

Målrettet Regulering

En vurdering af de danske lovgivningsmæssige ændringer vedrørende gødsning og miljøbeskyttende virkemidler som udspringer fra 'Fødevarer- og Landbrugspakken'

af ph.d.-stipendiat LÆRKE ASSENBJERG

Indhold

<i>Abstract</i>	3
<i>Kapitel 1</i>	4
<i>Indledning</i>	4
1.1 Introduktion til emnet.....	4
1.2 Teori, Forskningsspørgsmål, Metode og Kilder	7
1.3 Afgrænsning.....	10
1.4 Struktur og Systematik	10
<i>Kapitel 2</i>	11
<i>Reguleringsdesignet</i>	11
2.1 Multi-level Governance	11
2.1.1 EU's Miljøpolitik	11
2.1.2 Nitrat-, Habitat- og Vandrammedirektiverne	11
2.1.3 HELCOM og Havstrategirammedirektivet	12
2.1.4 Nationale love, bekendtgørelser og handleplaner	13
2.2 Værdier.....	14
2.3 Naturvidenskaben.....	15
2.4 Digitalisering	16
2.5 Økonomiske hensyn.....	17
<i>Kapitel 3</i>	18
<i>Nye Regler for Kvælstof, Harmoni og Fosfor</i>	18
3.1 Introduktion: Landbrugspakken og de forudsatte lovgivningsmæssige ændringer	18
3.2 Kvælstofkvoter.....	20
3.2.1 Nitratdirektivets ligevægtsprincip	20
3.2.2 Dansk lovgivning om kvælstofkvoter	20
3.2.3 Er lovgivningen om kvælstofkvoter forenelig med nitratdirektivet?	21
3.3 Harmonikravet	22
3.3.1 Det særlige harmonikrav for kvægbrug	23
3.4 Fosforregulering	25
3.4.1 Fosforlofter	25
3.4.2 Skærpede fosforkrav	26

3.4.3 Tilskud til de hårdest ramte.....	27
Kapitel 4.....	28
Målrettet Kvælstofregulering.....	28
4.1 Ønsket om en fleksibel og målrettet regulering.....	28
4.2 Indsatsbehovet	29
4.2.1 Indsatsbehovet kan udskydes	30
4.3 Målrettet Reguleringsdesign.....	31
4.3.1 Baggrund og design	31
4.3.2 Lov om målrettet regulering.....	32
4.3.3 Tilskud og finansiering	33
4.4 Samfundsøkonomiske betragtninger og anbefalinger.....	34
4.4.1 Det Miljøøkonomiske Råd anbefaler 'målrattede afgifter'	35
Kapitel 5.....	36
Den Bedste Videnskabelige og Tekniske Viden	36
5.1 Det videnskabelige grundlag: fejl og usikkerhed.....	36
5.1.1 Kvælstofudvalget	37
5.1.2 Den nationale kvælstofmodel.....	37
5.1.3 Fejlbehæftede kvælstofmålinger	38
5.1.4 Uenighed om det videnskabelige grundlag	38
5.2 Er den danske regulering effektiv til at opnå de fastsatte miljømål?	39
5.2.1 Vandmiljøet og naturens tilstand.....	39
5.2.2 Nitratdirektivets krav om supplerende foranstaltninger og adaptiv regulering	40
5.2.3 Når Danmark at opfylde vandrammedirektivets miljømål?	40
5.2.4 Danmark opgiver havstrategirammedirektivets og HELCOMs mål 'god miljøtilstand' i 2020	41
Kapitel 6.....	42
Konklusion.....	42
6.1 Reguleringens virkemidler: kvælstof, harmoni og fosfor	42
6.2 Målrettet regulering	43
6.3 Målrettet regulerings effektivitet til at opnå miljømålene	44
Referencer	45
Bilag 1 – UDGÅET	51
Bilag 2 - Oversigt over reguleringens udvikling	51
Bilag 3 – ID 15-områder og vejledende indsatsbehov 2018	52

Abstract

This master thesis is part of a PhD research project, under the 4+4 scheme, which is about the legal protection of ecosystems against the emission from agricultural production.

The master thesis studies the Danish legal protection of ecosystems and their services from nutrients used in agricultural activities. In 2015, a narrow majority of the Parliament adopted an extensive agricultural package that laid down the path towards a new less strict regulation of fertilizers i.e. farmers were able to use more fertilizer and increase their livestock production.

Denmark are obligated by the HELCOM-convention and the Marine Strategy Directive to achieve 'good environmental status' in the marine environment by 2020. The Water Framework Directive obliges to reach 'good ecological status' for all surface, coastal and ground waters by 2027 and Denmark may not allow for any activities that may have a negative impact on the ecological status. The Nitrates Directive obliges to reduce water pollution caused by nitrates from agricultural sources. Finally, the Habitats Directive obliges to protect the integrity of Natura 2000-habitats for birds and species.

The thesis poses two research questions. 1) What characterizes the regulatory design, including the principles and measures used? 2) Is the Danish targeted regulation of nitrogen and phosphorous, as implemented in 2018, effective to ensure that Denmark will meet the obligations towards HELCOM and EU to secure 'good environmental status' for water ecosystems and to secure 'favourable conservations status' for Natura 2000-habitats?

Increased use of fertilizer is compromising the environmental quality of water and nature and depending on the measures taken to avoid any degradation the regulation might be on the course to collide with the legal obligations towards HELCOM and EU. An important issue here is the fact that there is a significant time gap from the eased fertilizer regulation until the protective measures such as targeted regulation is implemented. Any degradation of the aquatic environment or negative impacts on the integrity of Natura 2000-habitats by nitrogen or phosphorous from agricultural sources are an infringement of the directives.

A key feature in the regulatory design is the scientific knowledge that the regulation is designed on the basis of. This thesis concludes however, that there is a long line of problems with the scientific basis including a non-scientific governmental interference with the calculations and doubts on the validity of the scientific results - to mention a few. Denmark is legally bound to ensure that nitrogen regulation is based on the best available scientific knowledge, but the recent changes in the regulation is not compliant in that respect.

Targeted regulation is based on a voluntary scheme, where farmers volunteer take measures to reduce nitrates pollution. Any voluntary measures are economically compensated. The polluter pays principle is a fundamental EU environmental principle and it is mandatory to use it as guiding in the implementation and application of the Nitrates Directive and the Water Framework Directive. The principle incentivizes to reduce environmental costs. In Denmark however, the polluter pays principle is only very limited implemented when regulating agriculture. Most restrictions related to the environment are perceived as an infringement of the farmers right to property, hence restrictions are compensated. This opinion does not necessarily have any legal standing. Ecosystems can be protected under compensation-free regulation and only in case of individual hardship, there might be a situation where a restriction is an infringement of private property. If the polluter pays-principle were used it would contribute to a more economically efficient regulation.

This thesis evaluates the effectiveness to reach the environmental targets by studying knowledge from natural science on the *de facto* environmental state. Recently, a report concludes, that there has been an increase in nitrogen surplus as a result of the increased fertilization caused by the agricultural package, and the recent improvement in the water column has been broken due to a large supply of nutrients into the marine environment. In addition, climate-related changes calls for additional measures to reduce the nutrient supply. Denmark is legally obligated to implement any additional measures necessary to reduce nitrogen pollution when the

monitoring program shows no improvements. However, there has been taken no further action based on the reported environmental status.

Several natural scientist conclude that Denmark is not going to fulfill the obligation under the water framework directive to achieve 'good ecological status' by 2027. In addition and finally, Denmark has abandoned to reach 'good environmental status' for marine waters by 2020 and in the light of the recent development, making it possible to use more fertilizer in agriculture (and in aquaculture), the Danish regulation is not in compliance with HELCOM and the Marine Strategy Directive.

Kapitel 1

Indledning

1.1 Introduktion til emnet

Denne specialeafhandling er en mindre del af et større forskningsprojekt, som udføres under et 4+4 ph.d.-stipendiat. Formålet med ph.d.-afhandlingen er *dels* at undersøge den retlige beskyttelse af økosystemer og deres tjenester mod de negative påvirkninger, der stammer fra jordbrug, *dels* at undersøge hvordan reguleringen kan designes således, at den understøtter og fremmer resiliens i landbruget som et socio-økologisk system. Hovedspørgsmålet, der søges besvaret i ph.d.-afhandlingen, er: *Kan reguleringsdesignet, der aktuelt anvendes i Danmark, effektivt sikre, at natur og miljø forvaltes bæredygtigt for nulevende såvel som fremtidige generationer i overensstemmelse med de miljømæssige målsætninger, der er fastlagt i EU såvel som i internationale konventioner?*

Afhandlingen tager med udgangspunkt i teorien om socio-økologisk resiliens afsæt i en grundlæggende opfattelse af, at mennesket og naturen er tæt sammenkoblet og faktisk udgør ét sammenhængende system – det 'socio-økologiske system'. Velfungerende økosystemer, der leverer tjenester, som eksempelvis næringsrig jord, rent vand mv., er en forudsætning for landbruget og for samfundet i øvrigt. Landbrugere påvirker imidlertid i væsentlig omfang økosystemerne og deres evne til at levere økosystemtjenesterne. Det sker bl.a. ved at udlede næringsstoffer (kvælstof og fosfor) til grund- og overfladevand og ved at bruge plantebeskyttelsesmidler (pesticider og biocider), der forurener vandet. Det kan bl.a. påvirke vandøkosystemerne og biodiversiteten og menneskers sundhed.

