



Miljøministeriet
Departementet

Komiténnotat til Folketingets Europaudvalg

Den 24. juni 2024
MIM 82-24

om Kommissionens forslag til ændring af Rådets Direktiv 91/676/EF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, for så vidt angår anvendelsen af visse gødningsmaterialer fra forarbejdet husdyrgødning (komitesag)

KOM-dokument foreligger ikke

Revideret komitenotat. Ændret afsnit er markeret med streg i margen

Resumé

Kommissionen har fremsat forslag om ændring af Rådets Direktiv 91/676/EF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget – herefter nitratdirektivet (komitesag). Forslaget indsætter nye bestemmelser i direktivet, der skal gøre det muligt for medlemsstaterne at indføre regler, der tillader udbringning af visse typer forarbejdet husdyrgødning på mere end direktivets loft på højst 170 kg N/ha. Forslaget vil tillade udbringning med op til 270 kg N/ha fra forarbejdet husdyrgødning, under en række anvendelsesbetingelser, der går under betegnelsen RENURE (Recovered Nitrogen from Manure). Den forarbejdede husdyrgødning er i sine kemiske egenskaber sammenlignelig med kunstgødning og er af EU's forskningscenter vurderet til at reducere risikoen for udledning af nitrat til vandet sammenlignet med husdyrgødning. Med forslaget vil Kommissionen indføre anvendelsen af RENURE som en midlertidig løsning, mens den gennemgående evaluering af nitratdirektivet pågår (fit-for-purpose check). Det er ikke fastlagt i hvilket omfang forslaget påvirker beskyttelsesniveauet i Danmark. Forslaget forventes sat til afstemning i nitratkomiteen den 13. juni 2024.

Med udgangspunkt i, at Danmark støtter tiltag, der fremmer en bæredygtig udvikling af landbruget, men på den anden side ikke mener at foreslagets miljømæssige konsekvenser er fuldt ud belyst, agter regeringen at afstå fra at stemme ved komitemødet den 13. juni

Baggrund

Kommissionen har fremsat forslag om ændring af Rådets Direktiv 91/676/EF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget.

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 8. i nitratdirektivet, hvorefter Kommissionen bemyndiges til at tilpasse direktivet til den videnskabelige og tekniske udvikling i komiteprocedure.

I nitratdirektivet træffer komiteen fortsat afgørelse efter den såkaldte "forskriftsprocedure med kontrol" beskrevet i artikel 5a i Rådets afgørelse 1999/468/EF, som ændret ved Rådets afgørelse 2006/512 af 17. juli 2006. Forskriftsproceduren med kontrol indebærer, at hvis der i komiteen er et kvalificeret flertal for forslaget, udsteder Kommissionen direktivet, efter at Parlamentet har gennemført en legalitetskontrol af forslaget. Opnås der ikke i komiteen et kvalificeret flertal for forslaget, er Kommissionen forpligtet til at forelægge sagen for Rådet, og underretter samtidig Europa Parlamentet. Hvis der i Rådet er kvalificeret flertal imod forslaget, kan Kommissionen forelægge rådet et ændret forslag. Vedta-

ger Rådet forslaget med kvalificeret flertal eller udtaler Rådet sig ikke inden en frist på højst to måneder, kan Kommissionen udstede direktivet efter at Parlamentet har gennemført en legalitetskontrol af forslaget.

Formål og indhold

EU's fælles forskningscenter (JRC) har i september 2020 offentliggjort en rapport, der beskriver anvendelseskriterier for behandlet husdyrgødning. Rapporten beskriver, at behandlet husdyrgødning kan opnå en form, der efter forarbejning har samme karakter som kunstigt fremstillet gødning. Gødning, der har været udsat for denne proces betegnes som "Recovered Nitrogen from Manure" (RENURE). Det fremgår af rapporten, at anvendelse af RENURE kan fremme cirkulær økonomi, idet der forebygges spild og introduceres et nyt produkt, der kan tjene som et alternativ til kunstgødning.

RENURE er juridisk omfattet af definitionen husdyrgødning og bliver derfor underlagt nitratdirektivets begrænsning for udbringning af husdyrgødning på 170 kg N/ha pr. år. Det betyder, jf. *Amending Council Directive 91/676/EEC as regards the use of certain fertilising materials from livestock manure*, at selvom gødningen er forarbejdet og anvendes under særlige kriterier, kan en udbringning ud over denne begrænsning ikke tillades, medmindre man som medlemsstat afsøger en undtagelse fra direktivet. Danmark har en undtagelse fra nitratdirektivet, som udløber den 31. juli 2024. Undtagelseskvægbred brug har mulighed for at udbringe husdyrgødning og anden organisk gødning op til 230 kg N/ha pr år. Det fremhæves dog, at der ifm. den danske undtagelse ikke stilles krav til forarbejdning af husdyrgødning, som må udbringes ud over de 170 kg N/ha pr. år.

