



Juridisk vurdering af en ændring af gødskningsnormerne

Regeringen (Venstre), Konservative, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance indgik den 22. december 2015 aftale om en Fødevarer- og landbrugspakke. Aftalens initiativer medfører et grundlæggende paradigmeskift til målrettet regulering.

Inden den målrettede regulering iværksættes, vil udfasningen af normreduktionen blive ledsaget af afværgende foranstaltninger med det formål at opveje en negativ indvirkning på vandområderne og visse naturtyper beskyttet efter EU's habitatdirektiv. Regeringen vil søge at målrette disse foranstaltninger mod vandområder, grundvandsforekomster og visse naturtyper beskyttet efter EU's habitatdirektiv, hvor der er størst risiko for, at en midlertidig mertilførsel af næringsstoffer vil kunne påvirke områderne negativt.

Den 25. februar 2016 blev en ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække L186 (herefter gødskningsloven) vedtaget i Folketinget. Efter lovændringen er miljø- og fødevarerministeren bemyndiget til at udstede en bekendtgørelse om regulering af jordbrugets anvendelse af gødning i en konkret planperiode, dvs. at ændre kvælstofnormerne.

Af lovbemærkningerne til ændringen af gødskningsloven fremgår:

”Det er en forudsætning for udfasning af reduktionen af kvælstofnormerne inden for rammerne af bemyndigelsen, at det på fagligt og juridisk grundlag er vurderet, at tilførsel af den ekstra mængde kvælstof holdes inden for Danmarks EU-retlige forpligtelser i forhold til natur, overfladevand, grundvand og klima.”

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

natur, overfladevand og grundvand.”

Dette notat udgør den juridiske vurdering af udmøntningen af bemyndigelsen i gødskningsloven, idet den faglige vurdering er foretaget med ”Miljørapport for Forslag til plan om ændrede gødskningsnormer” (herefter miljørapport) fra december 2015. Hovedtrækkene i den faglige vurdering gengives således alene i hovedtræk nedenfor.

Den juridiske vurdering baserer sig på de faglige forudsætninger, der fremgår af miljørapporten og den politiske aftale, det efterfølgende udleverede materiale til brug for de politiske forhandlinger om en Fødevarer- og landbrugspakke, samt besvarelsen af de 117 folketingsspørgsmål, der er stillet og besvaret forud for vedtagelsen af ændringerne i gødskningsloven. Det forudsættes således i den juridiske vurdering, at de afværgende foranstaltninger i perioden 2016-18 faktisk realiseres, ligesom det forudsættes, at indførelsen af målrettet regulering fra dyrkningssæsonen 2018-2019 iværksættes. I notatet foretages således ikke en selvstændig vurdering af de oplysninger, der har ligget til grund for den politiske aftale.

Som det fremgår af miljørapporten, skal ændringen af gødskningsnormer ses i sammenhæng med en række øvrige initiativer i aftalen om en Fødevarer- og landbrugspakke, som også indebærer en forøgelse af kvælstofbelastningen. Det drejer sig om ophævelsen af randzonenloven samt ændringen af reglerne om jordbearbejdning. Disse øvrige tiltag er tillige vurderet i miljørapporten og indgår således i de kvælstofregnestykker, der henvises til i notatet.

Miljø- og Fødevarerministeriet har siden september 2015 været i dialog med Kommissionen om indholdet i Fødevarer- og landbrugspakken, både på teknisk og højere embedsmandsniveau. Drøftelserne med Kommissionen vil fortsætte i forbindelse med implementeringen af Fødevarer- og landbrugspakken, særligt ift. udmøntningen af den kommende, danske nitrathandlingsplan og i forhandlingerne om forlængelse af den danske undtagelse fra nitratdirektivet for kvægbrug.

1. Miljøfaglig vurdering

En lempelse af kvælstofreguleringen, som ændringen af gødskningsloven giver mulighed for, udgør en ændring af det gældende nitrathandlingsprogram og kan derfor få indvirkning på miljøet. På denne baggrund har Miljø- og Fødevarerministeriet i henhold til lov om strategisk miljøvurdering udarbejdet en miljørapport, en såkaldt **Strategisk Miljø Vurdering (SMV)**, af udfasningen af de reducerede gødskningsnormer i december 2015.

Miljørapporten *'Miljørapport for forslag til plan for ændrede gødskningsnormer'* forholder sig til de miljø- og naturfaglige påvirkninger, der kan ske som følge af de samlede lempelser i forhold til kvælstofudledningen, som er indeholdt i aftalen om en Fødevarer- og landbrugspakke. Ud over ændringen af gødskningsloven, indgår ophævelsen af randzonenloven, ændringen af reglerne om jordbearbejdning i de vurderinger, der fremgår af miljørapporten. Miljørapportens vurdering af påvirkningen af miljø- og natur er foretaget med afsæt i de forudsætninger, der er politisk aftalt med Fødevarer- og landbrugspakken, herunder baselinedokumentationen, udmøntningen af afværgende foranstaltninger og iværksættelse af en målrettet regulering. Med miljørapporten er der ikke foretaget en selvstændig vurdering af disse forudsætninger. Den juridiske vurdering baserer sig på de faglige forudsætninger, der fremgår af miljørapporten og den politiske aftale, det efterfølgende udleverede materiale til brug for de politiske forhandlinger om en Fødevarer- og landbrugspakke samt besvarelsen af de 117 folketingsspørgsmål, der er stillet og besvaret forud for vedtagelsen af ændringerne i gødskningsloven.

Af miljørapportens ikke-tekniske resumé fremgår følgende (uddrag fra miljøvurderingen), som lægges til grund for den juridiske vurdering:

"Planens hovedformål er at udfase normreduktionen, der i det nuværende regelsæt reducerer gødningstildelingen med 20,34 % under økonomisk optimum. Det er hensigten, at den nuværende normreduktion udfases med 2/3 i februar 2016 og fuldt ud fra planperioden 2016/2017, dvs. fra 1. august 2016. Planen er ét blandt mange elementer i en samlet Fødevarer- og landbrugspakke, som regeringen d. 22. december 2015 har indgået aftale om med Konservative, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance.

Planen vil isoleret set ¹ indebære en mertilførsel af kvælstof til kystvande på ca. 2.740 tons kvælstof i 2016 stigende til ca. 4200 tons kvælstof i 2017, ca. 4.350 tons kvælstof i 2018 og 4.725 tons kvælstof i 2021. En udfasning af normreduktionen vil endvidere øge mængden af nitrat i grundvandet. Den isolerede miljøpåvirkning som følge af øget gødsning vil til dels imødegås af en række modsatrettede effekter, herunder væsentligst den såkaldte baseline 2021-effekt (strukturudvikling og effekt af allerede besluttede initiativer)². Modregnet baseline-effekten medfører planen isoleret en merudledning på hhv. 915, 1.395 og 1.004 tons kvælstof i

¹ Dvs. hvis man - modsat i resten af miljørapporten - alene ser på merudledningen som følge af de ændrede gødskningsnormer som følge af L186, og hvis der ikke blev iværksat afværgende foranstaltninger.

² Indholdet af baselineeffekten uddybes nedenfor i afsnit 2.

kystvande i hhv. 2016, 2017 og 2018, som skal kompenseres.

Kompensationen sker bl.a.³ ved,

- *at landmændene afskæres fra 2016 fra at anvende brak 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).*
- *at der afsættes betydelige midler til igangsættelse af frivillige kollektive kvælstofreducerende indsatser fra 2016 i form af yderligere vådområder, minivådområder og skovrejsning⁴.*
- *at der indføres en målrettet regulering af kvælstof fra og med dyrkningsåret 2018/2019. I 2021, når den samlede kvælstofreducerende indsats er implementeret, forventes udledningen af kvælstof og nitrat at ville være reduceret.*

Samlet set kan udfasningen af normreduktionen sammen med ovenstående kompenserende foranstaltninger i 2016 i den overvejende del af vandområderne gennemføres uden at dette indebærer en negativ indvirkning, men den vil medføre en midlertidig mertilførsel af kvælstof til enkelte kystvande på i alt ca. 220 tons samt tilførsel af nitrat til grundvandsforekomster.

Derfor suppleres de ovenstående indsatser med, at Miljø- og Fødevarerministeriet afdækker mulighederne for inden for rammerne af statsstøttereglerne at sikre, at der på nærmere identificerede arealer kan anvendes yderligere kvælstofreducerende virkemidler. Konkret overvejes en licitations- eller forpagtningsordning, som først og fremmest skal sikre udlæg af yderligere efterafgrøder⁵. Regeringen vil undersøge mulighederne for at iværksætte en sådan ordning i 2016. Regeringen vil endvidere søge at målrette den del af den kollektive indsats, der iværksættes allerede i 2016, på de vandområder, hvor der sker en mertilførsel.

Fra 2017 og frem forudsættes normudfasningens effekt på vandmiljøet på yderligere hhv. ca. 660 tons og 430 tons håndteret fuldt ud af de oplyste indsatser⁶.

Merudledning af kvælstof som følge af normreduktionen indebærer en risiko for negativ påvirkning af natur inden for og uden for Natura 2000-områder samt påvirkning af det marine miljø, og denne risiko vil blive søgt imødegået af afværgeforanstaltningerne.

Der kan ske merudledning til ca. 20 marine Natura 2000-områder fordelt i hele landet. Langt størstedelen af disse midlertidige merudledninger ligger dog på et niveau under 1 % af den samlede belastning, og disse

³ De afværgende foranstaltninger, der iværksættes, er uddybet i miljørapportens s. 4 samt nedenfor i afsnit 2.

⁴ Af miljørapportens ikke-tekniske resumé fremgår det fejlagtigt, at der afsættes yderligere midler til vådområder, minivådområder og skovrejsning fra 2016. Der skulle have stået 2017 i overensstemmelse med den politiske aftale om en Fødevarer- og landbrugspakke af 22. december 2015.

⁵ Indholdet af ordningen uddybes nedenfor i afsnit 2.

⁶ Indsatserne uddybes nedenfor i afsnit 2.

udledninger vurderes næppe at kunne få en målbar effekt på arter eller naturtyper. I Vadehavet kan der i 2016 være en merudledning op til 2,5 %, men denne udledning forventes heller ikke at få en målbar effekt som følge af stor vandudskiftning i området. I et enkelt område Holsteinborg Nor (del af Natura 2000-område Skælskør Fjord og havet og kysten mellem Agersø og Glænø), som også bliver belastet af bl.a. spildevand, kan merudledningen blive op til 6 %, hvilket potentielt kan have en negativ effekt, og denne vil blive søgt modvirket gennem målrettede afværgeforanstaltninger⁷.

I 2016 vil den midlertidige merbelastning af kystvande kunne udgøre samlet ca. 220 tons til i alt 32 kystvandområder. Det kan ikke afvises, at der er en risiko for negativ indvirkning på miljøtilstanden for disse kystvandområder. 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-årlig 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.

En eventuel risiko for påvirkning af søer samt terrestriske naturtyper som naturtyper og levesteder for arter vil blive søgt begrænset gennem afværgende foranstaltninger.

Med hensyn til drikkevand forventes det, at den eksisterende regulering vedr. indsatsplanlægning, som indebærer, at kommunerne som følge af en udfasning af normreduktionen i nødvendigt omfang vil skulle justere deres indsatsplaner, vil håndtere drikkevandsbeskyttelsen tilfredsstillende. Behovet for afværgende foranstaltninger som følge af en udfasning af normreduktionen kan derfor som udgangspunkt målrettes den del af grundvandsressourcen, der ikke anvendes til drikkevandsindvinding.

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 nævnte afværgeforanstaltninger. Der forventes at foreligge bedre viden om indvirkningen af øget gødsning for hver enkelt grundvandsforekomst i juni 2016.

Planen forventes at indebære en øget udledning af ammoniak til luften som følge af udfasningen af normreduktionen. Den øgede ammoniakemission vil skulle elimineres i henhold til internationale forpligtelser.