Det socio-økologiske system, som landbruget udgør,¹ er et dynamisk og komplekst system, der besidder en vis kapacitet til at absorbere overskydende kvælstof, pesticider m.v., og bevare de samme essentielle strukturer og funktioner. Den kapacitet er udtryk for systemets 'resiliens'. Det er mit retspolitiske udgangspunkt, at landbruget bør reguleres på en måde, der sikrer den fornødne respekt for systemets resiliens.²

Landbrugets socio-økologiske system består af en række ressourcer, hvoraf nogle ejes af landbrugere og dermed er beskyttet imod ekspropriation, jf. Grundlovens § 73 (fx. jord, bygninger, driftsmateriel og opnåede rettigheder ift. udnyttelsen af arealerne), og andre er fælles ressourcer (fx. vand og biodiversitet), hvor en generel regulering af påvirkningen kan foretages uden, at landbruget beskyttes imod produktionsmæssige restriktioner. Uden den nødvendige regulering er der en risiko for en overudnyttelse – jf. teorien om fænomenet 'Tragedy of the Commons', hvorefter fælles ressourcer bliver overudnyttet eller forurenede, hvis der er fri ret til udnyttelse. Garrett Hardin skrev i 1968 om 'the tragedy of the commons':³

¹ I Stockholm Resilience Center forskes der i landbrug som et socio-økologiske system.

² Folke, C., Jansson, Å., Rockström, J., Olsson, P., Carpenter, S., Chapin, F., Crépin, A.S., Daily, G., Danell, K., Ebbesson, J., Elmqvist, T., Galaz, V., Moberg, F., Nilsson, M., Österblom, H., Ostrom, E., Persson, Å., Peterson, G., Polasky, S., Steffen, W., Walker, B., Westley, F. (2011) *Reconnecting to the Biosphere*. AMBIO, 0044-7447. Doi: 10.1007/s13280-011-0184-y.

³ Hardin, G (1968) *The Tragedy of the Commons*, Science 162 (3859), 1243-1248, DOI 10.1126/science.162.3859.1243.

“Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. Freedom in a commons brings ruin to all.”

Hardin udpegede forurening som problemet:

”First we closed the commons in food gathering, enclosing farm land and restricting pastures and hunting and fishing areas. [...] we are still struggling to close the commons to pollution by automobiles, factories, insecticide sprayers, fertilizing operation”.

Mennesket påvirker det globale såvel som det lokale kvælstofkredsløb. Industrialisering i landbruget med høj vækst siden 1950'erne, herunder massiv vækst i gødningsforbruget, har resulteret i, at det biogeokemiske kredsløb er blevet ændret i en sådan grad, at der er høj risiko for, at Jordens økologiske system ændrer sig.⁴ Landsystemændringer med udvidelse og intensivering af landbruget medfører globale miljøforandringer og risiko for at underminere menneskers velfærd og den langsigtede bæredygtighed.⁵ Det udgør en alvorlig trussel mod biodiversiteten og risiko for at undergrave Jordens økologiske system, herunder klimasystemet og den hydrologiske cyklus.⁶

Jorden befinder sig nu i en ny epoke: 'Den Antropocæne Tidsalder', der er karakteriseret ved, at mennesket er den afgørende drivkraft til at ændre Jordens økologiske system. Forskning ved Stockholm Resilience Center har identificeret ni planetariske grænser.⁷ Om grænserne udtaler én af de ledende forskere – en professor ved Stockholm Resilience Center:⁸

”Transgressing a boundary increases the risk that human activities could inadvertently drive the Earth System into a much less hospitable state, damaging efforts to reduce poverty and leading to a deterioration of human wellbeing in many parts of the world, including wealthy countries”.

Fire, ud af ni, planetariske grænser er overskredet, herunder i forhold til klimaforandringer, tab af biosfærens integritet, landsystemændringer og ændrede biogeokemiske kredsløb (fosfor og nitrogen).⁹

I august 2018 blev der endvidere publiceret en artikel, der præsenterer ny forskning om Jordens resiliens i den antropocæne tidsalder.¹⁰ Forskningen konkluderer, at:¹¹

”[...] the Earth System may be approaching a planetary threshold that could lock in a continuing rapid pathway towards much hotter conditions – Hothouse Earth. This pathway would be propelled by strong, intrinsic, biogeophysical feedbacks difficult to influence by human actions, a pathway that could not be reversed, steered or substantially slowed”.

⁴ Rockström, J., W. Steffen, K. Noone, Å. Persson, F. S. Chapin, III, E. Lambin, T. M. Lenton, M. Scheffer, C. Folke, H. Schellnhuber, B. Nykvist, C. A. De Wit, T. Hughes, S. van der Leeuw, H. Rodhe, S. Sörlin, P. K. Snyder, R. Costanza, U. Svedin, M. Falkenmark, L. Karlberg, R. W. Corell, V. J. Fabry, J. Hansen, B. Walker, D. Liverman, K. Richardson, P. Crutzen, and J. Foley. 2009. *Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity*. Ecology and Society 14(2): 32. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>. Citat af afsnittet: 'Humanity Has Already Transgressed at Least Three Planetary Boundaries'.

⁵ Landsystemændringer er ændringer i arealanvendelsen, herunder både ift. den fysiske planlægning og den faktiske anvendelse af arealerne fx intensivering i jordbrug, husdyrbrug osv.

⁶ Rockström, J. et al. 2009. *Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity*. Citat af afsnittet: 'Land-System Change'.

⁷ <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/planetary-boundaries/about-the-research/the-nine-planetary-boundaries.html>

⁸ Citat af Stockholm Resilience Center: <http://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2015-01-15-planetary-boundaries---an-update.html>.

⁹ Detaljer om de enkelte grænser og hvad de indebærer kan læses i Rockström, J. et al. 2009. *Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity*. Jf. supra note 4.

¹⁰ Steffen, W. et al (2018) *Trajectories of the Earth System in the Anthropocene*, PNAS 8252-8259 August 14 2018 vol. 115 no. 33.

¹¹ Steffen, W. et al (2018) *Trajectories of the Earth System in the Anthropocene*, s. 8257.

Forskningen fremhæver især landbruget som særlig sårbar overfor forandringer i Jordens hydro-klimatiske ændringer, der medfører varm/tør eller kold/våd ekstremer. I artiklen understreges det, at:

"[...] agricultural systems are particularly vulnerable, because they are spatially organized around the relatively stable Holocene patterns of terrestrial primary productivity, which depend on a well-established and predictable spatial distribution of temperature and precipitation in relation to the location of fertile soils as well as on a particular atmospheric CO₂ concentration"

Danmark er – og har i flere tusind år været - et landbrugsland, og i dag er næsten 2/3 af Danmarks areal opdyrket med landbrugsafgrøder.¹² Landbrugskulturen blev indført syd fra for omkring 6000 år siden, og det blev begyndelsen på bondestenalderen. Landbrugskulturen udviklede sig med langsom hastighed i mange år, indtil midten af 1700-tallet, hvor landboreformer medførte en modernisering af landbruget, der var karakteriseret ved høj vækst i driften. Efter anden verdenskrig blev landbrugsmaskinerne indført, og hermed blev industrialiseringen af landbruget, som vi kender det i dag, sat i gang. Med industrialiseringen, er landbruget blevet mere og mere intensiv, hvor udbyttets størrelse har været – og stadig er – det primære mål. Denne epoke med fokus på vækst har også været karakteriseret ved et tilsvarende manglende fokus på betydningen af økosystemer og deres funktioner og tjenester såvel for landbruget som for det øvrige samfund.