Med forslaget til ændring af nitratdirektivet undtages anvendelsen af RENURE fra den generelle begrænsningen på 170 kg N/ha pr.år. For husdyrgødning, både i uforarbejdet stand samt hvis husdyrgødning på trods af en forarbejdning ikke lever op til de særlige RENURE krav, fastholdes begrænsningen i direktivet. Forarbejdet husdyrgødning, som opfylder betingelserne for RENURE, får sin egen anvendelsesbestemmelse i direktivets bilag III.

Med forslaget vil nitratdirektivets bilag III, som fastsætter bestemmelser for gødningsanvendelse, tilføjes med et yderligere litra (litra c), som fastsætter regler for anvendelse af RENURE.

Litra c bestemmer, at medlemsstaterne kan tillade udbringning af husdyrgødning over 170 kg N/ha årligt med op til yderligere 100 kg N/ha årligt (dvs. samlet set op til 270 kg N/ha), hvis husdyrgødningen har undergået RENURE-forarbejdningen. Den tekniske metode for RENURE-forarbejdningen og anvendelse er beskrevet detaljeret i de yderligere bestemmelser i forslaget (litra c, pkt. i-iv). Pga. de konkrete bestemmelser i litra c, vurderes det, at det udelukkende er produkter, som har gennemgået en omfattende videreførelse, men hvor kvælstof i gødningen alligevel oprindeligt stammer fra husdyrgødning. Det bemærkes, at der ikke fjernes kvælstof ifm. fremstilling af RENURE. Der er konkret tale om næringssalte, der genvindes fra luftrensning i husdyrstaldanlæg (såkaldte "scrubber salts") for at undgå ammoniaktab til miljøet, fældede næringssalte, som indeholder flere næringsstoffer ("struvit") og som i Danmark primært fremstilles ifm. spildevandsrensning, samt et opkoncentret produkt, "mineralsk koncentrat", hvor en flydende fraktion fra separeret husdyrgødning er blevet behandlet med såkaldt "omvendt osmose", hvor der sikres, at kun visse stoffer kan gennemtrænge et filteringslag.

De øvrige bestemmelser i litra c, pkt. vii-x, fastsætter forpligtelser for medlemsstaterne til at meddele tilladelse til anvendelse af RENURE, navnlig forpligtelser om, hvordan medlemsstaterne skal sikre anvendelse af RENURE uden at hindre nitratdirektivets formål om at reducere vandforurening forårsaget af nitrater fra landbruget og forebygge yderligere forurening af denne art.

Medlemsstaterne forpligtes endvidere til at foretage nødvendige foranstaltninger for at forhindre emissioner til luften, herunder ammoniakfordampning, som følge af opbevaring og udbringning af gødningsmaterialet RENURE. Forslaget må ikke medføre, at den samlede husdyrbestand og husdyrgødningsmængde i medlemsstaten øges.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

Nærhedsprincippet

Der er tale om gennemførelsesforanstaltninger til en allerede vedtaget retsakt. Det er derfor regeringens vurdering, at det følger heraf, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

Nitratdirektivet har til formål at nedbringe vandforurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, og at forebygge yderligere forurening af denne art. Nitratdirektivet forpligter medlemsstaterne til at udarbejde og gennemføre handlingsprogrammer for udpegede nitratsårbare zoner. Danmark har dog ét nitrathandlingsprogram, der anvendes på hele det danske område.

Nitrathandlingsprogrammet indeholder foranstaltninger, der regulerer landbrugssektoren, fx regler om perioder, hvor der ikke må udbringes gødning, mindstekapacitet for opbevaring af husdyrgødning og mængden af både husdyrgødning og kunstgødning, der tilføres afgrøder. Reglerne findes bl.a. i husdyrbrugloven og gødskningsloven med de tilhørende bekendtgørelser, herunder gødningsanvendelsesbekendtgørelsen. Det danske nitrathandlingsprogram udgøres derfor af de til enhver tid gældende regler, som har ophæng i nitratdirektivets art. 4 og 5.