Udfasning af to tredjedele af normreduktionen vil medføre en forøget udledning af drivhusgasser. Ændringerne i kvælstofindsatserne vil have en neutral effekt i forhold til Danmarks samlede faktiske drivhusgasudledninger, når den målrettede regulering mv. er indført.”

⁷ Der henvises til afsnit 3 nedenfor vedr. vandrammedirektivet ift. håndtering af merudledningen ved Holsteinborg Nor.

NaturErhvervstyrelsen har i perioden 22. december 2015 til 17. februar 2016 iht. lovbekendtgørelse nr. 1533 af 10. december 2015 om miljøvurderinger af planer og programmer haft *"Miljørapport for Forslag til plan om ændrede gødskningsnormer"* i offentlig høring.

Høringen resulterede i 20 høringssvar fra kommuner, organisationer og privatpersoner. Miljø- og Fødevareministeriet har kommenteret de indkomne høringssvar i den sammenfattende redegørelse.

2. Forudsætninger

Af den politiske aftale om en Fødevarer- og landbrugspakke fremgår, at omlægningen af reguleringen og implementeringen af de forskellige tiltag skal ske indenfor Danmarks EU-retlige forpligtelser, hvilket bl.a. skal sikres via en tæt dialog med Kommissionen. Opstår der i drøftelserne med Kommissionen udfordringer med implementeringsmodellen i forhold til de EU-retlige forpligtelser mødes aftaleparterne herom, og viser der sig behov for afværgende foranstaltninger, er det aftalt, at der vil kunne ske tilpasning af implementeringsmodellen indenfor de afsatte rammer.

Den juridiske vurdering i afsnit 3 tager som anført udgangspunkt i de faglige forudsætninger, som er lagt til grund i miljørapporten, den politiske aftale, det efterfølgende udleverede materiale til brug for de politiske forhandlinger om en Fødevarer- og landbrugspakke samt besvarelsen af de 117 folketingssspørgsmål, der er stillet og besvaret forud for vedtagelsen af ændringerne i gødskningsloven.

Der foretages således ikke en selvstændig vurdering af disse forudsætninger. Således lægges bl.a. den såkaldte ”baseline 2012” umiddelbart til grund for den juridiske vurdering, ligesom det lægges til grund, at de afværgende foranstaltninger og den målrettede regulering iværksættes som forudsat.

2.1. Baseline-2012

I forhold til anvendelsen af den såkaldte ”baseline-2012”, henvises til svaret på spørgsmål nr. 68 til ændring af gødskningsloven⁸, som omhandler anvendelsen af perioden 2013-2015 som den periode, hvor baselineeffekten puljes:

”I ministeriets beregninger er ”startåret” 2012 – det skyldes, at 2012 var det sidste år, hvor der var data for tilførslen af kvælstof til vandmiljøet, da beregningerne i forbindelse med vandplanerne for 2015- 2021 blev udarbejdet. Det vil sige, at ønsker man at vide kvælstoftilførslen i 2021 – er det nødvendigt at starte baselineregnestykket fra 2013. Dette er baggrunden for, at det første år i baselineberegningerne er 2013 – som det i øvrigt også ses af Aarhus Universitets rapporter om baseline ”Fastsættelse af baseline 2021- ”Effektvurdering af planlagte virkemidler og ændrede betingelser for landbrugsproduktion i forhold til kvælstofudvaskning fra rodzonen for perioden 2013-2021 og revurdering af baseline (rapport nr. 67).” Det bemærkes i øvrigt, at basisbelastningen i 2012 er opgjort som et gennemsnit af årene 2010, 11, 12, 13 og 14. Såfremt der tages udgangspunkt i fx 2014 eller 2015 vil der ikke være den samme mulighed for at kvalificere tallene fra disse år.”

⁸ Spørgsmålet og svaret findes på Folketingets hjemmeside under spørgsmål og svar i relation til udvalgsbehandling af lovforslag L68 (ændring af gødskningsloven):
<http://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/l68/spm/68/index.htm#nav>.

Der henvises endvidere til ministerens forklaring i sin samrådstale på samråd den 23. februar 2016 kl. 14.30 om Fødevarer- og landbrugspakken⁹:

”Når baselineeffekten er udregnet fra 2013 og frem skyldes det, at vi i vores estimer af den fremtidige udvikling i kvælstofudledning tager udgangspunkt i 2012, der således repræsenterer det nyeste konsoliderede bud på den aktuelle udledning. For ikke at tage udgangspunkt i et enkeltår, der kunne være særligt højt eller lavt i forhold til udvikling, har vi taget udgangspunkt i et gennemsnit af årene 2010, 11, 12, 13 og 14. Vi kan således ikke bare tage år fx 2014 eller 2015 [som først kommer til november] og regne derfra, idet vi ikke har samme mulighed for at kvalificere tallene fra disse år.”

Af udleveringsnotits nr. 34 udleveret til 3. forhandlingsmøde om Fødevarer- og landbrugspakken den 10. december 2015 fremgår endvidere, at der er EU-risici forbundet med tilgangen i forhold til forpligtelsen til at sikre mod forringelse af vandmiljøet i perioden fra 2016-18, hvor lempelserne gennemføres med det samme, mens den strukturelle udvikling kommer over årene. Dette omfatter bl.a. opgørelsen af forringelsen i 2016-18, hvor det er antaget, at den strukturelle udvikling i de foregående år 2013-15 bidrager til at reducere effekten af de lempelser der gennemføres i 2016.

2.2. Afværgende foranstaltninger

Som det fremgår af miljørapporten, vil merudledningen af kvælstof blive håndteret dels med afværgende foranstaltninger, dels af indførelsen af målrettet regulering.

Helt konkret vil en evt. forringelse som følge af merudledningen, afværges ved at:

- Landmændene afskæres fra 2016 fra at anvende brak 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).
- Der afsættes betydelige midler til igangsættelse af frivillige kollektive kvælstofreducerende indsatser fra 2016 i form af vådområder og udtagning af lavbundsarealer.
- Der udarbejdes 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, således at der i videst muligt omfang kan tages hensyn til de omtalte naturtyper i forbindelse gødsningen.
- Endvidere vil der blive etableret et monitoreringsprogram, der skal sikre, at eventuelle effekter af den mulige merudledning til særligt kvælstoffølsomme naturtyper følges nøje, således at relevante yderligere afværgeforanstaltninger kan iværksættes i 2016.

⁹ Samrådstalen findes her: <http://www.ft.dk/webtv/video/20151/mof/td.1300226.aspx>.

- Der afsættes yderligere betydelige midler fra 2017 til igangsættelse af flere frivillige kollektive kvælstofreducerende virkemidler fra 2017 i form af yderligere vådområder, minivådområder og skovrejsning.
- I 2017 og 2018 indføres en målrettet efterafgrødeordning (i miljørapporten omtalt som en licitations- eller forpagtningsordning), som sikrer, at det resterende indsatsbehov i hhv. 2017 og 2018 løses.
- Derudover søges der indgået en aftale med landbrugserhvervets organisationer om, at de obligatoriske 240.000 ha generelle efterafgrøder i medfør af plantedækkebekendtgørelsen i videst muligt omfang placeres målrettet i tilknytning til de kvælstoffølsomme naturtyper med henblik på at sikre mod en merudvaskning af kvælstof til netop disse naturtyper.
- Der indføres en målrettet regulering af kvælstof fra og med dyrkningsåret 2018/2019.

I landdistriktsprogrammet i perioden 2016-2020 er der således afsat i alt 2.367,9 mio. kr. til frivillige kollektive kvælstofreducerende indsatsler. Indsatsen med kollektive kvælstofindsatser er desuden forudsat videreført på samme niveau i 2021 under det nye landdistriktsprogram, idet at vandområdeplanerne løber indtil 2021.

Frivillige kvælstofreducerende indsatsler under landdistriktsprogrammet til opfyldelse af direktivforpligtelser er ikke noget nyt, og der er gode erfaringer med vådområder og skovrejsning i forhold til efterspørgsel og afløb.

Som en del af Fødevarer- og landbrugspakken igangsættes yderligere frivillige kollektive kvælstofreducerende indsatsler i landdistriktsprogrammet i form af yderligere vådområder, minivådområder og skovrejsning. De kvælstofreducerende indsatsler under landdistriktsprogrammet prioriteres først og fremmest 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.

Endelig lanceres en målrettet efterafgrødeordning (i miljørapporten omtalt som licitations- eller forpagtningsordning) fra 2017, der skal resultere i udlægning af flere efterafgrøder, med det formål at reducere kvælstofpåvirkningen yderligere. Herved sikres, at det resterende indsatsbehov i hhv. 2017 og 2018 løses.

Virkemidlernes effekter bygger på videnskabelige opgørelser i Aarhus Universitets virkemiddelkatalog "Virkemidler til realisering af 2. generations vandplaner og målrettet arealregulering". Her er der også taget højde for hidtidige erfaringer med efterspørgsel og afløb.

3. Juridisk vurdering

Den juridiske vurdering er foretaget på grundlag af det ovenfor anførte grundlag.

3.1. Vandrammedirektivet og grundvandsdirektivet

Krav i direktiverne

Vandrammedirektivet fra 2000 er et rammedirektiv, der udover miljømål, opstiller overordnede rammer for den administrative struktur, for planlægning og gennemførelse af tiltag og for overvågning af vandmiljøet. Hvordan de opstillede rammer konkret skal udfyldes, er op til de enkelte medlemslande.

Grundvandsdirektivet supplerer vandrammedirektivet ved at fastsætte kriterier for vurdering af god kemisk tilstand for grundvandsforekomster og kriterier for identifikation af en væsentlig og vedvarende opadgående tendens og for fastlæggelse af udgangspunktet for at vende en sådan tendens, jf. herved vandrammedirektivets artikel 17.

Vandrammedirektivet opstiller overordnet to selvstændige forpligtelser, som Danmark skal leve op til for at overholde direktivet, nemlig dels at der skal iværksættes nødvendige foranstaltninger for at forebygge forringelser af alle overfladevandområde og grundvand og dels, at det skal sikres, at alle de vandforekomster, som det pågældende medlemsstat har ansvaret for senest i december 2015 (medmindre undtagelsen om fristforlængelse kan anvendes) som minimum har opnået det, der ifølge direktivet betegnes som ”god tilstand”. Kravene uddybes nedenfor.

I begge forpligtelser i vandrammedirektivet omtales overfladevande som, jf. artikel 2, stk. 1, litra 1, omfatter vandløb, søer og kystvande. Når søer og vandløb ikke er behandlet i afsnittet vedr. vandrammedirektivet skyldes det, at det i al væsentlighed er andre faktorer end kvælstof, der har betydning for tilstanden i disse, se dog afsnit 3.3. Det er således alene kystvande og grundvand, der omhandles i det følgende. Kystvande behandles i afsnit a) og b) nedenfor, mens grundvand behandles i afsnit c).

Derudover følger en række processuelle krav af vandrammedirektivet, bl.a. opereres der med planperioder, hvorefter der skal ske en revision af vandområdeplanerne mindst hver 6. år, jf. artikel 13, stk. 7. Kommissionen skal ikke godkende Danmarks vandområdeplaner, men medlemslandene skal sende de revurderede og ajourførte vandområdeplaner (VP2) for 2. planperiode til Kommissionen og berørte medlemsstater senest 3 måneder efter offentliggørelsen af planerne, jf. artikel 15, stk. 1.

a. Krav om forebyggelse af ”forringelse af tilstanden”

Det følger af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), at: *”Medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder [..]”*.

Af EU-Domstolens præjudicielle afgørelse i sag C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland V, præmis 69 og 70, fremgår:

[...] der foreligger en »forningelse af tilstanden« for et overfladevandområde som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i), i direktiv 2000/60, når tilstanden for mindst et af kvalitetselementerne som omhandlet i direktivets bilag V forringes med en klasse, selv om denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Hvis det pågældende kvalitetselement som omhandlet i bilaget allerede befinder sig i den laveste klasse, udgør enhver forringelse af dette element imidlertid en »forningelse af tilstanden« for et overfladevandområde i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i).