Dansk landbrug er karakteriseret ved i høj grad at basere sig på en monokulturel landbrugsproduktion, hvilket er en dyrkningsform, der tilstræber at skabe en helt ensartet afgrøde. Verden over findes der mange eksempler på monokulturelle landbrugsproduktioner, der har fået økosystemer til at kollapse med afgørende økologiske såvel som sociale konsekvenser til følge.¹³

I 1981 skyllede døde fisk op på strandene flere steder i Bælthavet, og det blev hurtigt konstateret, at der var udpræget iltsvind i Kattegat, Øresund og Bælthavet. Sensommeren 1981 var første gang, iltsvindet viste sit uskønne ansigt i de åbne indre farvande, men op gennem 1980'erne kom der flere og flere situationer med iltsvind. Dengang fandt havbiologer frem til, at der var en klar sammenhæng mellem den stigende mængde kvælstof-handelsgødning, der var blevet anvendt i landbruget siden 1950'erne, og den mængde af planktonalger, der var i Storebælt. Det blev klart, at landbrugets anvendelse af kvælstof på markerne endte med at gøde algerne i havet.¹⁴ Folketinget besluttede derfor successivt at vedtage vandmiljøhandlingsplan I-III.

I 2018 gentager problemerne med iltsvind sig stadigt.¹⁵ Derfor kan man bl.a. læse følgende i Ingeniøren:¹⁶

"Situationen i de danske farvande pt. er, at kraftigt iltsvind er registreret i dele af Limfjorden, Mariager Fjord, Skive Fjord samt Det Sydfynske Øhav og Lillebælt. Det har stået på i længere tid, og med en vejrudsigt, der forudser høj sol og stille vejr i tre uger, frygter Miljøstyrelsen og flere forskere, at havmiljøet bevæger sig mod en særlig slem situation. Især fordi svovlbrinte og dødt ålegræs er begyndt at dukke frem."

De senere år har en politisk interesse i at give landbruget bedre økonomiske vækstbetingelser haft afgørende betydning for reguleringen. Det gælder især Fødevarer- og Landbrugspakken fra december 2015. 2018 er året,

¹² DST (2017), Nyt fra Danmarks statistik nr. 302 - Afgrøder i dansk landbrug.

¹³ Biggs et al (2015), *Principles for Building Resilience: Sustaining Ecosystem Services in Social-ecological systems*, s. 149.

¹⁴ DMU (Dansk Miljøundersøgelser), Iltsvind – et naturfænomen løber løbsk, artiklen er tilgængelig på http://www2.dmu.dk/1_viden/2_publicationer/3_miljobib/rapporter/4_iltsvind_kap1.pdf (2.8.2018).

¹⁵ Forskere i Aage V. Jensen Naturfond har i august 2018 konstateret alvorligt iltsvind i Filsø. Massiv transport af næringsstoffer fra drænen i oplandet, i forbindelse med et skybrud, har resulteret i iltsvind, der har udraderet al fiskeliv i Filsø Sønderø. For mere herom: <http://www.avjf.dk/pressemeddelelser/pressemeddelelse-fiskedoed-i-filsoe/> (14.8.2018).

¹⁶ Citeret af Ingeniøren (2018) *Udbredt iltsvind skyldes først og fremmest landbruget – ikke vejret*, tilgængelig her: <https://ing.dk/artikel/udbredt-iltsvind-skyldes-foerst-fremmest-landbruget-ikke-vejret-213486> (2.8.2018).

hvor Danmark for alvor forsøger at implementere et paradigmeskifte i reguleringen af landbrugets påvirkninger på miljø og natur.¹⁷ Den nye regulering døbes 'målrettet regulering', hvilket skal fortælle, at regulering i fremtiden skal målrettes de konkrete miljømæssige behov for foranstaltninger, der er forbundet med de produktions- og naturforhold, der gør sig gældende for den enkelte landbrugsvirksomhed. Det vil sige, at der tages udgangspunkt i de økosystemer, det enkelte landbrug befinder sig i og påvirker gennem jordbrugskultur.

1.2 Teori, Forskningsspørgsmål, Metode og Kilder

Forskning i miljøretlige emner må baseres på en inddragelse af det, der karakteriserer retsområdet. Miljølovgivningen er kompleks, bl.a. fordi de målsætninger, der opstilles, de foranstaltninger, der kan anvendes og de begreber, der bruges, har tæt sammenhæng med den naturvidenskabelige viden. Min afhandling tager udgangspunkt i det faktum, at mennesket er afhængigt af den biosfære, vi lever i med dens økologiske processer og funktioner.¹⁸

I specialeafhandlingen foretages der en retsvidenskabelig analyse i den *del* af ph.d.-afhandlingen, som omfatter den lovgivningsmæssige beskyttelse af vandøkosystemer og internationalt beskyttede habitatområder (Natura 2000-områder) mod landbrugets udledning af næringsstoffer, herunder kvælstof og fosfor.

Til støtte for analysen anvendes følgende forskningsspørgsmål:

- Forskningsspørgsmål I: Hvad karakteriserer det danske reguleringsdesign, herunder hvad er de grundlæggende principper, og hvilke virkemidler indgår?
- Forskningsspørgsmål II: Er den danske målrettede regulering af landbrugets anvendelse af kvælstof og fosfor, som gennemført i 2018, effektiv til at sikre, at Danmark vil kunne opfylde sine forpligtelser overfor HELCOM og EU til at sikre 'god miljøstatus' for vandøkosystemerne og til at sikre 'gunstig bevaringsstatus' for Natura 2000-habitatområder?

Den retsvidenskabelige metode vælges i overensstemmelse med forskningsspørgsmålenes karakteristika, og der redegøres herfor i det følgende.

Det er min opfattelse, at en af retsvidenskabens vigtige opgaver er at forske i, hvordan samfundsmæssige problemer retligt håndteres bedst til opfyldelse af de målsætninger, der er vedtaget i de internationale konventioner og den EU lovgivning, som Danmark har tilsluttet sig. Jeg har ladet mig inspirere af det nordiske samarbejde om udvikling og opdyrkningen af miljøretten, som en både deskriptiv og normativ disciplin. Her vil jeg især fremhæve Staffan Westerlund, som en central forsker i udviklingen af, at miljøretten skal have fokus på, hvordan lovgivningen kan og bør formuleres, så den fremmer en miljømæssigt bæredygtig samfundsudvikling.¹⁹ 'Den miljøretlige metode' er ifølge Westerlund en videnskabelig disciplin, der handler om at håndtere miljøproblemer i et samfunds- og menneskeligt perspektiv, herunder når miljøreguleringen *ikke* er effektiv til at nå de fastsatte miljømål.²⁰

Det er min antagelse, at den miljøretlige forskning kan bidrage til at sikre et grundlag for formulering af et reguleringsdesign, der er effektivt til at sikre opnåelse af de miljømål, der er fastsat på internationalt, regionalt

¹⁷ Den 16. januar 2018 indgik Regeringen (V, K, LA) og Dansk Folkeparti en aftale om målrettet regulering, som er en opfølgning på aftalen om fødevarer- og landbrugspakken indgået af de samme parter den 22. december 2015.

¹⁸ Westerlund, S. (2003) *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*, Åmyra Förlag, Uppsala, § 301. Anvendt i flere ph.d. afhandlinger f.eks. Maria Forsberg (2012) *Skogen som Livsmiljö – En rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald*, Uppsala Universitet.

¹⁹ Westerlund, S. (2010) *Miljörättsvetenskap med nödvändighet interaktiv* i Gräns och Westerlund, *Interaktiv Rättsvetenskap – En antologi* s. 181-202, Uppsala Universitet; Westerlund, S. (2006) *Rätt och riktig rättsvetenskap*, Nordisk Miljörättslig Tidskrift / Nordic Environmental Law Journal 2010:1. s. 3-22.

