommissionen når en endelig tidsplan er kendt, mhp. at minimere risikoen for at kommissionen starter en sag alene på grund af denne forsinkelse.

Fremadrettet har Danmark overordnet 3 muligheder for at adressere emner i VRD, som er uklare, mangelfulde eller som direktivet ikke tager stilling til eller for at søge indflydelse ift. Kommissionens fortolkning af VRD.

1. Danmark kan til enhver tid rette bilateral henvendelse til Kommissionen og gøre brug af muligheden for uformelle drøftelser på embedsmandsniveau eller politisk niveau mhp. at afsøge grænserne for VRD, rejse fortolkningsspørgsmål, foreslå nye initiativer m.v. Der er på vandområdet etableret et uformelt samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne, som har til formål at bidrage til forbedring og koordinering af implementering af VRD ("Common Implementation Strategy"), der bl.a. udarbejder ikke-bindende vejledninger til brug for medlemsstaternes fortolkning af direktivet. Der fastsættes netop nu arbejdsprogram for 2016-2018, hvorfor et evt. ønske om nye retningslinjer kan fremføres i efteråret 2015.
2. Danmark kan - hvis den støder på et problem, der har indvirkning på forvaltningen af dens vand, men som den ikke selv kan løse - søge at afklare sådanne bilaterale problemstillinger ved at foreligge dem for kommissionen, der efter VRD er forpligtet til at svare inden for en periode på seks måneder.
3. Kommissionen skal senest i år 2019 tage VRD op til fornyet overvejelse og foreslå eventuelle nødvendige ændringer. Kommissionen kan enten vælge alene at foretage mindre tilretninger af direktivet, men kan også vælge helt at åbne direktivet og brede det mere ud. Der kan i den forbindelse fra dansk side arbejdes for et nyt fokus i VRD eller søges at påvirke Kommissionen i en bestemt retning.

3. Konsekvenser af risici ift. EU

Hvis Danmark ikke overholder de forpligtelser i EU-direktiverne, som er beskrevet ovenfor, kan det forventes, at Kommissionen vil indlede en traktatkrænkelssag mod Danmark. En traktatkrænkelssag følger altid 3 faste proceskridt før en evt. domsfældelse: 1. En åbningsskrivelse, 2. En begrundet udtalelse og 3. en stævning.

Hvis Danmark under 1 og 2 ikke formår at tilbagevise Kommissionens påstande eller afhjælpe den mangelfulde implementering, stævner Kommissionen Danmark for EU-domstolen. Taber Danmark sagen kan Kommissionen anlægge ny retssag mod Danmark ved EU-domstolen med påstand om økonomiske sanktioner (engangsbeløb og/eller tvangsbøder). Disse bøder befinder sig i millionklassen i euro. Ved fastlæggelse af bødeniveauets størrelse lægges vægt på overtrædelsens karakter, varighed, medlemsstatens betalingsevne, størrelse af landets BNP samt landets antal stemmer i Rådet.

3.1. Vandrammedirektivet

Der er tre muligheder for, at Kommissionen vil indlede en traktatkrænkelssag og sende en åbningsskrivelse til Danmark for overtrædelse af VRD, nemlig:

1. Hvis Danmark ikke overholder de processuelle krav, som VRD foreskriver.
2. Hvis Danmark ikke sikrer, at der ikke sker en forringelse af vandmiljøet.
3. Hvis Danmark ikke når miljømålet om "god tilstand" eller har anvendt

undtagelses- og fravigelsesmuligheder i for stort omfang eller vurderet anvendelseskriterierne anerledes end Kommissionen.

Ad 1.

EU-Kommissionen har tidligere - og i forbindelse med Danmarks vedtagelse af første generations vandplaner (VP1) - påbegyndt traktatkrænkelssager mod Danmark, både i form af åbningsskrivelser og begrundede udtalelser, på baggrund af overtrædelse af processuelle krav i VRD. Danmark har dog, på nær én gang i 2014 pga. forsinket vedtagelse af VP1, nået at rette ind før sagen nåede til egentlig domsfældelse.

Ad 2.

EU-domstolen for nyligt afsagt dom¹ om fortolkningen af forpligtelsen til at sikre "ikke forringelse". Dommen er en skærpelse ift. hvordan Danmark – og en lang række andre lande, herunder Tyskland – hidtil har forstået kravet. EU-domstolen fastslår, at begrebet "forringelse" ikke alene kan anses for at vedrøre ændringer, som medfører en lavere klassifikation ift. tilstandsklassen, men at der vil være tale om en forringelse i strid med VRD, hvis blot ét enkelt kvalitetselement falder et niveau, uanset at forringelsen ikke fører til, at hele vandområdet rykker en tilstandsklasse ned.