”[...] foreligger der en forringelse af tilstanden af et overfladevandområde, når mindst et af kvalitetselementerne i vandrammedirektivets bilag V falder et niveau, selvom denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Hvis det pågældende kvalitetselement som omhandlet i bilaget 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, stk. 1, litra a), nr. i)”.

b. Forpligtelse til at sikre ”forbedring” samt at ”opnå god tilstand”
Det følger af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. ii), at medlemsstaterne:

ii) ”beskytter, forbedrer og restaurerer alle overfladevandområder med forbehold af anvendelse af nr. iii) for kunstige og stærkt modificerede vandområder, med henblik på at opnå god tilstand for overfladevand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4 og anvendelse af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8”.

For de såkaldt ”kunstige og stærkt modificerede vandområder” gælder et lempeligere miljøkrav, således at der, jf. artikel 4, stk. 1, litra a), nr. iii, i stedet for god tilstand skal opnås ”godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand”.

Forpligtelsen til at forbedre alle vandområder forudsætter, at der træffes de nødvendige foranstaltninger med henblik på at opfylde målet om en god tilstand (for kunstige eller stærkt modificerede vandløb mindst et godt økologisk potentiale).

Som udgangspunkt skal medlemsstaterne sikre, at vandområderne opnår god tilstand, eller for kunstige og stærkt modificerede vandområder godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand, senest i 2015.

Vandrammedirektivet indeholder dog, som det fremgår ovenfor af artikel 4, stk. 1, en række muligheder for, under en række bestemte forudsætninger,

at undtage/fravige de generelle miljømål om opnåelse af god tilstand/god kemisk tilstand/godt økologisk potentiale i 2015. Disse undtagelses- og fravigelsesbestemmelser er fastsat bl.a. af hensyn til situationer, hvor det kan være uforholdsmæssigt dyrt for medlemslandene inden for tidsplanen at opnå god tilstand (eller - for kunstige eller stærkt modificerede overfladevandområder - godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand). Bestemmelserne imødekommer således behovet for fleksibilitet i de enkelte medlemslandes opfyldelse af direktivets miljømålskrav, men indeholder samtidig en række betingelser for anvendelsen.

Undtagelses- og fravigelsesbestemmelser findes i direktivets artikel 4, stk. 4 - 7, og giver følgende muligheder for at fravige direktivets krav om god tilstand i 2015 og om at forebygge forringelse af vandforekomsters tilstand:

- Artikel 4, stk. 4: Forlængelse af fristen for opfyldelse af miljømålet med op til to gange seks år, dvs. frem til 2027.
- Artikel 4, stk. 5: Fastsættelse af mindre strengt miljømål end god tilstand.
- Artikel 4, stk. 6: Midlertidig forringelse af vandforekomsters tilstand, når det skyldes naturlige forhold eller force majeure.
- Artikel 4, stk. 7: Manglende opfyldelse af de generelle miljømål for overfladevand og grundvand eller manglende forebyggelse af forringelse af tilstanden, hvor årsagen er nye ændringer af overfladevands fysiske forhold eller ændringer i grundvandsstand, eller manglende forebyggelse af forringelse af tilstanden fra "høj" til "god" i overfladevand, hvor årsagen er nye bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter.

Anvendelse af undtagelses- og fravigelsesmulighederne fritager ikke for forpligtelser, der følger af anden EU-lovgivning.

I direktivets artikel 4, stk. 8, er fastsat, at medlemsstaterne ved anvendelse af undtagelses- og fravigelsesbestemmelserne skal sørge for, at *"anvendelsen ikke vedvarende udelukker eller hindrer opfyldelse af målene i dette direktiv i andre forekomster af vand inden for samme vandområdedistrikt, og at den er forenelig med gennemførelsen af anden fællesskabslovgivning på miljøområdet."*

Det er fastsat i artikel 4, stk. 9, at *"Der skal tages skridt til at sikre, at anvendelsen af de nye bestemmelser, herunder anvendelsen af stk. (...) 4, 5, 6 og 7, garanterer mindst det samme beskyttelsesniveau som den eksisterende fællesskabslovgivning."*

Fraviges det generelle miljømål ved anvendelse af undtagelses- og fravigelsesbestemmelserne, skal det begrundes i vandområdeplanen, og der skal redegøres for, at anvendelsen er berettiget. Der er ingen formkrav til redegørelsen, men den skal gøre det muligt for offentligheden og Kommissionen at se, at betingelserne for at anvende undtagelserne/fravigelserne er opfyldt.

Alle fravigelser fra forpligtelsen om at nå god tilstand i 2015 og at forebygge forringelse skal revideres mindst hvert 6. år, og ingen af direktivets undtagelses- og fravigelsesbestemmelser er således i realiteten

"permanente". Undtagelser- og fravigelser kan opretholdes så længe betingelserne er til stede, dog ikke fristforlængelse, der kun kan anvendes frem til 2027, bortset fra tilfælde, hvor de naturlige forhold er af en sådan karakter, at målene ikke kan opfyldes inde for denne periode.

c. Særligt ift. beskyttelse af grundvandsforekomster

Vandrammedirektivets ikke-forringelsesprincip, som beskrevet overfor under afsnit a), gælder også for grundvandsforekomster.

Af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra b), nr. i)- iii), følger:

i) medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge eller begrænse udledning af forurenende stoffer til grundvand og at forebygge forringelse af tilstanden af alle grundvandsforekomster med forbehold af anvendelse af stk. 6 og 7, jf. dog stk. 8, og med forbehold af anvendelse af artikel 11, stk. 3, litra j).

ii) medlemsstaterne beskytter, forbedrer og restaurerer alle grundvandsforekomster, sørger for balance mellem indvinding og grundvandsdannelse med henblik på at opnå god grundvandstilstand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4 og anvendelsen af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8, og med forbehold af anvendelse af artikel 11, stk. 3, litra j)".

iii) medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at vende enhver væsentlig og vedvarende opadgående tendens i koncentrationen af et hvilket som helst forurenende stof hidrørende fra menneskelig aktivitet med henblik på en progressiv reduktion af forureningen af grundvandet.

Det er bl.a. en forudsætning for, at en grundvandsforekomst har god tilstand, at indholdet af nitrat i grundvandsforekomsten ikke overstiger 50 mg/liter, jf. grundvandsdirektivets bilag 1. Et tilsvarende kvalitetskrav for nitrat i grundvand på 50 mg/l følger af nitratdirektivet og drikkevandsdirektivet.

Udgangspunktet for at vende en væsentlig og vedvarende opadgående tendens af nitrat, er når nitratindholdet i en grundvandsforekomst overstiger 75 % af kvalitetskravet for nitrat, dvs. 37,5 mg/l, og samtidig har en opadgående tendens.

De 75 % er kun et udgangspunkt, der under visse betingelser kan fraviges, jf. grundvandsdirektivets bilag 4, del b.

Vurdering

Ad a. Vurdering af overholdelse af kravet om forebyggelse af ”forringelse af tilstanden”

Af miljørapporten fremgår det, at udmøntningen af loven i 2016 vil medføre en midlertidig mertilførsel af kvælstof til enkelte kystvande på i alt ca. 220 tons samt tilførsel af nitrat til grundvandsforekomster.

Ved en vurdering af, hvordan belastningen i 2016-2018 vil ændre sig for hvert kystvandområde, sammenholdes den beregnede merbelastning fra danske områder, som følge af lempelser med den samlede positive effekt af baseline 2013-21, effekt af indsatser ifølge vandområdeplanerne, effekten af MFO, kollektive virkemidler og spildevandsrensning, jf. beskrivelsen side 5-6 i miljørapporten.

Effekten i forhold til belastningen i 2016-2018 beregnes for hvert kystvandopland som sum af de samlede positive effekter af baseline, effekten af MFO, kollektive virkemidler og spildevandsrensning, og effekt af merbelastning som følge af udfasning af de reducerede gødningsnormer, ophævelse af randzoner og ændring af regler om jordbearbejdning. Det bemærkes, at der er opgjort belastning fra i alt 90 kystvandområder, der udleder til de i alt 119 kystvande, som er afgrænset i vandområdeplanerne.

Merbelastningen er derfor beregnet for de 90 kystvandoplande, som hver især udleder til mellem 1 og 4 af de 119 kystvandområder. Som hovedregel udledes der dog kun til et kystvandsopland.

Målbarhed af mertilførsel af næringsstoffers betydning for kvalitetselementerne

Som det fremgår af miljørapporten, vil den midlertidige merbelastning af kystvande i 2016 kunne udgøre samlet ca. 220 tons til i alt 32 kystvandområder. Den samlede landbaserede, danske belastning til de 32 vandområder udgør ca. 17.900 tons kvælstof. For hovedparten af områderne er der således tale om en merbelastning på 1 % eller mindre, mens der for to områder kan ske en merbelastning på hhv. 1,8 % og 2,5 %.

Det fremgår ligeledes af miljørapporten, at øget udledning af kvælstof til vandmiljøet potentielt kan forværre vandmiljøets tilstand. En øget tilførsel af næringsstoffer vil primært give anledning til en øget vækst af planteplankton. En stor forøgelse af planteplanktonets vækst som følge af en stor næringsstofftilførsel vil medføre en negativ indvirkning på lysforholdene i vandsøjlen. Lysforholdene har betydning for tilstanden af de kvalitetselementer, de marine vandområders tilstand bedømmes ud fra (dvs. ålegræs, klorofyl og bunddyr).

Grundlæggende indebærer sammenhængen mellem lysforhold og tilstedeværelsen af næringsstoffer, at der (indenfor visse grænser) er en direkte årsagssammenhæng mellem de tilførte mængder af næringsstof og miljøtilstanden. Hvis der tilføres mere næringsstof, vil det således alt andet lige indebære, at miljøtilstanden er mindre god, end den ellers ville være. Der er dog tale om en teoretisk betragtning, når den generelle mekanisme forsøges overført til en vurdering for et enkelt år.

Den årlige tilførsel af næringsstoffer til de enkelte vandområder kan opgøres årligt bl.a. gennem data fra overvågningsprogrammet NOVANA. Opgørelsen er for de enkelte år meget afhængig af en række faktorer, herunder væsentligst årets nedbør. Det er således ikke muligt at forudsige med sikkerhed, hvad tilførslen af næringsstoffer vil være i det kommende år, idet den afhænger af disse faktorer. Det kan dog antages, at tilførslen af næringsstoffer – alt andet lige – i de 32 relevante vandområder vil være forøget med en merbelastning på ca. 1 % eller mindre, dog på hhv. 1,8 % og 2,5 % for to konkrete områder, i forhold til, hvad tilførslen ellers ville have været.

Som anført ovenfor, beror den helt direkte sammenhæng mellem en forøgelse af næringsstofkoncentrationen og miljøtilstanden på en teoretisk betragtning. Kvalitetslementerne responderer på en lang række faktorer, og der vil være en usikkerhed knyttet til, om der for et kvalitetslement faktisk kan registreres frem- eller tilbagegang som følge af små forskydninger i næringsstoftilførslen. I praksis vil det derfor næppe være muligt for et enkelt år at fastslå, om et skift i tilførslen i de nævnte størrelsesordener har haft en kausal, målbar effekt på kvalitetslementerne. Hertil kommer, at en vurdering af den økologiske tilstand efter vandrammedirektivet baseres på flere års målinger for at udjævne naturligt forekommende år til år-variationer. Et enkelt års effekt på kvalitetslementerne vil således i tilstandsvurderingen blive udjævnet over den betragtede årrække.