²⁰ Den miljøretlige metode er udviklet af Staffan Westerlund, se bl.a. *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*. §§ 3012-3014. Den miljøretlige metode har været anvendt i en del svenske retsvidenskabelige ph.d.-afhandlinger f.eks. Jonas Christensen (2000), *Rätt och Kretslopp*, Iustus Förlag, Uppsala; og Maria Forsberg (2012) *Skogen som Livsmiljö – En rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald*, Uppsala University.

og EU-niveau. Den forskningsmæssige ambition er i den sammenhæng, at miljøretten skal bidrage med et vidensgrundlag til at designe en regulering, der sikrer en effektiv styring på og mellem flere reguleringsniveauer. Med andre ord en regulering der sikrer effektiv 'multi-level governance'.²¹

Med henblik på at kunne foretage en vurdering af, om reguleringsdesignet er effektivt til at sikre de fastsatte miljømål, forholder jeg mig til, om miljømålene, der er opstillet i HELCOM/havstrategirammedirektivet, vandrammedirektivet, nitratdirektivet og habitatdirektivet, *de facto* kan opnås. Det er efter min opfattelse vigtigt, at miljøretlig forskning er baseret på en forståelse af de miljømæssige problemer, der eksisterer. Miljøforhold er generelt meget tekniske og ofte er der uenighed mellem fagspecialister om miljøets tilstand. Ikke desto mindre er det derfor afgørende, at miljøretlig forskning er baseret på en grundlæggende kendskab til den naturfaglige viden om miljøet.²² I den forbindelse støtter jeg mig på naturfaglige analyser og vurderinger af vandøkosystemernes tilstand såvel som Natura 2000-områdernes integritet, herunder som de kommer til udtryk i de basisanalyser og indberetninger til Kommissionen, der er blevet foretaget som led i implementeringen af direktiverne. Min vurdering af regulerings effektivitet foretages således med inddragelse af naturvidenskabelige eller logisk funderede ræsonnementer.²³

Med henblik på at foretage en vurdering af regulerings effektivitet er det nødvendigt at forstå, hvordan den eksisterende lovgivning regulerer landbrugets anvendelse af kvælstof og fosfor.²⁴ Der er her tale om en intern forståelse af retten. Som led i besvarelsen af forskningsspørgsmål I, vil jeg analysere og beskrive reglerne ved hjælp af retsdogmatisk metode.²⁵ I min forståelse af retsdogmatisk metode har jeg ladet mig inspirere af Ruth Nielsen, der skriver:²⁶

"I use the term 'legal method' as referring to the doctrine of the sources of law and their interpretation which is used in dogmatic studies of law. I use the term 'dogmatic studies of law' [...] as referring to studies of what is valid law as well as of how and why different elements of valid law interact."

Besvarelsen af spørgsmål I forudsætter endvidere, at jeg beskriver og analysere det komplekse retsområde, jeg har fokus på. Området er karakteriseret ved retspluralisme og multi-level governance, idet den danske regulering er en gennemførelse af både regionale konventioner (bl.a. HELCOM) og EU's miljødirektiver. Ved beskrivelsen af, hvordan den eksisterende lovgivning regulerer landbrugets anvendelse af kvælstof og fosfor, foretager jeg løbende en komparation til HELCOM og EU-retlige forpligtelser. Det skal bidrage til at skabe en dybere forståelse af den konkrete multi-level regulering, end den forståelse jeg vil kunne opnå ved en traditionel fortolkning af de enkelte regler og forarbejder.²⁷ Fastlæggelsen af retten som den er – eller som den bør være – i Danmark foretages med udgangspunkt i skandinavisk retsrealisme.²⁸ I afhandlingen anvender jeg derfor den skandinaviske retsrealisme i min dogmatiske beskrivelse og fortolkning af de danske regler. I min forskning af EU-retten anvender jeg en videreudviklet udgave af retsrealismen - den europæiske retsrealisme,

²¹ Garmestani, A og Craig R. Allen (eds) (2014), *Social-Ecological Resilience and Law*, Columbia University Press.

²² Fischer, E. et al (2009) *Maturity and Methodology: Starting a Debate about Environmental Law Scholarship*, Journal of Environmental Law 21:2, published by Oxford University Press 13 May 2009. Se s. 232.

²³ Tidligere ph.d.-afhandlinger har foretaget vurdering med en tilsvarende anvendelse af naturvidenskabelig forskning, f.eks. Lasse Baaners ph.d.-afhandling (2012) *Vandforvaltning og Vandplanlægning*, Københavns Universitet, s. 9; Se også Helle Tegner Ankers ph.d.-afhandling (1996) *Miljøretlig regulering på landbrugsområdet – særligt om handlingsplaner, og miljøkonsekvensvurderinger*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, s. 22 ff.

²⁴ Westerlund, S. (2003) *Miljörättsliga grundfrågor 2.0.*, § 3016.

²⁵ Nielsen, R. (2013) *New European Legal Realism – New Problems, New Solutions?* i 'European Legal Method – towards a New European Legal Realism?' s. 75- 124 og s. 119.

²⁶ Nielsen, R. (2012) *Towards an Interactive Comparative Method for Studying the Multi-Layered EU legal Order*, i Ulla Neergaard og Ruth Nielsen (eds.) *European Legal Method – in a Multi-Level EU Legal Order* s. 89-116, Jurist- og Økonomforbundets Forlag – citat fra s. 89.

²⁷ Nielsen, R. (2012) *Towards an Interactive Comparative Method for Studying the Multi-Layered EU legal Order*, s. 90

²⁸ Om Skandinavisk retsrealisme, se Alf Ross, *Ret og Retfærdighed*, København, 1953.

som er en overbygning til den skandinaviske.²⁹ Med udgangspunkt i det, der er blevet betegnet som europæisk retsrealisme foretages der en retsdogmatisk analyse, der identificerer de relevante EU-retskilder samt fortolker og afvejer dem i overensstemmelse med den retskildelære, som udviklet primært af EU-domstolen.³⁰ De to nævnte metoder er forskellige i forhold til, hvilke retskilder der er accepteret i den retsdogmatiske analyse samt i forhold til hvilke fortolkningsmetoder, der anvendes. Eksempelvis har miljøretlige principper en betydelig større materiel betydning for juridisk fortolkning af EU-ret end af dansk ret.³¹

Det betyder, at i min analyse af dansk ret er det hovedsageligt love, lovforarbejder og bekendtgørelser, der studeres. Reguleringsområdet er i høj grad præget af, at de politiske beslutninger primært fastlægges ved politiske aftaler, der forudsætter den nye regulering, herunder i udlægningen af lovforarbejdernes konkrete indhold.³² Derfor indgår de politiske aftaler i beskrivelsen af reguleringsdesignet.

Politiske aftaler er ikke retligt bindende, men alene politisk bindende, og udgør derfor ikke en retskilde.³³ Når jeg alligevel omtaler de politiske aftalers status som *retlig relevante*, begrundes det med, at lovbemærkningerne - der er tilknyttet de love om kvælstof og fosfor, som er vedtaget - i vidt omfang henviser til de politiske aftalers indhold. Lovbemærkningerne skal derfor forstås som en konkret gennemførelse af de politiske aftaler. En inddragelse af det, der står i den politiske aftale, bidrager derfor til forståelse af lovbemærkningerne og dermed til forståelsen af loven.

I forhold til internationale forpligtelser inddrages HELCOM-konventionen med henblik på at fastslå, hvilke internationale forpligtelser Danmark har i forhold til beskyttelse af havmiljøet i Østersøen, samt for herved at afdække det samspil, der er tale om ift. havstrategirammedirektivet. I min analyse af EU-retten er det hovedsageligt Lissabontraktaten³⁴ og de relevante forordninger og direktiver, der undersøges, herunder hvilke forpligtelser de hjemler, og hvordan disse forpligtelser konkret skal forstås i lyset af præambelens betragtninger, EU's miljøprincipper og EU-domstolens afgørelser.

I besvarelsen af forskningsspørgsmål II anvender jeg den miljøretlige metode i overensstemmelse med hvordan metoden anvendes bl.a. af Westerlund. Det altoverskyggende mål med denne forskning er, at bidrage til en bedre regulering af landbruget, der er effektiv til at sikre de fastsatte miljømål for vandøkosystemernes tilstand samt Natura 2000-områdernes integritet. Centralt er det i den forbindelse, at reguleringen *dels* ikke er kontra-produktiv, *dels* at den sikrer effektiv styring i forhold til miljømålene.³⁵

²⁹ Nielsen, R. (2013) *New European Legal Realism – New Problems, New Solutions?* I *European Legal Method – towards a New European Legal Realism?* S. 75- 124, s. 77 f.

³⁰ Nielsen, R. (2013) *New European Legal Realism – New Problems, New Solutions?* I *European Legal Method – towards a New European Legal Realism?* S. 75- 124, s. 77.

³¹ Til støtte herfor kan nævnes straffesagen ved Højesteret UfR 2006.1531 H, hvor Højesteret i sin afgørelse ikke tillagde forureneren betaler-princippet nogen betydning ved en vurdering af påbudskompetencen ift. de godkendelsespligtige virksomheder. Se endvidere Basse, E. M. (2017) *Erhvervs miljøretten* s. 257 ff., hvor miljøprincipperne behandles konkret ift. deres betydning i dansk ret. Fælles for miljøprincipperne er, at de ikke har nogen videre betydning, medmindre de er kodificeret som konkrete rettidigheder og pligter i lovgivningen. Ofte er miljøprincipperne formuleret i formålsbestemmelsen eller kun i lovbemærkningerne, hvilket Højesteret ikke tillægger betydning. Miljøprincipperne kan konflikte med de traditionelle danske forvaltningsretlige principper, navnlig specialitetsprincipperne, legalitetsprincippet og princippet om lighed for loven.