Danmark har siden 2002 haft en undtagelse, den såkaldte "kvægundtagelse", fra nitratdirektivets årlige loft for udbringning af højst 170 kg N/ha fra husdyrgødning, under forudsætning af overholdelse af en række yderligere miljøkrav. Undtagelsen giver mulighed for årligt at udbringe op til 230 kg kvælstof fra husdyrgødning og anden organisk gødning per hektar. Regeringen har i marts 2024 besluttet ikke at søge om ny undtagelse, når den nuværende udløber 31. juli 2024.

Konsekvenser

1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Såfremt ændringsforslaget vedtages og det fra dansk side besluttet at anvende muligheden for at benytte RENURE ud over loftet i nitratdirektivet, vil forslaget kræve en ændring i de bekendtgørelser, som regulerer gødningsanvendelse, navnlig gødningsanvendelsesbekendtgørelsen. I givet fald skal det tilgængeliggøres i den danske implementering af nitratdirektivet, det vil sige i nitrathandlingsprogrammet.

Såfremt en medlemsstat ønsker at gøre brug af muligheden for at anvende RENURE, indebærer forslaget desuden yderligere forpligtelser for medlemsstaten. Tillades brugen af RENURE skal det bl.a. monitoreres og indgå i den 4-årige afrapportering i henhold til nitratdirektivets afrapporteringsforpligtelse.

Medlemsstaterne skal notificere Kommissionen om reglerne, der implementerer forslaget.

2. Statsfinansielle konsekvenser og administrative konsekvenser for det offentlige

Forslaget har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser eller konsekvenser for EU's budget. I det omfang, Danmark ønsker at gøre brug af de nye bestemmelser, vil der skulle foretages ændringer i de bekendtgørelser, som regulerer gødningsanvendelse, herunder gødningsanvendelsesbekendtgørelsen, samt i de bekendtgørelser, som regulerer markedsføring af gødningsprodukter, herunder gødningsbekendtgørelsen og potentielt reglerne om animalske biprodukter. Desuden er det på nuværende tidspunkt uklart, hvorvidt kravene særligt i litra c, punkt ii og iii er forenelige med kravene i gødningsproduktforordningen (2019/1009). I denne forbindelse formodes der at være omkostninger til tilpasning af IT-systemet, som ligger til grund for gødningsregistret for at rumme en ny gødningskategori (RENURE) med sin særskilt begrænsning (maks. 270 kg N/ha).

3. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget har ikke i sig selv samfundsøkonomiske konsekvenser, men der er ikke taget stilling til de samfundsøkonomiske konsekvenser ved en implementering af RENURE-bestemmelser i det danske nitrathandlingsprogram.

4. Erhvervsøkonomiske og administrative omkostninger for virksomhederne

Det vurderes umiddelbart, at der vil være omkostninger forbundet med etableringen og drift af de anlæg, der vil kunne producere RENURE, især ift. fremstilling af "mineralsk koncentrat", men en konkret vurdering skal foreligge, hvis RENURE-bestemmelserne implementeres i Danmark. Fødevareministeriet har ikke kendskab til, at der på nuværende tidspunkt findes anlæg til at producere mineralsk koncentrat andre steder i EU end i Nederlandene, som i mange år har haft en pilotordning med fremstilling af RENURE. Det bemærkes, at der allerede i stort omfang fremstilles scrubber salt ifm. luftrensning fra staldanlæg i Danmark, hvorfor dette ikke vil medføre nye omkostninger for erhvervet.

5. Konsekvenser for beskyttelsesniveauet

Forslaget forudsætter, at muligheden for at bruge forarbejdet husdyrgødning på mere end 170 kg N/ha sker inden for nitratudirektivets formål – dvs. anvendelse forudsætter, at der ikke sker en yderligere forurening af nitrater, der stammer fra landbruget.

Det er ikke fastlagt i hvilket omfang forslaget påvirker beskyttelsesniveauet i Danmark, hvis Danmark skulle beslutte sig for at benytte sig af muligheden for at anvende RENURE udover nitratudirektivets generelle grænse for husdyrgødning.

I forslaget fra Kommissionen er der, på baggrund af en rapport fra JRC, blandt andet lagt op til at en række kriterier overholdes, f.eks. krav relateret til den samlede mængde kvælstof efter behandling, teknologien forbundet med forarbejdsprocessen, en ensartet kvalitet, grænseværdier og at forholdet mellem mineralsk kvælstof og total kvælstof udgør mindst 90 %.