Selvom en mertilførsel alt andet lige vil påvirke den økologiske tilstand i negativ retning, er det således ikke givet, at der vil være tale om en målbar effekt i relation til kvalitetslementerne dybdeudbredelse af ålegræs, klorofylkoncentration eller bunddyr. På det foreliggende vidensniveau er det derfor ikke muligt entydigt at afgøre, om den anslåede mertilførsel vil føre til et fald i tilstandsklasse, eller om der vil være tale om en målbar påvirkning af kvalitetslementerne i vandområder i den laveste tilstandsklasse. Givet de relativt beskedne procentuelle forøgelser vurderes det dog overvejende usandsynligt, at mertilførslerne vil give anledning til direkte målbare forringelser af vandområdernes tilstand bedømt ud fra de relevante kvalitetslementer, jf. ovenfor.

I de følgende afsnit a.1. og a.2., vil der blive foretaget en vurdering ift. om der er tale om et vandområde, som befinder sig i laveste tilstandsklasse eller ej, da dette, jf. EU-domstolens afgørelse i sagen C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland V er af betydning.

a.1. Vurdering ift. overfladevande, der ikke befinder sig i laveste tilstandsklasse

Som anført ovenfor, fastslår dommen sag C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland V, at der foreligger en forringelse af tilstanden, når tilstanden for mindst et af kvalitetslementerne forringes med en klasse, selv om denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned.

Det er Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering, at et fald inden for den aktuelle økologiske tilstandsklasse bedømt ud fra hvert af de relevante kvalitetslementer for den pågældende kategori og type af overfladevand som følge af en øget menneskelig påvirkning ikke i sig selv vil være i strid

med vandrammedirektivet, medmindre det pågældende kvalitetselement befinder sig i den laveste klasse ("dårlig").

Som anført ovenfor, er det ikke givet, at der vil være tale om en målbar effekt i relation til kvalitetselementerne dybdeudbredelse af ålegræs, klorofylkoncentration eller bunddyr. På det foreliggende vidensniveau er det derfor ikke muligt entydigt at afgøre, om den anslåede mertilførsel vil føre til et fald i tilstandsklasse, eller om der vil være tale om en målbar påvirkning af kvalitetselementerne i vandområder i den laveste tilstandsklasse.

Givet de relativt beskedne procentuelle forøgelser vurderes det dog overvejende usandsynligt, at mertilførslerne vil give anledning til direkte målbare forringelser af vandområdernes tilstand bedømt ud fra de relevante kvalitetselementer.

Ud fra en samlet afvejning, er det Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at denne merudledning ligger indenfor for rammerne af vandrammedirektivet. Det bemærkes, at der foreligger en risiko for, at Kommissionen måtte bedømme forholdet anderledes, i hvilket tilfælde aftaleparterne vil blive indkaldt til en drøftelse af implementeringsmodellen, jf. ovenfor.

a.2. Vurdering ift. overfladevande, der befinder sig i laveste tilstandsklasse

Af de 32 vandområder, hvor det i miljørapporten er anført, at der i 2016 er en merudledning, er det følgende områder, som er i den laveste tilstandsklasse:

- Aborg Minde Nor (merudledning 0,3 %).
- Dybsø Fjord (merudledning 0,2 %).
- Gamborg Fjord (merudledning 0,2 %).
- Knudedyb (merudledning er beregnet samlet for Juvre Dyb, Lister Dyb, Knudedyb og Grådyb og udgør 1,8 %).
- Åbent Vandområde Gr. II vandområdenr. 222 (merudledning er beregnet samlet for vandområderne 154, 222, 225 og udgør 1 %).
- Holsteinborg Nor (uddybning ift. merudledningen til dette vandområde følger nedenfor).

I miljørapporten er det beskrevet, hvordan merudledningen til vandområdet Holsteinborg Nor øges med ca. 6 %. Miljø- og Fødevareministeriet 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. indebar en omlægning af spildevandsudledning fra andre vandområder til Holsteinborg Nor. Denne omlægning blev dog aldrig gennemført, således at den forventede mertilførsel aldrig blev realiseret. Miljø- og Fødevareministeriet har på denne baggrund opdateret belastningsopgørelsen til Holsteinborg Nor, hvorefter der ikke længere er en merbelastning til vandområdet i 2016. Oplysninger herom er indarbejdet i den sammenfattende redegørelse over miljørapporten.

Det er således alene ift. vandområderne Juvre Dyb, Lister Dyb, Knudedyb og Grådyb, som befinder sig i laveste tilstandsklasse, at der i 2016 kan være en merudledning på over 1 %, nemlig på ca. 1,8 %.

En merbelastning i det nævnte omfang skal, som anført, ses i sammenhæng med de 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. Der er desuden usikkerhed knyttet til estimeringen af baselineeffekten og af lempelser år for år i perioden, herunder som følge af, at der er forsinkelser på gennemslag af effekterne af de forskellige elementer.

Som anført, er det ikke givet, at der vil være tale om en målbar effekt i relation til kvalitetselementerne dybdeudbredelse af ålegræs, klorofylkoncentration eller bunddyr. På det foreliggende vidensniveau er det derfor ikke muligt entydigt at afgøre, om den anslåede mertilførsel vil føre til et fald i tilstandsklasse eller om der vil være tale om en målbar påvirkning af kvalitetselementerne i vandområder i den laveste tilstandsklasse. Givet de relativt beskedne procentuelle forøgelser vurderes det dog overvejende usandsynligt, at mertilførslerne vil give anledning til direkte målbare forringelser af vandområdernes tilstand bedømt ud fra de relevante kvalitetselementer.

Ud fra en samlet afvejning, er det Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at denne at denne merudledning i de laveste tilstandsklasser ligger inden for rammerne af vandrammedirektivet. Det bemærkes, at der foreligger en risiko for, at Kommissionen måtte bedømme forholdet anderledes, i hvilket tilfælde aftaleparterne vil blive indkaldt til en drøftelse af implementeringsmodellen, jf. ovenfor.

Ad b. Vurdering af overholdelse af forpligtelsen til at sikre ”forbedring” samt at ”opnå god tilstand”

b.1. Forpligtelsen til at sikre forbedring

Der følger som nævnt af vandrammedirektivets artikel 4, stk. 1, litra a), nr. ii) og iii), samt artikel 4, stk. 1, litra b), nr. ii), en forpligtelse til at beskytte, forbedre og restaurere alle overfladevandområder og grundvandsforekomster.

Da de øgede gødskningsnormer alt andet lige indebærer en forsinkelse i indsatsen for gradvist at forbedre både overfladevand og grundvand, bør det overvejes, om denne forsinkelse strider mod vandrammedirektivet.

Forpligtelsen til at forbedre alle vandområder forudsætter, at der træffes de nødvendige foranstaltninger med henblik på at opfylde målet om en god tilstand. Indsatsen kan under anvendelse af direktivets undtagelsesbestemmelse om fristforlængelse under visse betingelser fordeles over flere planperioder med henblik på en gradvis opfyldelse af målene, jf. artikel 3, stk. 4.

Anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i artikel 4, stk. 4, om fristforlængelse forudsættes efter bestemmelsen at ske med henblik på gradvis opfyldelse af målene. I vandområder, hvor der ikke er mål opfyldelse, skal der således i hver af vandrammedirektivets

planperioder fastsættes et indsatsprogram, som tilsikrer en vis forbedring af tilstanden, herunder skal eventuelle forudsete forringelser inden for tilstandsklassen, som følge af øget menneskelig påvirkning, neutraliseres.

Forpligtelsen må fortolkes således, at der i hver planperiode skal ske forbedring af tilstanden, herunder at eventuelle forringelser inden for tilstandsklassen som følge af øget menneskelig påvirkning mindst neutraliseres.

Direktivet indeholder ikke udtrykkelige bestemmelser om i hvilken takt, den gradvise fremdrift mod opfyldelse af målet skal ske. Det afgørende er, at der løbende sker forbedringer, som resulterer i, at målet nås senest på tidspunktet for udløbet af den forlængede frist.

I relation til udledning af kvælstof indebærer forpligtelsen til forbedring, at der foreligger en plan, som for hvert enkelt overfladevandområde og grundvandsforekomst sikrer fremdrift i form af yderligere reduktion med henblik på en gradvis opfyldelse af miljømålet.

Indførelsen af en ny målrettet regulering, som er væsentligt mere omkostningseffektivt, kan medvirke til at gennemføre reduktioner af kvælstoftilførslen og dermed medvirke til gradvist at opnå miljømålet.

Da de øgede gødskningsnormer indgår som en integreret del af den samlede Fødevarer- og landbrugspakke, som frem mod 2021 samlet set vil sikre en forbedring af vandområder og grundvandsforekomster, vurderes de øgede gødskningsnormer således ikke i sig selv at være til hinder for Danmarks forpligtelse til at sikre gradvis forbedring.

Det bemærkes, at der foreligger en risiko for, at Kommissionen måtte bedømme forholdet anderledes, i hvilket tilfælde aftaleparterne vil blive indkaldt til en drøftelse af implementeringsmodellen, jf. ovenfor.

b.2. Forpligtelsen til at opnå god tilstand

I forhold til brugen af undtagelserne i vandrammedirektivet, bør det 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.

I forhold til kvælstofpåvirkning vurderes det alene at være bestemmelsen i artikel 4, stk. 4, om fristforlængelse, og eventuelt artikel 4, stk. 5, om fastsættelse af et mindre strengt miljømål, der eventuelt vil være relevant. Bestemmelsen i artikel 4, stk. 6, angår midlertidig forringelse af vandforekomsters tilstand, når det skyldes naturlige forhold eller force majeure, og bestemmelsen i artikel 4, stk. 7, angår nye fysiske ændringer, henholdsvis nye bæredygtige udviklingsaktiviteter.

Dette er den primære baggrund for, at der i både de første vandplaner (VP1) og i det udkast til de kommende vandområdeplaner for anden planperiode (VP2), der har været i høring, alene er anvendt undtagelsesbestemmelsen om fristudskyldelse.

I de første vandplaner (VP1) vedtaget i oktober 2014, som gælder for perioden 2009-2015, er undtagelsen om forlængelse af tidsfrist, jf. artikel 4, stk. 4, anvendt for *samtlig*e kystvandsområder under henvisning til, at opfyldelse af målet om god tilstand senest 22. december 2015 vil være forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger. Der er ikke anvendt andre undtagelses- eller fravigelsesmuligheder for kystvande i VP1.

I det udkast til vandområdeplaner 2015-2021 (VP2), som har været i høring, er der 119 kystvandområder. Ud af de 119 vandområder er der anvendt undtagelser i form af fristforlængelse, jf. artikel. 4, stk. 4, for i alt 69 kystvandområder.

Begrundelsen er, at det vurderes, at alle nødvendige forbedringer i vandområdets tilstand ikke med rimelighed kan opnås inden 22. december 2021 som følge af, at der vil være uforholdsmæssigt store omkostninger forbundet med en færdiggørelse af forbedringerne inden for fristen, idet det vurderes, at nyttevirkningen ved at gennemføre alle nødvendige indsatser for vandmiljøet som sådan i planperioden ikke er proportional med omkostningerne herved sammenholdt med den samlede nyttevirkning og omkostninger ved at udskyde visse indsatser til en senere planperiode.

Ud af alle 119 kystvandområder i Danmark er - ved senest opgjorte status - to vandområder kommet i "god tilstand". Når planperioden 2015-2021 (VP2) udløber, er det forventningen at 48 kystvandområder i 2021 kommer i god tilstand under forudsætning af at andre lande også leverer deres andel. For de øvrige kystvandområder, er der, såfremt betingelser er opfyldt, mulighed for efter 2021 at anvende undtagelsen om fristforlængelse i direktivets artikel 4, stk. 4 indtil 2027.

Ad c. Vurdering ift. beskyttelsen af grundvandsforekomster

Det fremgår af miljørapporten, at det på baggrund af det nuværende vidensgrundlag ikke er 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. I det følgende vurderes, om en øget nitratpåvirkning af en eller flere grundvandsforekomster med risiko for midlertidig tilstandsforringelse til følge må antages at være direktivstridigt.