³² Se f.eks. FT 2017-18 Lovforslag nr. L 216 til Lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække og forskellige andre love (Måltrettet Kvælstofregulering m.v.).

³³ Politiske aftaler behandles ikke i Folketinget, men er aftaler mellem parterne om den politik, der skal føres, herunder en forpligtelse til at stemme for de lovforslag, der er aftalt samt om de udfyldende bekendtgørelser. Fødevarer- og Landbrugspakken er bl.a. en forudsætning for at kunne forstå den nye regulering af landbrugets anvendelse af kvælstof og fosfor.

³⁴ Lissabontraktaten om ændring af traktaten om den europæiske union og traktaten om oprettelse af det europæiske fællesskab (2007/C 306/01).

³⁵ Westerlund, S. (2003) *Miljörättsliga grundfrågor 2.0.*, § 3015.

1.3 Afgrænsning

I besvarelsen af forskningsspørgsmålene fokuserer jeg i specialeafhandlingen udelukkende på målrettet regulering af landbrugets udledning af kvælstof og fosfor i jordbrugsproduktionen og dets betydning i forhold til vandøkosystemernes tilstand og Natura 2000-områdernes integritet. Husdyrhold reguleres hovedsageligt gennem reglerne i husdyrbrugets lov³⁶ i form af konkrete miljøgodkendelser og tilladelser. Den regulering er kun relevant i specialeafhandlingen for så vidt angår reglerne for udbringning af husdyrgødning som led i jordbrugsproduktionen.

Anvendelsen af pesticider reguleres i et selvstændigt omfattende reguleringsregime, der vedrører kemikaliebelastningen, der falder uden for specialeafhandlingens emne. Det inddrages til gengæld i ph.d.-afhandlingen.

1.4 Struktur og Systematik

Specialeafhandlingen er bygget op i kapitler, der behandler de relevante emner i forhold til den endelige konklusion på forskningsspørgsmålene. I kapitel 2 redegøres der for reguleringsdesignet, herunder retskilder fra de forskellige reguleringsniveauer og de grundlæggende værdier der ligger til grund for valg af design. Herudover redegøres der for betydningen af de økonomiske hensyn, der varetages, digitaliseringen på området, samt hvilken rolle naturvidenskaben spiller i miljøregulering af landbruget. Kapitlet bidrager til at besvare forskningsspørgsmål I.

I kapitel 3 analyseres de nye regler for kvælstof, harmoni og fosfor, som de er forudsat formuleret i landbrugspakken. Der redegøres for reglerens indhold, og deres betydning for de internationale og EU-retlige forpligtelser Danmark har, herunder med fokus på de retlige problemer, der er forbundet med de nye regler.

Målrettet kvælstofregulering behandles i kapitel 4, hvor der redegøres for, hvilke behov og formål der går forud for målrettet regulering, og hvordan reguleringen er designet. I den forbindelse fremhæves særligt de retlige problemer, der også har indflydelse på forskningsspørgsmål II, herunder i forhold til om målrettet regulering er effektiv til at nå de miljømål, Danmark har forpligtet sig til overfor EU og HELCOM. I kapitel 4 inddrages også en analyse af samfundsøkonomiske konsekvenser af målrettet regulering, herunder om det er muligt at vælge nogle mere økonomisk effektive virkemidler.

I kapitel 5 behandles det videnskabelige grundlag, der ligger til grund i den konkrete stillingtagen til behovet for de lovgivningsmæssige ændringer, som det er forudsat i landbrugspakken. I den forbindelse fremhæves en række problemer, der har retlig betydning. Det efterfølges af en undersøgelse af, om den danske regulering er effektiv, målt i forhold til miljøets *de facto* tilstand. Kapitel 5 bidrager til både til forskningsspørgsmål I og II. Det videnskabelige grundlag er et grundlæggende element i reguleringsdesignet og endvidere et beslutningsgrundlag for den regulering, der vedtages. Herudover bidrager naturvidenskabelig viden til at slå fast, om den danske regulering faktisk er effektiv til at beskytte natur og miljø mod forurening af nitrater jf. forskningsspørgsmål II.

I kapitel 6 samles der op på de væsentligste elementer med henblik på at konkludere på forskningsspørgsmålene.

³⁶ Lovbekendtgørelse nr. 1020 om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v. af den 6. juli 2018

Kapitel 2

Reguleringsdesignet

I dette kapitel redegøres der for, hvordan vandøkosystemerne er retligt beskyttet mod forurening af næringsstoffer, der stammer fra landbruget. I den forbindelse redegøres der for det vertikale samspil mellem reguleringsniveauerne, og hvilke værdier og grundlæggende retsprincipper reguleringen er baseret på. Herudover fokuseres der navnlig på naturvidenskaben, som spiller en central rolle i tilvejebringelsen af grundlaget for miljøreguleringen, herunder for udarbejdelsen af digitale kort, der indgår i den digitalisering, der i stigende grad præger reguleringen. Der ses også på den betydning, som økonomiske hensyn tillægges i reguleringen. Bilag 2 indeholder desuden en kronologisk oversigt over reguleringens udvikling siden landbrugspakken.

2.1 Multi-level Governance

Reguleringen er sammensat af forpligtende lovgivning på internationalt, regionalt, EU og nationalt niveau. Der er i høj grad tale om retspluralisme og et reguleringsområde, der er karakteriseret ved multi-level governance.

2.1.1 EU's Miljøpolitik

Lissabontraktaten er en samling af konstitutionelle retsfor skrifter bestående af Traktaten om den Europæiske Union (TEU), Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), Charteret samt en række protokoller. Artikel 3 i TEU fastslår EU's formål, der bl.a. består i at sikre en bæredygtig udvikling, der er baseret på en afbalanceret økonomisk vækst, social markedsøkonomi og sociale fremskridt samt et højt beskyttelsesniveau og forbedring af miljøkvaliteten. Artiklen afspejler bæredygtighedsbegrebet som fulgte af rapporten, *Vores Fælles Fremtid*, hvori Brundtland-kommissionen definerede bæredygtig udvikling som en udvikling, der opfylder de nuværende behov uden at bringe fremtidige generationers muligheder for at opfylde deres behov i fare.³⁷

EU's målsætninger på miljøområdet er at bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten samt at beskytte menneskers sundhed, at sikre en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne og at bekæmpe klimaforandringerne.³⁸ EU's mål er udtryk for, at der er flere dimensioner indenfor miljøpolitikken. *Miljøkvaliteten* er omdrejningspunkt med fokus på at bevare, beskytte og forbedre kvaliteten. En anden dimension er *menneskers sundhed*, herunder sundhedstilstanden og beskyttelsen heraf. En tredje dimension handler om *naturressourcerne*, herunder lægges der et økonomisk perspektiv på rationel udnyttelse. EU vil sikre, at naturressourcerne ikke overudnyttes med fare for udtømmning og ødelæggelse heraf. Den sidste dimension fokuserer på klimaet, og de problemer klimaændringerne medfører.

Med henblik på at udmønte EU's målsætninger på miljøområdet vedtages direktiver som medlemsstaterne er forpligtet til at gennemføre i national ret. I det følgende redegøres der for de direktiver, der navnlig er relevante i beskyttelsen af natur og vandøkosystemer mod forurening af næringsstoffer, der stammer fra landbruget.

2.1.2 Nitrat-, Habitat- og Vandrammedirektiverne

I 1991 vedtog Rådet et direktiv om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbrug (nitratdirektivet).³⁹ Direktivet er vedtaget ud fra de betragtninger, at hovedårsagen til forurening fra diffuse kilder af vandområder er nitrater, der stammer fra landbrug, og at en sådan forurening derfor bør begrænses for at beskytte menneskets helbred, de levende ressourcer og vandøkosystemer. I forbindelse med direktivets tilblivelse blev behovet for at kortlægge sårbare zoner samt at udarbejde og iværksætte handlingsprogrammer med henblik på at nedbringe vandforurening forårsaget af kvælstofforbindelser i sårbare zoner

³⁷ Brundtland-kommissionen (1987) *Vores Fælles Fremtid*, s. 51.

³⁸ TEUF artikel 191 stk. 1.