Forslaget har været forelagt Miljøstyrelsen som oplyser, at der mangler oplysninger om de miljømæssige konsekvenser ved brug af RENURE, herunder hvordan restprodukter fra produktion af RENURE håndteres. Da der er risiko for opkoncentrering af især kobber og zink i restfraktionen, vil der potentielt kunne være tale om en tilførsel, hvorfor beskyttelsesniveauet på 100 % skal afdækkes bedre, herunder de af EU-Kommissionen fastsatte kriterier. Det er nødvendigt, at kende det egentlige potentiale for RENURE i Danmark, herunder hvor stor en andel af husdyrgødningen, der i dag allerede separeres i de foreslåede processer som EU-Kommissionen lægger op til. Dertil finder Miljøstyrelsen det uklart om restprodukterne kan transporteres over landegrænser i det tilfælde at produktion af RENURE øges i vores nabolande og de vil have et øget behov for at komme af med restdelen. Her skal det dog afklares i hvilken grad der rent faktisk er et markedsmæssigt potentiale og regulativ mulighed i Danmark for at aftage andre medlemsstaters restprodukter.

Landbrugsstyrelsen vurderer, at såfremt Danmark ønsker at benytte muligheden for at undtage RENURE produkter fra grænsen på 170 kg N/ha, skal det afklares, om det er foreneligt med eksisterende EU-regler og nationale regler for gødningsprodukter.

Derudover er der behov for en analyse af, hvor plantetilgængeligt kvælstoffet efter RENURE behandling af husdyrgødningen, herunder i hvilket omfang en udnyttelsesprocent på 100% vil være realistisk. Miljøstyrelsen foreslår, at danske forskningsinstitutioner foretager den konkrete vurdering.

Miljøministeriet vurderer, på baggrund af Miljøstyrelsens forbehold, at forslagets miljømæssige konsekvenser ikke er fuldt ud belyst. I den forbindelse vurderer Miljøministeriet, at der bør foretages en tilbundsående analyse, hvad forslaget konkret betyder for beskyttelsesniveauet i Danmark og dermed en analyse af betydningen for natur og miljø.

Dertil er Kommissionens forslag en midlertidig løsning imens nitratdirektivet evalueres. Ændringen af direktivets loft bør afvente evalueringen af nitratdirektivet.

Høring

Sagen har været i skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget.

Landbrug og Fødevarer (L&F) bemærker, at de samlet set er positivt stemt overfor forslaget. L&F finder det dog kontraproduktivt med en liste over tilladte RENURE-teknikker da det hæmmer teknologisk neutralitet. L&F anbefaler i stedet produktkrav fremfor teknikkrav. L&F mener, at de miljømæssige konsekvenser af RENURE er fuldt belyst. L&F anbefaler at det skal monitoreres og indgå i afrapportering af nitratdirektivet såfremt RENURE tillades nationalt. L&F mener det u hensigtsmæssigt for Danmark, at undlade at støtte forslaget.

Danmarks Naturfredningsforening bemærker, at de miljømæssige og klimamæssige effekter af RENURE ikke er tilstrækkeligt belyst, herunder at der skal foretages en tilbundsående analyse af, hvad foreslaget konkret vil betyde for beskyttelsesniveauet i Danmark. DN udtrykker bekymring for regulering af en specifik teknologi fremfor en mere teknologineutral tilgang i direktivet. Desuden fremhæves det, at amoniakudledningen fra staldene bør belyses mere kvantitativt, så miljøeffekten af teknologien kan vurderes på et mere oplyst grundlag. DN anbefaler, at regeringen stemmer imod forslaget. Derudover påpeger DN, at der kun har været en høringsfrist på 4,5 time.

DANVA bemærker, at regeringen bør stemme nej til Kommissionens forslag til ændring af Rådets Direktiv 91/676/EF. Opføringen skyldes blandt andet, at der ikke forligger en effektanalyse af import og omplacering af nitratudledninger ved RENURE. Det er yderligere DANVA's opfattelse at Danmark tidligere har stemt nej til lignende forslag.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Nederlandene har gennem en længere årrække arbejdet for at finde en løsning for brugen af RENURE-behandlet husdyrgødning. Det er uklart, hvorvidt der er et kvalificeret flertal for forslaget.

Regeringens generelle holdning

Regeringen finder det centralt, at der sættes fokus på mere effektiv udnyttelse af ressourcer samt at fremme tiltag, der kan bidrage til et mere bæredygtigt landbrug.

Det er væsentligt for regeringen, at de miljømæssige forhold omkring anvendelsen af RENURE er afklaret. Derfor skal de miljømæssige konsekvenser fastlægges inden et forslag om yderligere nitratbelastning fremlægges til afstemning.

Regeringen agter at afstå fra at stemme ved afstemning i Nitratkomitéen den 13. juni 2024.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.