GEUS har for Naturstyrelsen gennemført en faglig vurdering af nitratpåvirkningen i iltet grundvand ved mergødskning med kvælstof som følge af en udfasning af normreduktionen for kvælstof i 2016-18. Vurderingen baserer sig på sammenhæng mellem nitratmålinger fra aldersbestemt grundvand fra Grundvandsovervågningen og data fra Danmarks Statistik om kvælstoftilførsel i dansk landbrug fra 1944 – 2014.

GEUS konkluderer, at nitratindholdet i iltet grundvand generelt kan forventes at stige med 6-7 % ved 2/3 udfasning af normreduktionen for kvælstof og 9-10 % ved fuld udfasning af normreduktionen svarende til en stigning i nitratkoncentrationen i det infiltrerende iltede grundvand på hhv. 3,1 mg/l og 4,7 mg/l.

Beregningerne er foretaget i forhold til det gennemsnitslige koncentrationsniveau i iltet grundvand i 2010 – 2012, og der er estimeret en usikkerhed på 66 % i beregningerne. Analysen er udført på nationalt

niveau, og resultaterne er derfor ikke gældende for det lokale niveau, hvor forskelle i kvælstoftilførsel, dyrkningsforhold, jordbundsforhold, klima, hydrogeologi, geokemi mv. kan give et helt andet resultat med stor variation i den lokale resulterende koncentration af nitrat i iltet grundvand. Analysen har taget hensyn til, at landbrugsarealet løbende reduceres, men der er ikke i øvrigt taget hensyn til øvrige baselineelementer, som ligeledes vil have en positiv effekt i forhold til grundvand.

På baggrund af GEUS's vurdering sammenholdt med de foreliggende tilstandsvurderinger for grundvandsforekomster, overvågningsdata m.m. har Naturstyrelsen vurderet, at der for visse grundvandsforekomster er en ikke nærmere defineret risiko for, at der som følge af en udfasning af normreduktionen for kvælstof kan ske en forringelse af grundvandsforekomsters tilstand fra god til ringe, ligesom der er en risiko for, at kravet om vending af væsentlige og vedvarende opadgående tendenser af nitrat ikke kan overholdes.

For mere præcist at kunne vurdere indvirkningen af øget gødsning for hver enkelt grundvandsforekomst, har Naturstyrelsen anmodet GEUS om at gennemføre et modelprojekt herom. På baggrund af dette arbejde forventes det at kunne vurderes, hvorvidt den øgede gødsning vil kunne medføre forringelse af grundvandsforekomsters tilstand fra god til ringe mv. Resultatet af dette arbejde forventes at foreligge i maj 2016.

Beslutningen om at øge gødsningen træffes således på et tidspunkt, hvor der ikke er klarhed over, om den øgede nitratbelastning af grundvandet kan medføre, at konkrete grundvandsforekomster bliver udsat for en forringelse, og inden det er muligt at iværksætte målrettede afværgende foranstaltninger.

Spørgsmålet er således, om det kan antages at ligge inden for rammerne af EU-direktiverne at beslutte at øge gødsningen på et tidspunkt, hvor der ikke er klarhed over, om den øgede nitratbelastning af grundvandet kan medføre, at konkrete grundvandsforekomster bliver udsat for en forringelse.

EU-Domstolen har i sagen C-461/13, i præmis 51, udtalt følgende:

"[...] at medlemsstaterne – medmindre der indrømmes en fravigelse – er forpligtede til at nægte at godkende et enkeltprojekt, såfremt det kan medføre en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde, eller når det indebærer risiko for, at der ikke opnås en god tilstand for overfladevand eller et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand på den i direktivet fastsatte dato."

Dommen omhandler dog overfladevand, ikke grundvand, hvorfor den ikke nødvendigvis umiddelbart kan overføres direkte til grundvandsområdet. Eftersom kravene til grundvand i vandrammedirektivet er de samme som for overfladevand, endda med et yderligere krav om at "forebygge eller begrænse udledning af forurenende stoffer til grundvand", vil principperne fra dommen formentlig kunne overføres til grundvand.

Der gælder imidlertid forskellige krav og systematikker i forhold til opgørelse af tilstand for henholdsvis overfladevand og grundvandsforekomster, f.eks. arbejdes der ikke med biologiske kvalitetslementer i forhold til grundvand, men en række krav i forhold til kvantitet og kvalitet, herunder kvalitetskrav og grænseværdier i forhold til forurenende stoffer samt krav i forhold til grundvandets påvirkning af overfladevand og terrestrisk natur). Derudover arbejdes der i grundvandsforekomster alene med tilstandsklasserne god og ringe, mens der gælder fem tilstandsklasser for overfladevand. Retstilstanden i forhold til spørgsmålet om, hvordan man konkret skal vurdere kriterierne for forringelse af grundvand, dvs. hvordan en evt. forringelse skal opgøres, er således ikke fastlagt.

Hertil kommer, at EU-domstolen ikke med sagen C-461/13 har taget udtrykkelig stilling til, om det er tilladt for medlemsstaterne at beslutte at øge gødsningen på et tidspunkt, hvor der ikke er klarhed over, om den øgede nitratbelastning af grundvandet kan medføre, at konkrete grundvandsforekomster bliver udsat for en forringelse.

I vurderingen heraf kan der efter Miljø- og Fødevareministeriets opfattelse indgå, at de enkelte grundvandsforekomster overordnet set er store, hvad angår udbredelse og dybde og som regel forekommer i flere lag over hinanden, hvorfor grundvand i en given grundvandsforekomst overordnet set vil være sammensat af grundvand dannet gennem en længere årrække. Grundvandsforekomstens tilstand vil derfor være udtryk for belastningen over en lang periode. Hertil kommer, at resultatet af en merudledning af kvælstof for grundvandsforekomster beror på komplekse årsagssammenhænge.

Selvom øget gødsning alt andet lige vil forårsage øget nitratbelastning af grundvandsforekomster, er det ikke givet, at de øgede gødsningsnormer fører til forringelse af grundvandsforekomster. Det bør således indgå i vurderingen, at regeringen iværksætter betydelige afværgende foranstaltninger senest fra 2017, og at regeringen, jf. Fødevare- og landbrugspakken, vil søge at håndtere en eventuel negativ indvirkning allerede i 2016. Endelig bør det indgå i vurderingen, at risikoen for den midlertidige påvirkning indgår som en integreret del af en plan, som samlet set hen over planperioden forventes at kunne sikre beskyttelsen af grundvandsforekomsterne.

Ud fra en samlet afvejning er det Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at det ligger inden for rammerne af vandrammedirektivet at beslutte at øge gødsningen på et tidspunkt, hvor der ikke er klarhed over, om den øgede nitratbelastning af grundvandet kan medføre, at konkrete grundvandsforekomster bliver udsat for en forringelse.

Det bemærkes, at der foreligger en risiko for, at Kommissionen måtte bedømme forholdet anderledes, i hvilket tilfælde aftaleparterne vil blive indkaldt til en drøftelse af implementeringsmodellen.

3.2. Nitratdirektivet

Rådets direktiv af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (91/676/EØF) (herefter nitratdirektivet) har til formål at nedbringe og

forebygge vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, som stammer fra landbruget, jf. artikel 1.

Ift. forskellen mellem nitratdirektivet og vandrammedirektivet er det væsentligt, at vandrammedirektivet fastsætter en overordnet ramme for en integreret vandforvaltning af overfladevand og grundvand. For så vidt angår nitratforurening fra landbruget henviser vandrammedirektivet til nitratdirektivet.

Nitratdirektivet udgør således en integreret del af vandrammedirektivet, og foranstaltninger til at opnå målsætningerne i henhold til vandrammedirektivet bidrager også til at nå målsætningerne i henhold til nitratdirektivet.

Nitratdirektivet er specifik rettet mod forurening med nitrater, der stammer fra landbruget, og direktivet stiller således krav om, at medlemsstaterne fastsætter foranstaltninger, som f.eks. kvælstofnormer for afgrøder, krav til opbevaring af husdyrgødning og udbringningsperioder for gødning.

Nitratdirektivet er implementeret i dansk ret i bl.a. gødskningsloven, husdyrgødningsbekendtgørelsen og bekendtgørelse om jordbrugets anvendelse af gødning i planperioden 2015/2016.

Ifølge nitratdirektivet skal der ske en kortlægning af vandområder (både grund- og overfladevand), der er særligt følsomme over for nitrat, jf. artikel 3, stk. 1.

Medlemsstaterne skal udpege alle kendte jordområder, der bidrager til forureningen, og hvorfra der er afstrømning til de kortlagte vandområder, som sårbare zoner, jf. artikel 3, stk. 2. For at nå direktivets mål skal medlemsstaterne udarbejde handlingsprogrammer for de sårbare zoner, jf. artikel 5, stk. 1. Dog kan medlemslandene fritages for kortlægningen, hvis de anvender handlingsprogrammerne for hele landet, hvilket man har valgt at gøre i Danmark, jf. artikel 3, stk. 5.

Handlingsprogrammerne skal ifølge nitratdirektivets artikel 5, stk. 4, litra a og b, bestå af de bindende foranstaltninger, der fremgår af direktivets bilag 3, og de foranstaltninger som medlemsstaterne har foreskrevet i den eller de kodekser for godt landmandsskab (direktivets bilag 2), med undtagelse af de foranstaltninger der er overflødiggjort af foranstaltningerne i bilag 3. Medlemsstaterne skal ifølge artikel 5, stk. 5, desuden træffe de supplerende eller skærpene foranstaltninger, som de anser for nødvendige, hvis foranstaltningerne i artikel 5, stk. 4, ikke er tilstrækkelige til at nå direktivets mål. I Danmark har man hidtil fastsat supplerende foranstaltninger i form af en skærpelse af kvælstofnormerne.

Medlemsstaterne skal ifølge artikel 5, stk. 7, mindst hvert 4. år foretage en ny gennemgang af og om fornødent revidere handlingsprogrammet, herunder eventuelle supplerende foranstaltninger, der er truffet i henhold til stk. 5.

Kommissionens tidligere vurderinger af Danmarks gennemførelse af nitratdirektivet

Danmark modtog i 1997 en åbningsskrivelse for mangelfuld implementering af nitratdirektivet, herunder et utilstrækkeligt nitrathandlingsprogram.

Kommissionen fandt ikke, at det danske handlingsprogram var tilstrækkeligt til at nå direktivets målsætninger, hvorfor det ifølge Kommissionen var nødvendigt at gennemføre supplerende foranstaltninger, jf. artikel 5, stk. 5. Det var anledning til, at Vandmiljøplan II fra 1998 udgjorde den danske nitrathandlingsplan, hvor det bl.a. fremgik, at normerne for kvælstoftilførsel skulle sænkes med 10 procent. I 2010 modtog Danmark en præåbningsskrivelse, hvor Kommissionen anførte en række mangler i den danske implementering af direktivet. Skrivelsen var anledning til, at særligt en række bestemmelser i husdyrgødningsbekendtgørelsen blev ændret og præciseret. I begge tilfælde har Kommissionen ikke forfulgt sagen yderligere.

Kommissionen har ikke siden 2010 påtalt den danske implementering af nitratdirektivet. Kommissionen har imidlertid stillet spørgsmål til den danske vandmiljøindsats og gennemførelsen af tiltag. Disse spørgsmål er løbende blevet besvaret.

Vurdering

a. Revision af nitrathandlingsprogrammet

Justering af reglerne om kvælstofnormer udgør en ændring af det gældende nitrathandlingsprogram, idet regler om kvælstofnormer udgør en bindende foranstaltning efter nitratdirektivet, bilag 3, pkt. 1, nr. 3.

Normfastsættelsen, som den sker i dag, er bl.a. beskrevet i det danske nitrathandlingsprogram, afsnit 2.3. Med nærværende plan for justering af reglerne om kvælstofnormer fastholdes beregningsgrundlaget for fastsættelsen af de økonomisk optimale normer, men metoden til at reducere de økonomisk optimale normer bortfalder og erstattes af en politisk fastsat reduktion af de økonomisk optimale normer, som er mindre end den nuværende reduktion på 20,34 %.