³⁹ Rådets direktiv af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening af nitrater, der stammer fra landbruget (91/676/EØF).

identificeret.⁴⁰ Direktivets formål er *dels* at nedbringe vandforureningen forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget og *dels* at forebygge yderligere forurening af den art. Formålet fordrer en proaktiv regulering, som er styrende for landbrugets kvælstofforurening. Fokus på forebyggende indsatser er en operationalisering af forebyggelsesprincippet, der er grundlæggende for EU's miljøpolitik.⁴¹

Med henblik på at bevare, beskytte og forbedre kvaliteten af miljøet, herunder bevaring af naturtyper, vilde dyr og planter samt beskyttelse af biodiversiteten har Rådet vedtaget habitatdirektivet i 1992.⁴² Habitatdirektivet forpligter Danmark til at foretage en aktiv beskyttelse af habitatområder og fuglebeskyttelsesområder samt at sikre en 'gunstig bevaringsstatus' jf. artikel 1, litra e.⁴³ Habitatdirektivet danner bl.a. grundlag for det sammenhængende økologiske netværk af særlige bevaringsområder, der i dag er velkendt som Natura 2000. Habitatdirektivet inddrager med artikel 7 de områder, der er underlagt beskyttelse i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivet, fra 1979.⁴⁴ Natura 2000-netværket indbefatter således både habitat- og fuglebeskyttelsesområder.

Vandrammedirektivet, der blev vedtaget i 2000, har til formål at fastlægge en ramme for beskyttelsen af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvande.⁴⁵ Et rammedirektiv giver normalt medlemsstaterne ret vide rammer i forhold til valg af metode til gennemførelse af direktivets bestemmelser, jf. artikel 288 i TEUF. Det skyldes, at rammedirektivs bestemmelser ofte er mere åbne og skønsprægede end øvrige direktiver og de udfyldes ved datterdirektiver.⁴⁶

Beskyttelsen af vand skal ske ud fra et holistisk perspektiv på vandøkosystemer, herunder deres forbindelse til terrestriske økosystemer samt vådområder, hvilket er et udtryk for en økosystembaseret tilgang i vandrammedirektivet. Vandøkosystemernes struktur er endvidere bestemmende for den økologiske tilstand, jf. direktivets definition heraf i artikel 2 nr. 21). Vandrammedirektivet er endvidere karakteriseret ved at være baseret på et ressource- og vandkvalitetsperspektiv i modsætning til regulering af specifikke aktiviteter. Det betyder, at beskyttelsen af vand reguleres med udgangspunkt i miljø- og naturkvaliteten.⁴⁷

2.1.3 HELCOM og Havstrategirammedirektivet

I 1992 tiltrådte Danmark 'Helsinki Konventionen om beskyttelse af havmiljøet i Østersø-området', også kaldt HELCOM-konventionen.⁴⁸ HELCOM-konventionen er på initiativ af UNEP vedtaget som en regional konvention, der kobler beskyttelsen mod den landbaserede forurening hhv. den havbaseret miljøskadelige virksomhed sammen. Det fremgår af HELCOM-konventionens præambel, at parterne⁴⁹ er bevidste om, at havmiljøet i Østersøen har en uerstattelig værdi og er karakteriseret ved særlige hydrografiske og økologiske forhold samt en særlige sårbarhed overfor forandringer i miljøet. Parterne ønsker at forbedre økologien i Østersøen med henblik på, at havmiljøet bliver mere robust, og bevarer den økologiske balance.

⁴⁰ Jf. nitratedirektivets indledende betragtninger.

⁴¹ TEUF artikel 191 stk. 2.

⁴² Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

⁴³ Herom Basse (2017) *Erhvervsmiljøretten*, s. 337f.

⁴⁴ Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, jf. artikel 3 stk. 1, 2. del.

⁴⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.

⁴⁶ Se herom Kammeradvokaten (2010) *Referenceanalyse af de EU-retlige rammer for arealregulering af husdyrbrug*, 24. september 2010 J.nr.: 40-2467 SFS/JKA/UHS, s. 42.

⁴⁷ Anker, H. T. (2005) *Ny lovgivning til gennemførelse af EU's vandrammedirektiv EU's habitatdirektiv*. Tidsskrift for Landbrugsret 2. juli 2005 s. 53 – 68.

⁴⁸ Convention on the protection of the marine environment of the Baltic Sea Area, 1992 (Helsinki Convention). The Convention entered into force on 17 January 2000. Amendments have been adopted to the annexes in 2000, 2001, 2003 and 2007.

⁴⁹ Parter til HELCOM er udover Danmark Estland, Finland, Tyskland, Letland, Litauen, Polen, Rusland, Sverige og EU.

I 2007 blev 'HELCOM Baltic Sea Action Plan' (BSAP) vedtaget af Østersø-landene samt EU.⁵⁰ I BSAP er der af HELCOM opstillet krav om reduktion af næringsstoffer (kvælstof og fosfor) med henblik på at genoprette den økologiske status i havmiljøet inden 2021. Senest i 2013 - vedtaget i HELCOM Copenhagen Ministerial Declaration - opstillede HELCOM skærpede krav om at reducere udledninger af næringsstoffer.⁵¹

I 2008 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet havstrategirammedirektivet,⁵² som skal udgøre en stærk politisk og retlig ramme for overholdelsen af bl.a. Biodiversitetskonventionen⁵³ samt de tilsagn EU har afgivet til Rio+20.⁵⁴ Havstrategirammedirektivet forpligter medlemsstaterne til at opnå eller opretholde en 'god miljøtilstand' i havmiljøet senest i år 2020.⁵⁵ 'God miljøtilstand' skal i direktivet forstås som når havområdernes miljøtilstand giver økologiske mangfoldige og dynamiske oceaner og have, der er rene, sunde og produktive inden for rammerne af deres naturlige vilkår.⁵⁶ Medlemsstaterne skal anvende en tilpasningseget forvaltning på grundlag af en økosystembaseret tilgang. 'God miljøtilstand' beskrives ved en række kvalitative deskriptorer, der er fastlagt i direktivets bilag I. 'God miljøtilstand' kræver bl.a., at:

"Menneskeskabt eutrofiering er minimeret, navnlig de negative virkninger heraf, såsom tab af biodiversitet, forringelse af økosystemet, skadelige algeforekomster og iltmangel på vandbunden".⁵⁷

Havstrategirammedirektivet er endvidere et instrument til at sikre, at medlemsstaterne opfylder deres forpligtelser og tilsagn i henhold til relevante internationale aftaler om beskyttelse af havmiljøet mod forurening, herunder HELCOM-konventionen.⁵⁸

2.1.4 Nationale love, bekendtgørelser og handleplaner

På nationalt niveau er det særligt gødskningsloven,⁵⁹ husdyrbrugloven,⁶⁰ lov om målrettet kvælstofregulering,⁶¹ der er centrale. Hertil er miljøbeskyttelsesloven,⁶² vandplanlægningsloven,⁶³ og havstrategiloven⁶⁴ også relevante.

⁵⁰ HELCOM Baltic Sea Action Plan, HELCOM Ministerial Meeting, 15 November 2007, Krakow, Poland.

⁵¹ HELCOM Copenhagen Ministerial Declaration, Taking Further Action to Implement the Baltic Sea Action Plan - Reaching Good Environmental Status for a healthy Baltic Sea, 3 October 2013, Copenhagen, Denmark. Se også Basse, E. M. (2018) *Miljøgodkendelse af dambrug og havbrug – komplekse regler under ændring som led i udmøntning af Landbrugspakken (del II)*, Tidsskrift for Miljø nr. 6, juni 2018, Jurist- og Økonomforbundets Forlag. I artiklen beskrives konsekvenser af landbrugspakkens vækstparadigme for dambrug og havbrug og konsekvenser ift. HELCOM, herunder konsekvenserne af fejl i overvågningen (og dermed også afrapportering) af vandmiljøets tilstand.

⁵² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger.

⁵³ Convention on Biological Diversity, United Nations 1992. Ratificeret af Danmark og gennemført i bekendtgørelse af Konvention af 5. juni 1992 om den biologiske mangfoldighed af den 21. november 1996.

⁵⁴ Jf. havstrategirammedirektivets betragtning (18) og uddybende herom i Kommissionen, COM(2012) 662 final, Bruxelles den 16. november 2012, Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet - Bidraget fra havstrategirammedirektivet (2008/56/EF) til gennemførelsen af medlemsstaternes eller EU's eksisterende forpligtelser, tilsagn og initiativer på EU-plan eller på internationalt plan vedrørende miljøbeskyttelse af havområder. Rio+20 er forkortelsen for FN's konference om bæredygtig udvikling, der fandt sted i Rio de Janeiro i Brasilien i juni 2012.

⁵⁵ Havstrategirammedirektivet artikel 1.

⁵⁶ Havstrategirammedirektivet artikel 5 stk. 1.

⁵⁷ Havstrategirammedirektivet bilag I, nr. 5).

⁵⁸ Havstrategirammedirektivet præambelens betragtning nr. (19). Se også Basse, E. M. (2017) Erhvervs miljøretten, s. 373.

⁵⁹ Bekendtgørelse af lov nr. 996 af 25. juni 2018 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække.

⁶⁰ Bekendtgørelse af lov nr. 1020 af 6. juli 2018 om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v.