Hvis regeringens gennemførelse af VKO's 16. pkt. plan, herunder ophævelse af randzoner, hævet gødskningsnorm og ophævelse af forbud mod gødskning i § 3-områder, medfører en forringelse af tilstanden i strid med VRD, er der risiko for, at Kommissionen vil indlede en traktatkrænkelssag mod Danmark.

Pga. usikkerhederne omkring effekten af lempelserne og af de kompenserende foranstaltninger, som vil blive i værksat samt den forsinkelse der er ift., hvornår effekten af de kompenserende foranstaltninger får betydning for vandmiljøet, er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at konkludere, om – og i givet fald hvornår – der vil ske en forringelse af tilstanden. Risikoen ift. EU er således sammenhængende med risikoen for, at der sker en forringelse af tilstanden.

Det er uklart om Kommissionen vil vælge at fortolke VRD således, at et direktivbrud foreligger på tidspunktet, hvor en forringelse rent faktisk kan *måles* i vandmiljøet eller at direktivbruddet foreligger allerede på tidspunktet, hvor Danmark *træffer beslutning* om at iværksætte lempelser, der er egnede til at medføre forringelser i vandmiljøet. Det kan således ikke afvises, at Kommissionen alene på baggrund af indholdet i de kommende vandområdeplaner (VP2) og de iværksatte lempelser vurderer, at der er risiko for tilbagegang og på den baggrund indleder en sag. I den situation vil muligheden for at bestride dette fra dansk side dog være væsentlig større, end i en situation hvor der faktisk er konstateret en faktisk tilbagegang, særligt med henvisning til den forventede 'automatiske' kvælstofreduktion samt iværksættelse af kompenserende foranstaltninger.

Ad 3.

For at afværge Kommissionens kritik for manglende målopfyldelse ift. kravet om "god tilstand" i vandmiljøet er det afgørende, dels at Danmark sikrer indsatser for at sikre gradvis forbedring af vandmiljøet, og dels at der kan anvendes undtagelses- og fravigelsesmulighederne i VRD for de vandområder, der ikke kommer i god tilstand i 2015.

¹Dom af 1. juli 2015 i sagen C-461/13.

VRD indeholder fire muligheder for, under bestemte forudsætninger, at fravige de generelle miljømål i direktivet om opnåelse af ”god tilstand” i 2015. Det bør altid først undersøges, om god tilstand vil kunne nås ved fristforlængelse, men hvis det er klart, at god tilstand aldrig vil kunne nås - og betingelserne i øvrigt er til stede - kan undtagelsen om fastsættelse af et mindre strengt miljømål anvendes. Dette er den primære baggrund for, at der i både VP1 og i udkastet til VP2 alene er anvendt undtagelsesbestemmelsen om fristudskydelse.

Det er uklart, hvordan Kommissionen stiller sig i forhold til den danske fortolkning af anvendelsen af kriterierne for brugen af undtagelserne. Såfremt Kommissionen vurderer, at undtagelsesbestemmelserne er anvendt forkert eller for vidt omfang, kan Kommissionen indlede en traktatkrænkelssag. Desto flere vandområder, der undtages, desto mere kan Danmark komme i Kommissionens søgelys. I vurderingen af, om der er gjort uforholdsmæssigt stort brug af undtagelser, vurderes, at det vil kunne tillægges betydning, om der kontinuerligt er arbejdet hen imod målet om god tilstand, og om indsatserne er tilstrækkelige, til at målet nås inden udgangen af 2027, som er den længste udsættelse af fristen for målopfyldelse, direktivet giver mulighed for.

3.2. Nitratdirektivet

I forhold til ND er der to overordnede risici ift. EU:

1. Risiko for en traktatkrænkelssag for manglende eller utilstrækkelig implementering af ND i ny revideret nitrathandlingsplan og
2. Risiko for, at Kommissionen ikke godkender en fornyelse af den danske undtagelse fra ND, der betyder, at kvægbrugere ved at opfylde særlige miljøkrav kan udbringe mere husdyrgødning per hektar end den fastsatte grænse i direktivet på 170 kg N/ha fra husdyrgødning.

Ad. 1.