Det forhold, at metoden til at reducere de økonomisk optimale normer bortfalder, udgør en ændring af nitrathandlingsprogrammet.

I henhold til nitratdirektivets bilag 3, punkt 1, nr. 3, skal handlingsprogrammerne indeholde en begrænsning af tilførsel af gødning til jorden, der sikrer en kvælstofbalance, hvor den samlede kvælstoftilførsel fra jord og gødsugning skal modsvare afgrødens forventede kvælstofbehov (ligevægtsprincippet).

Ligevægtsprincippet kan forstås således, at der skal skabes balance mellem tilført kvælstof og afgrødernes behov for kvælstof således, at tabet til vandmiljøet er på et acceptabelt niveau.

EU-Domstolen har i flere sager udtalt sig om nitratdirektivets bilag 3, punkt 1, nr. 3.

I sag C-322/00, Kommissionen mod Nederlandene (MINAS-dommen) udtalte Domstolen således, at anvendelsesnormer som dem, der kræves i

henhold til direktivet, skal være virksomme i en indledende fase og fremstå som nødvendige for at nedbringe og forebygge enhver form for forurening.

I sag C-237/12, Kommissionen mod Frankrig, havde Kommissionen kritiseret de franske handlingsplaner, da planerne ikke fastsatte alle de elementer, der var nødvendige for beregningen af den mængde kvælstof, der må tilføres jorden (kvælstofbehovet for hver afgrøde og græsmark, kvælstoffets effektivitet i husdyrgødningen, kvælstofindholdet i jorden og i husdyrgødningen, etc.). Ifølge Kommissionen ville en fastsættelse af kvantificerede maksimale grænser for den samlede kvælstoftilførsel til de forskellige afgrøder gøre det muligt at mindske vanskelighederne ved anvendelsen af den nævnte metode og opfylde retssikkerhedskravet. Domstolen gav Kommissionen medhold heri.

Kommissionens har i 2011 svaret på en forespørgsel fra EU-Parlamentet, om det var foreneligt med nitratdirektivets ligevægtsprincip, at Danmark anvender et princip om økonomisk optimum for tilførsel af gødning. Det økonomiske optimum er et teoretisk beregningspunkt – og er udtryk for, at den økonomiske gevinst ved den ved gødningstilførslen opnåede forøgelse af afgrøder ikke kan vokse yderligere – dvs. hvis der fra dette tidspunkt tilføres yderligere gødning, vil omkostningerne ved tilførsel af gødning være større end den økonomiske værdi af de forøgede afgrøder.

Kommissionen svarede bl.a., at den ikke har bevis for at det princip, der anvendes i Danmark, hvor gødningsnormerne fastsættes ved at trække 10-15 % fra det økonomiske optimum ikke skulle være foreneligt med nitratdirektivets princip om afbalanceret gødskning.

Nitratdirektivet er et minimumsdirektiv. Medlemsstaterne har således en vis skønsmargin ved valget af foranstaltninger til gennemførelse af direktivet.

Medlemsstaterne er dog forpligtet til at sikre, at direktivets formål og dermed formålene med EU's politik på miljøområdet opnås i overensstemmelse med kravene i artikel 191, stk. 1 og 2, TEUF (sag C-237/12 af 4. september 2014, Kommissionen mod Frankrig). I det omfang medlemsstaterne konstaterer, at en given mangel i medlemsstatens handlingsprogram vil kunne hindre opfyldelse af direktivets formål, vil medlemsstaten være forpligtet til at træffe foranstaltninger til at afhjælpe dette.

Det er således en forudsætning for, at forøgelsen af kvælstofnormen er inden for rammerne af nitratdirektivet, at der samtidig fastsættes afværgende foranstaltninger for at imødegå den ekstra merudledning af kvælstof, der sker til vandmiljøet. Det gælder både i forhold til overfladevand og grundvand, da nitratdirektivet omfatter begge dele.

Afværgende foranstaltninger, der indgår i regi af vandområdeplanerne vurderes på det forelæggende grundlag at bidrage til at imødegå ekstra merudledning af kvælstof og dermed til imødekommelse af såvel nitratdirektivet som vandrammedirektivet. Men det kan ikke udelukkes, at der fortsat kan være behov for supplerende bindende foranstaltninger i nitrathandlingsprogrammet til at afværge konsekvensen af forøgelsen af kvælstofnormen.

Der pågår i øjeblikket drøftelser mellem Miljø- og Fødevarerministeriet og Kommissionen om et nyt nitrathandlingsprogram, hvor det forventeligt i foråret 2016 søges afklaret, om udfasning af skærpede normer for gødningstilførsel svarende til økonomisk optimale normer efter Kommissionens vurdering opfylder direktivets kriterier for ligevægtsprincippet, herunder om der er behov for bindende supplerende foranstaltninger, jf. artikel 5, stk. 5. De fastsatte danske gødningsnormer skal også fremadrettet ske i overensstemmelse med nitratdirektivets betingelser for fastsættelse af regler om begrænsning af gødning til jorden (ligevægtsprincippet) og der skal også fremadrettet inden for rammerne at nitrathandlingsprogrammet fastsættes supplerende, bindende foranstaltninger, hvis det viser sig, at det er nødvendigt for at nå nitratdirektivets mål.

b. Undtagelsen for kvæg

Det er muligt at få Kommissionens tilladelse til at få forhøjet kravet om at den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år, ikke overstiger en mængde husdyrgødning, som indeholder 170 kg N/ha, jf. nitratdirektivets bilag 3, punkt 2.

Danmark har i alt fire gange og senest den 23. oktober i 2012 fået en fireårig undtagelse, der gælder frem til udgangen af juli 2016, jf. Kommissionsbeslutning 2012/659/EC. Undtagelsen indebærer at kvægbrugere kan få forhøjet kravet til 230 kg N/ha, mod at dyrkningen sker mere miljøvenligt inden for en række nærmere fastsatte betingelser. Kvægbrugere kan opnå anvendelse af undtagelsen på individuel basis mod at de opfylder en række betingelser. Det er bl.a. en betingelse, at den maksimale kvælstoftilførsel ikke overstiger den fastsatte gødskningsnorm, der fastsættes til mindst 10 pct. under det økonomisk optimale niveau.

Danmark har anmodet Kommissionen om en fornyet undtagelse ift. nitratdirektivet. I den danske anmodning til Kommissionen fremgår, at der anmodes om en undtagelse med udgangspunkt i de samme vilkår, der gælder i den nuværende danske undtagelse. Dog med den ændring, at de danske gødskningsnormer ikke længere forudsættes fastsat til mindst 10 pct. under det økonomisk optimale niveau. I stedet iværksættes en række afværgeforanstaltninger til sikring af vandmiljøet (overflade og grundvand), jf. aftale om Fødevarer- og landbrugspakken af 22. december 2015.

Det er vurderingen på det forelæggende grundlag, at de ændrede normer i samspil med de afværgende foranstaltninger og den delvise udfasning af normreduktionen med ændring af gødskningsbekendtgørelsen kan være indenfor rammerne af den gældende undtagelse. Der foreligger dog en risiko for, at Kommissionen vil bedømme forholdet anderledes.

De nærmere forhold om undtagelse ift. nitratdirektivet drøftes mellem Miljø- og Fødevarerministeriet og Kommissionen i forlængelse af en kommende revision af nitrathandlingsplanen.

3.3. Fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet

Fuglebeskyttelsesdirektivet

Fuglebeskyttelsesdirektivet har til formål at opretholde eller tilpasse bestande af samtlige vilde fugle. Et af direktivets primære redskaber hertil er at udpege fuglebeskyttelsesområder, jf. artikel 4. Disse områder er blevet indlemmet i det såkaldte Natura 2000-netværk, jf. habitatdirektivets artikel 3.

Beskyttelsesbestemmelserne for disse områder blev harmoniseret ved vedtagelsen af habitatdirektivet i 1992 og fremgår af habitatdirektivets artikel 6, som dækker både fuglebeskyttelsesområder og habitatområder, jf. habitatdirektivets artikel 7. Bestemmelserne om beskyttelse af Natura 2000-områder behandles nedenfor under gennemgangen af habitatdirektivet.

Fuglebeskyttelsesdirektivet rummer endvidere generelle forpligtelser for medlemslandene til at beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder for alle fugle, herunder fugle knyttet til vandområder, jf. direktivets artikel 3. Direktivet rummer endvidere en i denne sammenhæng relevant bestemmelse om, at medlemslandene skal bestræbe sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for de beskyttede områder, jf. artikel 4, stk. 4, 2. punktum. Den samlede indsats i forhold til kvælstofpåvirkningen af naturen bidrager til at opfylde disse generelle forpligtelser.

Habitatdirektivet

Habitatdirektivets formål er overordnet at sikre eller genoprette gunstig bevaringsstatus for de arter og naturtyper, som er omfattet af direktivet, jf. habitatdirektivets artikel 2, stk. 2. Direktivet indeholder ikke bestemmelser om i hvilken takt, den gradvise fremdrift mod opfyldelse af målet om gunstig bevaringsstatus skal ske. Det afgørende er, at der løbende sker forbedringer, som resulterer i, at målet nås på længere sigt.

Habitatdirektivet rummer dels generelle bestemmelser om at beskytte visse arter og deres levesteder, jf. artikel 12, dels specifikke bestemmelser, jf. artikel 6, til beskyttelse af Natura 2000-områder (habitat- og fuglebeskyttelsesområderne).

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 1- 3, fastslår:

”1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. [..]”

Bestemmelserne i direktivets artikel 6 rummer således forpligtelse til at iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger, jf. artikel 6, stk. 1, pligt til at træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelser af naturtyper og levesteder for arterne og betydelige forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, jf. artikel 6, stk. 2. Derudover indeholder direktivet en pligt til at sikre, at planer og projekter, der kan påvirke Natura 2000-områder væsentligt, konsekvensvurderes, og at der ikke træffes afgørelser m.v., medmindre konsekvensvurderingen kan udelukke skade på arter og naturtyper, som området er udpeget for at beskytte, jf. artikel 6, stk. 3.

EU-domstolen har bl.a. i afgørelsen C-399/14 haft lejlighed til at udtale sig i forhold til rækkevidden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Dommen omhandler imidlertid forstyrrelser af arter, og der er ikke med dommen taget stilling, hvorvidt fortolkningen direkte kan overføres til forringelser af naturtyperne og levestederne for arterne.

Domstolen har i præmis 40, udtalt følgende:

”Ordene »passende foranstaltninger«, der er indeholdt i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, indebærer nemlig, at medlemsstaterne har en skønsmargen ved anvendelsen af denne bestemmelse.

Miljøpåvirkning

Udledning af næringsstoffer kan medvirke til at forringe Natura 2000-områderne og kan hindre opnåelse af gunstig bevaringsstatus. I en række Natura 2000-områder, er der - på linje med hvad der gælder efter vandrammedirektivet - behov for at reducere udledningen af næringsstoffer for at medvirke til at nå gunstig bevaringsstatus, mens der i andre områder for at undgå forringelser af naturtyperne og levestederne for arterne er behov for at sikre, at belastningen ikke forøges.

Det fremgår af miljørapporten, at det ikke kan udelukkes, at en række naturtyper i Natura 2000-områder kan blive påvirket negativt af øget gødsning, dels i form af udvaskning til vandløb, søer og havet, dels i form af øget tilførsel via overfladeafstrømning og via grundvand til næringsfattige naturtyper på land (eksempelvis næringsfattige søer (lobeliesøer o.lign, rigkær og andre næringsfattige eng- eller mosenaturtyper samt strandoverdrev og klinter). Der foreligger ikke data, der kan angive risikoen for påvirkning nærmere, men anvendelse af afværgeforanstaltninger vil begrænse risikoen.

Den samlede midlertidige merudledning af kvælstof til kystvandene i 2016 vil, som nævnt ovenfor i afsnit om vandrammedirektivet, samlet set kunne udgøre ca. 220 tons. Det fremgår på baggrund af de beregninger, der ligger

til grund for opgørelse af den potentielle merbelastning, at udledningen til de marine naturtyper ikke forventes at få en målbar effekt.