⁶¹ Lov nr. 497 af 22. maj 2018 om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække og lov om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v.

⁶² Bekendtgørelse af lov nr. 1121 af 3. september 2018 om miljøbeskyttelse.

⁶³ Bekendtgørelse af lov nr. 126 af 26. januar 2017 om vandplanlægning.

⁶⁴ Bekendtgørelse af lov nr. 117 af 26. januar 2017 om havstrategi

Gødskningsloven fastsætter bl.a. rammerne fra anvendelse af gødning, herunder kvælstofkvoter og målrettet regulering m.v., og husdyrbrugloven fastsætter bl.a. rammerne for anvendelse af husdyrgødning. Dele af lovene skal gennemføre vandrammedirektivet, nitratdirektivet, habitatdirektiverne, HELCOM- og havstrategirammedirektivet. Miljøbeskyttelsesloven indeholder bl.a. regler, der skal beskytte jord og grundvand, herunder bl.a. fra anvendelsen af gødning. Vandplanlægningsloven har til formål at fastlægge rammerne for beskyttelse og forvaltning af overfladevand og grundvand med henblik på at forebygge forringelse samt beskytte og forbedre vandøkosystemernes tilstand, at fremme en bæredygtig ressourceanvendelse samt at reducere forurening m.v. Havstrategiloven har til formål at fastlægge rammerne for de foranstaltninger, der skal gennemføres for at opnå 'god miljøtilstand', herunder havstrategier, basisanalyser, miljømål og indsatsprogrammer.

Alle de nævnte love er karakteriseret ved i vidt omfang at indeholde delegationsbestemmelser, der anvendes til at miljø- og fødevarerministeren *dels* detailregulerer gødningsanvendelsen, *dels* digitalt kortlægger Danmarks vandoplande og nitratfølsomme områder. Under vandplanlægningsloven er der bl.a. udstedt en bekendtgørelse om fastlæggelse af *miljømål* for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand⁶⁵ og en bekendtgørelse om *overvågning* af vand og natur.⁶⁶

Handlingsplaner er centrale virkemidler, som bl.a. skal udarbejdes til opfyldelse af EU-forpligtelser. Nitrat-handlingsplanen er udarbejdet som led i gennemførelsen af nitratdirektivets forpligtelser.⁶⁷ Der er 6 vandområdeplaner, som er en gennemførelse, med hjemmel i vandplanlægningsloven, af vandrammedirektivets forpligtelser. Danmark har 4 vandområdedistrikter, og herudover er der en plan for grundlæggende foranstaltninger og en plan for supplerende foranstaltninger. Vandområdeplanerne udmønter den indsats, der skal gennemføres i henhold til indsatsprogrambekendtgørelsen, der fastlægger de retlige bindinger i forhold til myndighederne. Herudover er der Natura 2000-planen, der er udstedt med hjemmel i miljømålsloven,⁶⁸ og som danner grundlaget for en særlig indsats, der skal sikre, at der opnås gunstig bevaringsstatus for arter og naturtyper af europæisk betydning.

2.2 Værdier

De grundlæggende værdier og principper, som den danske regulering er baseret på, skal forstås *dels* i lyset af de traditionelle retlige principper, det danske retssystem bygger på, *dels* den politiske baggrund for reguleringen. Implementeringen af nitratdirektivet, vandrammedirektivet og habitatdirektivet er forgået under skiftende regeringer. Derfor har flere forskellige politiske dagsordener haft en ikke uvæsentlig betydning for reguleringsdesignet.

Helt centralt for reguleringsdesignet er landbrugspakken, som er en forholdsvis snæver politisk aftale, der er indgået af regering (Venstre), Liberal Alliance, Dansk Folkeparti og Konservative. Formålet med landbrugspakken er at skabe økonomisk vækst i fødevarerproduktionen og derfor bærer reguleringen præg af, at det i høj grad er økonomisk vækst, der prioriteres.⁶⁹

Reguleringsdesignet bærer endvidere præg af de traditionelle forvaltningsretlige principper, herunder bl.a. specialitetsprincipperne og princippet om forudberegnelig. Specialitetsprincipperne synes i visse tilfælde at modvirke implementeringen af EU's integrationsprincip, hvorunder der skal indvejes miljøhensyn i alle unionens politikker. I en dansk sammenhæng indvejes miljøhensyn i det omfang, at der i den specifikke lov er hjemmel til, at 'miljø' kan inddrages som et sagligt hensyn i skønsvurderingen.

⁶⁵ Bekendtgørelse nr. 1625 af 19. december 2017 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand

⁶⁶ Bekendtgørelse nr. 1001 af 29. juni 2016 om overvågning af overfladevandets, grundvandets og beskyttede områders tilstand og om naturovervågning af internationale naturbeskyttelsesområder

⁶⁷ Miljøstyrelsen (2017) Oversigt over den danske regulering af næringsstoffer i landbruget og det danske nitrathandlingsprogram jf. Rådets direktiv af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (91/676/EØF).

⁶⁸ Bekendtgørelse af lov nr. 119 af 26. januar 2017 om miljømål m.v. for internationale naturbeskyttelsesområder.

⁶⁹ Fødevarer- og Landbrugspakken af den 22. december 2015, s. 1.

Ejendomsretten, der er beskyttet i Grundlovens § 73, har en afgørende betydning for regulering af en sektor som landbruget. Generel regulering af en sektor er ikke ensbetydende med, at reguleringen har ekspropriationslignende karakter, heller ikke selvom reguleringen er målrettet eller differentieret. Men hvis individuelle landbrug underlægges særlig hårde restriktioner, kan der være tale om ekspropriation, som kun kan foretages mod fuld erstatning. Ejendomsrettens ukrænkelighed er endvidere kulturelt rodfæstet, og den får derfor betydning for reguleringsdesignet. Den nuværende regering synes at betragte ethvert miljømæssigt krav til landbruget som en indskrænkning af den private ejendomsret.⁷⁰ Det kommer især til udtryk ved en udpræget anvendelse af økonomisk kompensation for overholdelse af miljøkrav.⁷¹

I International ret og EU-retten gælder princippet om, at forureneren betaler. Det betyder, at den, der udøver en aktivitet, der risikerer eller medfører forurening - eller som er skyld i en forureningskade - må svare omkostningerne til at forebygge og begrænse forurening eller genoprette og restaurerer efter en miljøskade. Ejendomsretten som institution og forureneren betaler-princippet synes - i en dansk sammenhæng - at være vanskeligt at forene i forhold til landbruget.⁷²

Miljøregulering af landbruget er i nyere tid generelt præget af, at der er indgået snævre politiske aftaler, hvori et politisk flertal har aftalt, hvordan reguleringen skal designes og derved forpligter hinanden på at stemme for de love, der skal implementere det aftalte. Senest er der, som opfølgning på landbrugspakken, indgået en aftale om målrettet kvælstofregulering, hvor regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Konservative) og Dansk Folkeparti har aftalt at stemme for de nødvendige love, der skal implementere målrettet kvælstofregulering.

2.3 Naturvidenskaben

Om den naturvidenskabelige rolle: Matjaz Glavan et al (2019) *How to Enhance the Role of Science in European Union Policy Making and Implementation: The Case of Agricultural Impacts on Drinking Water Quality*. S. 7 "scientist often have to defend their work as their methodologies or results are misinterpreted by policy makers, politicians or influencing groups."

Naturvidenskaben spiller en central rolle for udformning af lovgivningen, hvilket kommer til udtryk i det lovforberedende arbejde. Heri henvises der, i et væsentligt omfang, til tekniske rapporter, der er udarbejdet af naturvidenskabelige forskere som led i myndighedsbetjeningen.

Naturvidenskabelig forskningsbaseret viden udgør et væsentligt element i reguleringsdesignet, navnlig i forhold til at slå fast, hvilket indsatsbehov reguleringen skal sikre med henblik på at nå de fastsatte miljømål, men også i forhold til hvad, der er teknisk muligt at basere reguleringen på. Det er i øjeblikket i Danmark ikke muligt at regulere kvælstof på baggrund af specifikke målinger af den eksakte kvælstofudledning, da sådanne målinger ikke foretages. Derfor er reguleringen langt hen baseret på statistiske regnemodeller for kvælstofudledning, kvælstoftransport og kvælstofudvaskning til vandmiljøet.

Det er overvejende forskere, der er ansat ved DCE (Nationalt Center for Energi og Miljø ved Aarhus Universitet), der udarbejder det videnskabelige grundlag som en del af myndighedsbetjeningen.⁷³ Det videnskabelige grundlag for landbrugspakken og målrettet kvælstofregulering består af en række tekniske rapporter fra DCE.