Det vurderes usandsynligt at en ny revideret nitrathandlingsplan til implementering af ND, der indeholder færre bindende foranstaltninger end den gældende, i sig selv skulle kunne udgøre grundlag for en traktatkrænkelssag mod Danmark, så længe en ny målretning af tiltag under VRD gennemføres på en sådan måde, at den samlede indsats for vandmiljøet fortsat varetages og beskyttelsesniveauet opretholdes. Kommissionens endelige vurdering kendes ikke endnu, men foreløbige tilkendegivelser fra Kommissionen tyder på en interesse og forståelse for Danmarks ønske om at målrette indsatsen for vandmiljøet, men samtidig at der er tale om en svær og kompliceret øvelse, der fordrer et klart administrationsgrundlag og fokus på kontrolforanstaltninger. Kommissionens endelige vurdering kan først afklares, når resultaterne af Kvælstofudvalgets arbejde og forskernes genberegninger er kendt, og Danmark kan vise den konkrete forventede udvikling i kvælstofbelastning.

Historisk set har Danmark modtaget to åbningsskrivelser fra Kommissionen i forhold til ND henholdsvis den 14. november 1997 (åbningsskrivelse) og den 22. december 2010 (præåbningsskrivelse). Danmark har ikke efterfølgende modtaget åbningsskrivelser ift. ND, men både i 1997 og 2010 rettet ind som følge af åbningsskrivelserne, hvorefter Kommissionen ikke har foretaget sig yderligere. Danmark er således ikke blevet dømt for mangelfuld implementering af ND.

Ad. 2.

Kommissionen har tilkendegivet, at forhandling af undtagelsen for kvæg skal ske på baggrund af en gældende nitrathandlingsplan, som udløber med udgangen af 2015. Kommissionen har ved de indledende drøftelser på embedsmandsniveau tilkendegivet at det forventes, at der vil være mulighed for en formel forlængelse af

den gældende nitrathandlingsplan ind i 2016, således at en ny revideret nitrathandlingsplan kan udarbejdes, når der er truffet politisk beslutning om den fremadrettede regulering i Danmark. En forlængelse af undtagelsen vil dog forventeligt skulle forhandles på baggrund af en revideret nitrathandlingsplan, såfremt forudsætningerne for den gældende ændres med ændret national lovgivning. Dette udgør såvel indholdsmæssigt som tidsmæssigt en betydelig udfordring for opnåelse af en fornyelse af undtagelsen.

4. Risici for landdistriktsprogrammet ved en ændring af den danske implementering af nitratdirektivet

Den nuværende danske implementering af ND udgør baseline for støtteordninger i landdistriktsprogrammet (LDP). Det betyder, at det er en forudsætning for at kunne modtage tilskud (fx til pleje af græsarealer), at generelle krav til landmanden, der følger af ND vedr. gødskning, samt andre relevante lovkrav, skal være opfyldt. De aktuelle baselinekrav for hver støtteordning er fastsat i landdistriktsprogrammet, som er godkendt af Kommissionen for perioden 2014-2020.

En ændring af den danske implementering af ND og eventuelle andre relevante krav vil betyde, at LDPs baselinekrav skal ændres. Dette vil få betydning for forslag til kommende støtteordninger, samt ændre i forudsætningerne for allerede eksisterende støtteordninger. Mulige konsekvenser og omfanget heraf vil skulle undersøges nærmere i forbindelse med en kommende programændring efter 2016.

Da LDP er medfinansieret af EU, skal programændringer godkendes af Kommissionen. Hvis Kommissionen stiller sig kritisk over for et fremtidigt forslag om ændring af programmets baseline, eller andre elementer i en programændring, kan godkendelsesprocessen trække ud. Det kan betyde, at de omfattede støtteordninger ikke kan iværksættes, eller ikke kan iværksættes på de ønskede betingelser. Programændringer, som Kommissionen ikke vil godkende, kan ikke gennemføres. Hvis Kommissionen eksempelvis finder, at Danmark ikke lever op til sine direktivforpligtelser vedrørende vandmiljøet, kan det derfor få den konsekvens, at landdistriktsprogrammets vandindsatser ikke kan gennemføres som ønsket.

I 2016 er der planlagt nye og ændrede indsatser i landdistriktsprogrammet, som implementeres ved en programændring. Heri indgår ingen ændringer af baseline relateret til nitratimplementeringen. Denne programændring forventes fremsendt til Kommissionen officielt primo december 2015. Programgodkendelsen forventes primo juni 2016, men det kan dog ikke udelukkes, at der kan opstå udfordringer i godkendelsesprocessen, hvis Kommissionen stiller sig kritisk over for elementer i programændringen eller emner relateret til denne, såsom ændringer i direktivimplementeringen i Danmark.