Der vil derudover kunne opstå midlertidige merudledninger til visse næringsfattige terrestriske naturtyper. Hvad angår merbelastning af næringsfattige terrestriske naturtyper og små søer kan det ikke på samme vis entydigt vurderes, om de øgede gødskningsnormer kan bevirke en midlertidig forringelse af naturtyperne og af levestederne for arterne. Vedrørende sandsynligheden for, at en midlertidig forringelse kan forekomme, kan følgende bemærkes.

Natura 2000-områderne dækker 8,4 % af det danske landareal. Langt størstedelen af arealet med næringsfattige naturtyper, der kan blive påvirket af øget tilførsel af næringsstoffer, ligger omkranset af anden natur og vil således ikke blive påvirket af øget gødskning på grundlag af ændrede gødskningsnormer. De næringsfattige naturtyper, der evt. kan blive midlertidigt påvirket, vil således i forvejen have en lav påvirkningsgrad fra landbrugsarealer, f.eks. vil langt de fleste mindre søer næppe have tilløb fra landbrugsarealer.

De relevante naturtyper ligger spredt i mange Natura 2000-områder. Det vil imidlertid kun være i de tilfælde, hvor naturtyperne ligger tæt op ad intensivt dyrkede landbrugsarealer, og hvor de ændrede gødskningsnormer vil blive udnyttet, at en potentiel, midlertidig forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne evt. kan finde sted. Der indgår i et vist omfang intensivt dyrkede landbrugsarealer i selve Natura 2000-områderne (ca. 20 %), ligesom arealer i umiddelbar nærhed til områderne kan være relevante i denne sammenhæng.

Det vil således langt fra være hele Natura2000-arealet, der er relevant i denne sammenhæng, da der udover de aktuelle naturtypers nærhed til landbrugsarealerne også skal være hydrologiske forhold eller topografiske forudsætninger (skrånende arealer ned mod naturtypen) til stede for, at en eventuel påvirkning via grundvand eller overfladeafstrømning kan finde sted.

Vurdering

Anvendelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 eller 6, stk. 3 i relation til øgede gødskningsnormer

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 vil finde anvendelse, såfremt planen, som det fremgår af bestemmelsen, ”kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt”. Det er Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at den samlede plan, som indebærer ændring af gødskningsnormerne kombineret med afværgeforanstaltninger og en udvikling af målrettet regulering, ikke er omfattet af den særlige procedure efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, som gælder for planer og projekter, men er omfattet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.

Denne vurdering af, at det er artikel 6, stk. 2, der er den relevante bestemmelse, ligger helt i forlængelse af, at Danmark i en række sager (svar på åbningsskrivelser m.v.) overfor Kommissionen har fremhævet, at den generelle indsats for at begrænse næringssaltbelastning af naturen er en vigtig del af gennemførelsen af artikel 6, stk. 2, da denne samlede indsats i forhold til kvælstofpåvirkningen af naturen og vandmiljøet bidrager til at

undgå forringelser af Natura 2000-områder i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. I den sammenhæng er der bl.a. henvist til vandmiljøplanerne og generelle regler, f.eks. på husdyrområdet, som afgørende bidrag. Reguleringen på gødskningsområdet indgår som integreret del af denne samlede indsats. Kommissionen har ikke foretaget sig yderligere i disse sager.

Indsatsen er dermed også et bidrag til på længere sigt at opnå gunstig bevaringsstatus for arter og naturtyper i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, og direktivets målsætning. Ændringen af gødskningsnormerne og de tilhørende miljøtiltag er alene en justering af denne indsats.

Ligeledes må man her antage, at den samlede merudledning alt andet lige vil fordele sig forholdsvis jævnt i forhold til Natura 2000-områderne, således at påvirkningen af det enkelte Natura 2000-område må antages at være relativt beskeden. Så selvom der er en risiko for, at en midlertidig mertilførsel lokalt måske vil kunne påvirke tilstanden for naturtyper eller arter i negativ retning, må det antages, at risikoen er forholdsvis lille, ligesom det ikke er givet, at der vil være tale om en målbar effekt.

Spørgsmålet om risiko for midlertidig forringelse

For de generelle artsbeskyttelsesregler i habitatdirektivets artikel 12 gælder, at ændringen af gødskningsnormerne midlertidigt kan føre til en mindre øgning i den diffuse påvirkning af de beskyttede arters levesteder, hvilket i lyset af Kommissionens vejledning om artsbeskyttelse vurderes ikke at være i strid med beskyttelsesforpligtelsen¹⁰.

I det følgende vurderes, om en midlertidig mertilførsel til kystvande på i alt 220 tons kvælstof i 2016 og påvirkning af en terrestrisk naturtypes arealmæssige udstrækning, kan udgøre en direktivstridig forringelse.

Der er ovenfor redegjort for, at det er tvivlsomt, om påvirkningen af de marine naturtyper og arter kan forventes at få en målbar effekt. Der er ligeledes redegjort for, at selv om der kan være en risiko for en lokal påvirkning på terrestriske naturtyper og søer, så betyder den samlede midlertidige merpåvirkning fordelt på de mange Natura 2000-områder, at det alt andet lige må antages, at denne risiko må vurderes at være lille.

Spørgsmålet er således, om det kan antages at ligge indenfor rammerne af de to ovennævnte naturdirektiver at acceptere en vis risiko for en sådan midlertidig forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne.

Der foreligger ikke afgørelser fra EU-domstolen, som besvarer spørgsmålet om accept af risiko for midlertidig forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne entydigt. Det er således uklart hvor meget der skal til, for at en forringelse er i strid med artikel 6, stk. 2.

EU-domstolen har dog i afgørelsen C-399/14 haft lejlighed til at udtale sig i forhold til rækkevidden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Af dommens

¹⁰ Kommissionens vejledning om artikel 12, kap. II, para 68a.

http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf.

præmis 40 følger, at medlemslandene efter artikel 6, stk.2, har en vis skønsmargin ift. at træffe 'passende foranstaltninger' i henhold til artikel 6, stk. 2.

Dommen omhandler imidlertid "forstyrrelser" af arter for hvilke områderne er udpeget, og ikke forringelser af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder. Bestemmelsen i artikel 6, stk. 2 relaterer sig til to forskellige hensyn, idet forringelser relaterer sig til beskyttelsen af naturtyperne og levestederne for arterne, mens forstyrrelser relaterer sig til beskyttelsen af de arter for hvilke områderne er udpeget. Der er således ikke nødvendigvis tale om samme risikovurdering, da denne kan afhænge af, hvad der skal beskyttes, henholdsvis naturtyper og levesteder eller arterne.

Det indgår derudover i vurderingen, at den midlertidige merpåvirkning indgår som en integreret del af en plan, som samlet set hen over planperioden fortsat forventes at tilvejebringe en miljøforbedring samtidig med at regeringen iværksætter betydelige afværgende foranstaltninger. Indsatserne rettes mod de kystområder, hvor der er risiko for tilbagegang i vandmiljøet og søges samtidig placeret, hvor der kunne være konkret risiko for påvirkning af Natura 2000-områder.

Det fremgår på baggrund af de beregninger, der ligger til grund for opgørelse af den potentielle merbelastning, at udledningen til de marine naturtyper ikke forventes at få en målbar effekt. Merbelastningen til kystvande vurderes således ikke at være i strid med direktivforpligtelsen om, at der ikke må ske forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne, bl.a. i lyset af, at der vil være tale om en midlertidig merbelastning. Ud fra en samlet afvejning, er det således Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at merbelastningen til kystvand ligger indenfor rammerne af habitatdirektivet.

Der vil eventuelt også kunne opstå midlertidige merudledninger til kvælstoffattige naturtyper. Ligeledes må man her antage, at den samlede merudledning alt andet lige vil fordele sig forholdsvis jævnt i forhold til Natura 2000-områderne, således at påvirkningen af det enkelte Natura 2000-område må antages at være relativt beskeden. Så selvom der er en risiko for, at en midlertidig mertilførsel lokalt måske vil kunne påvirke tilstanden for naturtyperne eller levestederne for arterne i negativ retning, må det antages, at risikoen er forholdsvis lille, ligesom det ikke er givet, at der vil være tale om en målbar effekt.

Som anført ovenfor betyder - selv om der kan være en risiko for en lokal påvirkning på terrestriske naturtyper og søer - den samlede midlertidige merpåvirkning fordelt på de mange Natura 2000-områder, at det alt andet lige må antages, at denne risiko må vurderes at være lille.

Tilsvarende gælder, at en midlertidig forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne, der ikke vil påvirke muligheden for at opnå bevaringsmålsætningen for området, vil kunne accepteres.

Med henblik på håndtering af risikoen for forringelser af naturtyperne og levestederne for arterne søges der indgået en aftale med landbrugserhvervets organisationer om, at de obligatoriske 240.000 ha

generelle efterafgrøder i medfør af plantedækkebekendtgørelsen i videst muligt omfang placeres målrettet i tilknytning til de kvælstoffølsomme naturtyper med henblik på at sikre mod en merudvaskning af kvælstof til netop disse naturtyper.

I forlængelse heraf udarbejdes der 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, således at der i videst muligt omfang kan tages hensyn til de omtalte naturtyper i forbindelse gødsningen.

Endvidere vil der blive etableret et monitoreringsprogram, der skal sikre, at eventuelle effekter af den mulige merudledning til særligt kvælstoffølsomme naturtyper følges nøje, således at relevante yderligere afværgeforanstaltninger kan iværksættes.

Det er på denne baggrund Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at merudledningen til kvælstoffølsomme naturtyper ligger inden for rammerne af habitatdirektivet, idet det forudsættes, at de nødvendige konkrete afværgeforanstaltninger iværksættes, og at der løbende følges op på, om der opstår uønskede påvirkninger, således at disse kan søges afværget.

Det bemærkes, at der foreligger en risiko for, at Kommissionen måtte bedømme vurderingerne efter habitatdirektivet anderledes, i hvilket tilfælde aftaleparterne vil blive indkaldt til en drøftelse af implementeringsmodellen, jf. ovenfor.

3.4. Drikkevandsdirektivet

I det følgende vurderes, om den som følge af normlempelsen øgede nitratbelastning af den del af grundvandet, der anvendes til drikkevand, må antages at være i strid med drikkevandsdirektivet, som foreskriver et kvalitetskrav om maksimalt 50 mg/l nitrat i det drikkevand, som leveres til forbrugeren.

Det fremgår af drikkevandsdirektivets præambel, at:

"[...] for at forsyningsvirksomhederne kan overholde kvalitetskravene for drikkevand, må det gennem egnede vandbeskyttelsesforanstaltninger sikres, at overflade- og grundvand holdes rent; det samme mål kan nås gennem egnede vandbehandlingsforanstaltninger."

Af vandrammedirektivets artikel 7, stk. 3, fremgår, at medlemsstaterne sørger for den nødvendige beskyttelse af de udpegede vandforekomster (her drikkevandsforekomster) for at undgå en forringelse af deres kvalitet med henblik på at reducere omfanget af den rensning, der kræves til fremstilling af drikkevand.

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

grundvandets indhold af nitrat ikke overstiger grænseværdien i drikkevandsdirektivet på 50 mg nitrat/liter.

Vurdering

I Danmark er der en målrettet regulering for at beskytte det grundvand, som skal anvendes til drikkevand. På baggrund af den statslige grundvandskortlægning af områder med særlige drikkevandsinteresser og indvindingsoplande til almene vandforsyninger, udarbejder kommunerne indsatsplaner. Indsatsplanerne indeholder de tiltag, der er nødvendige for at sikre drikkevandsinteresserne, f.eks. ved at beskytte grundvandet mod nitratforurening.

Indsatsen er målrettet mod de afgrænsede indsatsområder, hvor viden fra grundvandskortlægningen viser, dels at grundvandet er sårbart, dels at jorden dyrkes eller kan blive dyrket. Inden for disse områder kan kommunerne finde det nødvendigt at gennemføre yderligere indsatser som følge af, at de reducerede gødskningsnormer udfases.

Grundvandskortlægning er først afsluttet i 2015, og ca. halvdelen af det samlede areal af indsatsområderne udpeges først senere i 2016. Dermed har kommunerne ikke grundlag for at udarbejde alle indsatsplanerne endnu, og en stor del af indsatsplanerne er derfor ikke udarbejdet på nuværende tidspunkt.

Dertil kommer, at beslutningen om at øge gødsningen træffes på et tidspunkt, hvor der ikke er klarhed over, om den øgede nitratpåvirkning kan medføre, at drikkevandet bliver udsat for en negativ indvirkning.

Det kan således ikke udelukkes, at der for nogle indsatsplaner i en periode ikke tages højde for øget nitratbelastning. Dette vil imidlertid blive håndteret gennem vandforsyningernes forpligtelse til at sikre, at drikkevandets indhold af nitrat ikke overstiger grænseværdien på 50 mg nitrat/liter. Vandforsyningerne analyserer løbende vandet for nitrat og skal i sidste ende iværksætte foranstaltninger til at sikre drikkevandskvaliteten.

Set i lyset af at påvirkningen af grundvandet sker over lange tidsrum og beror på meget komplekse årsagssammenhænge er det Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at den gældende regulering, som sikrer drikkevandet, samlet set vil kunne tage højde for de forhøjede kvælstofnormer inden for rammerne af drikkevandsdirektivet.

3.5. Havstrategirammedirektivet

Iht. havstrategidirektivet skal der træffes de fornødne foranstaltninger til at opnå eller opretholde en god miljøtilstand i havmiljøet senest i år 2020. Efter direktivet er EU-landene forpligtede til at koordinere deres indsats for at nå målet med andre lande, som de deler havregion med. Denne koordinering sker især gennem samarbejde i de regionale havkonventioner, for Danmarks vedkommende HELCOM (Østersøen) og OSPAR (Nordsøen).

Som i den regionale koordinering har østersølandene vedtaget en miljøhandlingsplan for Østersøen med henblik på at opnå god miljøtilstand i 2021. HELCOM-samarbejdet omfatter de danske havråder Kattegat samt bælterne og Øresund. Som led i miljøhandlingsplanen blev der i forbindelse

med HELCOM-ministermødet i 2013 bl.a. vedtaget lofter for, hvor meget de enkelte lande må udlede af kvælstof og fosfor og deraf følgende reduktionsmål. Lofterne er fastsat på baggrund af videnskabelige vurderinger af hvilken udledning Østersøen kan tåle, hvis målet om god miljøtilstand i 2021 skal opfyldes.

Vurdering

Som følge af allerede gennemførte reduktioner ligger de danske kvælstofudledninger i dag under de danske udledningslofter for kvælstof, hvorimod Danmark fortsat har et reduktionsbehov for fosfor til nogle havområder.

En lempelse af kvælstofnormerne vurderes på denne baggrund ikke at udgøre et problem ift. opfyldelse af havstrategidirektivet, også selvom der som følge af den indgåede aftale skulle ske en vis midlertidig stigning i kvælstofudledningen.

3.6 Göteborgprotokollen og NEC-direktivet

Göteborgprotokollen¹¹, der omhandler grænseoverskridende luftforurening, indeholder et mål om at reducere den danske ammoniakudledning med 24 % fra 2005 til 2020. Dette mål er tillige indeholdt i et forslag om revision af NEC-direktivet, der netop nu er under forhandling i EU.

Vurdering

Den seneste fremskrivning fra 2014 peger på en dansk reduktion fra 2005 til 2020 på 21-23 %. Ifølge den seneste emissionsopgørelse har Danmark reduceret ammoniak med 18 % i 2014 ift. 2005. Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at vurdere nærmere, om Danmark kan overholde forpligtelsen under Göteborgprotokollen, da Danmarks reduktion af ammoniakudledning i 2020 afhænger af mange forhold, herunder bl.a. udviklingen i husdyrproduktionen, anvendelsen af miljøteknologi og fordelingen af de benyttede gødningstyper. Reduktionens størrelse vurderes løbende gennem nye emissionsfremskrivninger og opgørelser. Den øgede ammoniakemission som følge af ændrede gødskningsnormer vil skulle modvirkes i henhold til ovenfor nævnte internationale forpligtelser.

3.7. Klima

Ændringen af gødskningsnormerne vil isoleret set medføre en forøgelse af udledningen af klimagasser. Der er flere elementer i Fødevarer- og landbrugspakken, som bidrager til at modvirke denne øgede udledning. Disse omfatter tiltag under landdistriktsprogrammet, den målrettede arealregulering samt afskaffelsen af muligheden for at anvende brak, lavskov og randzoner som alternativer til pligtige efterafgrøder, hvis arealerne også anvendes som miljøfokusområder (som element til at opnå fuld EU-landbrugsstøtte).

Af svaret på MOF (alm. del) spørgsmål 391 fremgår Miljø- og Fødevarerministeriets vurdering af landbrugspakkens klimapåvirkning i årene frem til og med 2021, hvor pakken er fuldt indfaset. Af de til besvarelsen vedlagte opgørelser fremgår det, hvilke elementer i pakken der

¹¹ Det bemærkes, at Göteborg-protokollen endnu ikke er ratificeret.

henholdsvis øger og begrænser udledningen af klimagasser. Indholdet af disse tabeller er summeret her:

Klimaeffekt af landbrugspakken						
År	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Isoleret effekt af ændret kvælstofnorm	245	376	389	402	415	423
Samlet effekt af pakken <u>uden</u> kulstoflagring	247	402	411	385	371	352
Samlet effekt af pakken <u>med</u> kulstoflagring	287	357	356	269	122	-29

Klimaeffekt angivet i 1.000 ton CO₂-ækvivalent. Kilder: Aarhus Universitet, DCA; Københavns Universitet, IFRO; MFVM & EFKMs egne beregninger.

I opgørelsen af Danmarks EU-forpligtelser på klimområdet i 2020 inden for den ikke-kvotebelagte sektor tages der ikke højde for kulstoflagring i jorden. Effekten af den ændrede kvælstofnorm vil være en forøgelse af drivhusgasudledningen på omkring 415.000 ton CO₂-ækvivalent i år 2020, og en akkumuleret forøget udledning i perioden 2016 til 2020 på ca. 1,8 mio. ton CO₂-ækvivalent.

Effekten af ændrede gødskningsnormer knytter sig til udledning af lattergas, og påvirkes ikke af, om man medregner effekt af kulstoflagring.

Den samlede Fødevarer- og landbrugspakke uden kulstoflagring giver samlet set en forøgelse af drivhusgasudledningen på omkring 371.000 ton CO₂-ækvivalent i år 2020, og en akkumuleret forøget udledning i perioden 2016 til 2020 på ca. 1,8 mio. ton CO₂-ækvivalent. Medregnes effekten af kulstoflagring vil udledningen i 2020 være forøget med ca. 122.000 ton CO₂-ækvivalent og den akkumulerede udledning i perioden 2016-2020 vil være ca. 1,4 mio. ton CO₂-ækvivalent.

Effekten fra 2021 og frem

Fuldt indfasat (fra 2021) vil ændrede gødskningsnormer medføre en stigning i udledninger på 423.000 ton CO₂-ækvivalent per år. For hele pakken vil effekten uden indregning af kulstoflagring være en stigning i udledninger på ca. 352.000 ton CO₂-ækvivalent per år, mens den fuldt indfasede pakke inklusiv effekten af kulstoflagring forventes at være drivhusgasneutral.

Merudledningen uden kulstoflagring kan få betydning for opfyldelsen af Danmarks kommende EU-2030 mål. Det er endnu ikke afklaret om og i givet fald, hvorledes kulstofbinding vil indgå i Danmarks kommende EU-2030 mål, både i forhold til fastlæggelse af årlige delmål og målopfyldelse.

Ved vurdering af Fødevarer- og landbrugspakkens samlede effekt, er landbrugernes forventede valg af tiltag under den målrettede regulering opgjort på baggrund af de modelberegninger fra Københavns universitet, som også ligger til grund for opgørelsen af kvælstofeffekten af den målrettede regulering. Modelberegningerne viser, hvilke virkemidler det driftsøkonomisk set vil være optimalt at anvende til at sikre de nødvendige reduktioner i kvælstofudledningen i de enkelte vandoplande. Der kan være

ubekendte forhold, som betyder, at bedrifterne vælger andre virkemidler end antaget. Dette vil bl.a. afhænge af den konkrete implementering af den målrettede regulering og kan påvirke effekten på klimagasudledningen i både op- og nedadgående retning. Klimaeffekten af de enkelte virkemidler kommer fra de effekter, der er angivet i DCA rapporten "Virkemidler til realisering af 2. generations vandplaner og målrettet arealregulering".

Vurdering

I henhold til EU's byrdefordelingsaftale for den ikke-kvotebelagte sektor, er Danmark forpligtet til at reducere de ikke-kvotefattede drivhusgasudledninger med 20 pct. i 2020 set i forhold til niveauet i 2005, samt at opnå delmål på vejen mod 2020. I opgørelsen af Danmarks EU-forpligtelser på klimområdet i 2020 inden for den ikke-kvotebelagte sektor tages der ikke højde for kulstoflagring i jorden.

Reduktionsmålene for år 2020 på 20 pct. fremgår af bilag II til beslutning 406/2009/EU (byrdefordelingsaftalen), jf. dennes artikel 3, stk. 1.

Medlemsstaterne skal hvert år overholde en årlig reduktionsforpligtelse, jf. artikel 3, stk. 2 i byrdefordelingsaftalen. Disse årlige mål følger en lige linje mellem et defineret udgangspunkt i 2013 og målet for 2020, og er fastsat ved Kommissionens beslutning 2013/162/EU.

Som følge af de indbyggede fleksibilitetsmekanismer, er det tilladt at overopfyldelse i ét år modregnes i de efterfølgende år inklusiv i 2020. Det er således ikke af betydning for opfyldelsen af den samlede målsætning, at udledningen i et specifikt år er over målsætningen for dette år, såfremt der er opsparet overopfyldelse fra forrige år til stede.

Det fremgår oven for, at den samlede effekt af Fødevarer- og landbrugspakken er samlet set over perioden 2016-2020 en stigning i udledninger i den ikke-kvotebelagte sektor uden kulstoflagring på ca. 1,8 mio. ton CO₂-ækvivalent og en stigning i 2020 på ca. 0,4 mio. ton CO₂-ækvivalent, hvilket med afrundinger er identisk med effekten af de ændrede gødskningsnormer.

En opdatering af Danmarks Energi- og Klimafremskrivning 2015 på baggrund af blandt andet ovenstående effekter af Fødevarer- og landbrugspakken er blevet offentliggjort den 11. februar 2016, jf. EFK (Alm. del) Bilag 181 "Notat om indregnede politiske tiltag i Basisfremskrivning 2015". Det fremgår heraf, at den akkumulerede overopfyldelse af Danmarks reduktionsforpligtelse for ikke-kvotesektoren dermed reduceres fra ca. 14 til ca. 12½ mio. ton CO₂-ækvivalent. Underopfyldelsen i året 2020 øges fra ca. ½ til ca. 1 mio. ton CO₂-ækvivalent.

Energi-, Forsyning- og Klimaministeriets beregning er lavet på baggrund af de tal, der er oplyst i forbindelse med svaret på MOF (alm. del) spørgsmål 391, som gennemgået under den faglige vurdering.

Fødevarer- og landbrugspakken vil reducere den samlede overopfyldelse af Danmarks reduktionsforpligtelse i henhold til byrdefordelingsaftalen, samt bidrage til, at underopfyldelsen i året 2020 øges. Samlet set vil pakken ikke risikere den danske opfyldelse af EU forpligtelserne.