En forsinkelse af programændringen for 2016 vil have væsentlige konsekvenser:

1. Den planlagte staldindsats med tilskud til investeringer i nye og renoverede kvæg- og svinestalde samt miljøteknologier forsinkes. Indsatsen er på 352 mio. kr. i 2016. Desuden forsinkes øvrige nye indsatser.
2. En forsinkelse vil have konsekvenser for opnåelsen af programmets fastsatte mål, som har betydning for, om hele EU-rammen kan udnyttes (resultatreserven). Desuden øges risikoen for, at der ikke kan opnås fuld hjemtagning af EU-rammen for programperioden 2014-2020.
3. Der er risiko for, at fleksmidlerne ikke kan udmøntes fra 2016. Flexmidlerne er de midler, som overføres til landdistriktsprogrammet (søjle II) fra den direkte landbrugsstøtte (søjle I), og som først kan anvendes, når programændringen er godkendt.

5. Samlede risikovurdering

Ift. VRD begrænser Danmark risikoen for overtrædelse af VRD og dermed sandsynligheden for, at Kommissionen indleder retlige skridt mod Danmark ved at sikre, dels at VP2 vedtages til tiden, dels sørge for at iværksætte kompenserende foranstaltninger de steder, hvor der må formodes at ske en forringelse af tilstanden og dels sørge for at anvende direktivets undtagelses- og fravigelsesmuligheder, hvor miljømålet ”god tilstand” ikke kan opnås i 2015. Ift. ND begrænser Danmark risikoen for traktatkrænkelssag ved at være i tæt dialog med Kommissionen ift. forventninger til kommende ændringer af nitrathandlingsplanen, ligesom Danmark er i færd med at afklare muligheden for, at få Kommissionens accept af en forlængelse af den eksisterende nitrathandlingsplan frem til der foreligger en ny, revideret nitrathandlingsplan.

Kommissionens vurdering og reaktionsmønster både ift. VRD og ND vil formentlig afhænge af flere faktorer – herunder øvrige sager, hvor Danmark er involveret. Risikoen for en traktatkrænkelssag eller for, at Danmark ikke får fornyet den undtagelse for kvæg, som Danmark har fra det direktivets grænse på 170 kg N/ha fra husdyrgødning, må således ses i lyset af Danmarks *samlede* indsats for loyalt at sikre overholdelse af vores EU-forpligtelser på området. Samlet set må regeringens tiltag og gennemførelse af 16.pkt. planen formodes at bevirke en skærpet opmærksomhed hos Kommissionen omkring de danske forhold og vores implementering af de to direktiver.

Kommissionen vil med al sandsynlighed – og sikkert ganske hurtigt, da det er et let konstaterbart brud på EU-retten - indlede en traktatkrænkelssag mod Danmark, hvis det kan konstateres at vi ikke overholder de processuelle regler i enten VRD og ND, dvs. manglende vandområde- eller nitrathandlingsplaner. Såfremt Danmark hurtigst muligt eftermodtagelsen af en evt. åbningskrivelse vedtager og offentliggør de manglende planer, og dermed afhjælper direktivbruddet, vil Kommissionen formentlig ikke gå videre med de næste skridt i traktatkrænkelssagen. Opstår der en periode, hvor der ikke foreligger en gældende nitrathandlingsplan kan det dog få betydning for en vurdering af hjemmelsgrundlaget for de danske gødningsregler.

Vurderer Kommissionen, at en ny revideret nitrathandlingsplan er mangelfuld, vil et sådan brud kunne forsøges udbedret ved at gennemføre yderligere foranstaltninger, hvilket vil forudsætte politisk beslutninger om sådanne yderligere tiltag. Konsekvenserne kan blive, at Kommissionen afslår at forlænge kvægundtagelsen under ND. Miljøstyrelsen har umiddelbart vurderet, at der vil være tale om øgede omkostninger for erhvervet på ca. 40-80 mio. kr. årligt.

Det vil have en betydelig konsekvens for Danmark, hvis ændringerne til Danmarks landdistriktsprogram for 2016 og frem ikke kan godkendes så længe en traktatkrænkelssag er i gang – og landmændene derfor ikke kan kompenseres som forudsat.