⁷⁰ Miljø- og fødevareministeren har den 12. december 2018 ifb. med pesticidforbud ved boringsnære beskyttelsesområder, udtalt at "Det ligger mig meget på sinde, at vi behandler de landmænd, der lever af at dyrke jorden, ordentligt. Når man begrænser den private ejendomsret, er det naturligt, at man også yder en rimelig erstatning." i Miljø- og Fødevareministeriets pressemeddelelse, *Ellemann-Jensen: Nu skal det være slut med at sprøjte ved drikkevandsboringer*.

⁷¹ Anker, H. T. (2016) *Målrettet Regulering – ekspropriation eller ej?*, i moMentum: Målrettet regulering – hvordan?, nr. 2, maj 2016).

⁷² Læs mere om forureneren betaler princippet anvendelse i den danske regulering af landbruget i Assenbjerg, L. (2018) *The Liability for Agro-ecosystems*. Artiklen er præsenteret på European Environmental Law Forum Conference 2018.

⁷³ Læs mere om samarbejdet mellem Aarhus Universitet og myndighederne her: <http://www.au.dk/samarbejde/samarbejde-med-myndigheder/>

Som eksempler kan nævnes: 'Fastsættelse af Baseline 2021',⁷⁴ 'Revurdering af baseline'⁷⁵ og 'Notat om tilbagerulning af tre generelle krav (normreduktion, obligatoriske efterafgrøder og forbud mod jordbearbejdning)'⁷⁶.

Det videnskabelige grundlag er ikke alene grundlæggende i det lovforberedende arbejde, men også i formuleringen af meget præcise lovbestemmelser, herunder i gødskningsloven, der slår fast, hvor mange ton kvælstof, der skal reduceres.⁷⁷

Udover det beslutningsgrundlag der tilvejebringes som forskningsbaseret viden, inddrages der anbefalinger fra Kvælstofudvalget, der blev sammensat af den tidligere regering (Socialdemokratiet, De Radikale og SF) og ført videre af de efterfølgende regeringer. Kvælstofudvalget, der består af Finansministeriet, Miljø- og Fødevareministeriet og Erhvervs- og Vækstministeriet, har til opgave at komme med anbefalinger til indsatsbehovet, målrettet regulering samt implementering af Vandrammedirektivet.⁷⁸ Udvalget har udarbejdet et 'Teknisk notat om Kvælstofudvalgets korrektioner',⁷⁹ som er blevet en del af landbrugspakkens faglige grundlag. Notatet blev bestridt af uafhængige forskere såvel som forskerne bag de tekniske rapporter fra DCE, der tog afstand fra regnemetoderne og kaldte Kvælstofudvalgets korrektioner i indsatsbehovet for misledende.⁸⁰

Herudover spiller det danske overvågningsprogram NOVANA (Det Nationale Overvågningsprogram for Vandmiljø og Natur) en væsentlig rolle i forhold til løbende at skabe viden om vandmiljøets og naturens tilstand, hvilket bidrager til det videnskabelige grundlag for reguleringen, herunder bl.a. i forhold til den danske nitrathandlingsplan, der skal revideres hvert fjerde år. Under NOVANA-programmet indsamles der data, som opfylder store dele af behovet for viden om naturens tilstand, der skal bruges til at lave nationale vandområdeplaner, Natura 2000-planer, til at følge udviklingen i om Danmark opnår vandrammedirektivets miljømål og endelig til at vurdere om der er behov for at vedtage supplerende eller skærpede foranstaltninger i nitrathandlingsplanen.

2.4 Digitalisering

Digitalisering af den lovgivning der er inden for miljøretten udvikles hurtigt. Der er et politisk ønske om, at al lovgivning – så vidt det er muligt – skal være digitaliseringsklar.⁸¹ Et meget væsentligt element, der karakteriserer reguleringsdesignet, er internetbaserede geografiske informationssystemer, også kaldet webGIS.⁸² WebGIS skaber på flere måder fundamentet for reguleringen. Regulering af landbruget hviler på landbrugs-

⁷⁴ Jensen, P.J. (red.), Blicher-Mathiesen, G., Rasmusen, A., Vinther, F.V., Børgesen, C.D., Schelde, K., Rubæk, G., Sørensen, P., Olesen, J.E. & Knudsen, L. 2014. *Fastsættelse af baseline 2021. Effektivitet af planlagte virkemidler og ændrede betingelser for landbrugsproduktion i forhold til kvælstofudvaskning fra rodzonen for perioden 2013- 2021*. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, 76 s. - Teknisk rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 43 <http://dce2.au.dk/pub/TR43.pdf>.

⁷⁵ Jensen, P.N., Blicher-Mathiesen, G., Rolighed, J., Børgesen, C.D., Olesen, J.E., Thomsen, I.K., Kristensen, T., Sørensen, P. & Vinter, F.P. 2016. *Revurdering af baseline*. Aarhus Nationalt Center for Miljø og Energi, 60 s. – Teknisk rapport fra DCE Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 67 – <http://dce2.au.dk/pub/TR67.pdf>.

⁷⁶ Børgesen, C.D., Thomsen, I.K., Hansen, E.M., Kristensen, I.T., Blicher-Mathiesen, G., Rolighed, J., Jensen, P.N., Olesen, J.E., Eriksen, J., *Notat om tilbagerulning af tre generelle krav, normreduktion, obligatoriske efterafgrøder og forbud med jordbearbejdning i efteråret*. 11. november 2015, udarbejdet af DCA (Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug) og DCE (Nationalt Center for Miljø og Energi).

⁷⁷ I gødskningslovens § 18 a fremgår det, at der skal reduceres 1.025 ton kvælstof ift. kystvande og 3.774 ton kvælstof ift. rodzonen til både grundvand og kystvande.

⁷⁸ Jf. Erhvervs- og Vækstministeriet, MOF alm. del foreløbigt svar på spørgsmål 759, 2015-2016. Dokumentet findes her: <https://www.ft.dk/samling/20151/almDEL/mof/spm/759/svar/1330661/1642651.pdf>

⁷⁹ <http://mfvm.dk/landbrug/vaekst-eksport-og-arbejdspladser/foedevare-og-landbrugspakke/fagligt-grundlag/>

⁸⁰ Forskningsleder Jørgen E. Olesen udtalte sig om kvælstofudvalgets korrektioner i Berlingske lørdag den 13. februar 2016. Artiklen er tilgængelig her: <https://www.berlingske.dk/politik/topforskere-advarer-om-forkerte-tal-bag-lovpakke>

⁸¹ Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020. Tilgængelig her: <https://digst.dk/media/12811/strategi-2016-2020-enkelt-tilgaengelig.pdf>. Læs mere om den politiske aftale om digitaliseringsklar lovgivning her: <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2018/01/digitaliseringsklar-1>

⁸² Landbrugsstyrelsens webGIS er tilgængelig her: <http://miljoegis.mim.dk/spatialmap?profile=lbst>

og miljøtilsagnskort, kort over projekter som vådområder, natur, beplantning og Natura 2000 samt kort over grønne krav, herunder miljømæssigt sårbare områder mm.⁸³

De digitale kort er som udgangspunkt udarbejdet bl.a. til opfyldelse af de behov, der er for at kunne give information til borgerne, virksomheder, organisation og myndigheder. De har længe eksisteret som vejledende for myndighedernes sagsbehandling. Den seneste udvikling i reguleringsdesignet har medført, at der udstedes konstitutive kort – dvs. retligt bindende kort - som en del af reguleringen.⁸⁴ Kortene udstedes af miljø- og fødevareministeren i bekendtgørelser, der indeholder flere tusind siders koordinator. Kortbekendtgørelserne kan åbnes og aflæses i webGIS. Følgende kort er konstitutive: Afgrænsning af kystvandomplande,⁸⁵ afgrænsning af ID15-områder,⁸⁶ afgrænsning af oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder,⁸⁷ udpegning af drikkevandsinteresser⁸⁸ og afgrænsning af oplande til søer med krav om skærpede fosforlofter.⁸⁹ Sidstnævnte kort er grundlæggende for fosforreguleringen, som blev implementeret som en konsekvens af landbrugspakkens lempelser i det såkaldte harmonikrav, der gav landbruget adgang til at udbringe mere husdyrgødning per hektar.

Kvælstofregulering er baseret på en kortlægning af indsatsbehovet, som er fastlagt i det digitale kort over afgrænsning af ID15-områder. I kortet kan jordbrugsvirksomhederne finde informationer om det retligt bindende indsatsbehov i det specifikke område, bedriften er placeret i. Myndighederne kan anvende kortet til at sikre, at indsatsbehovet dækkes i hele Danmark. Indsatsbehovet er som nævnt vedtaget med hjemmel i gødsningsloven, der fastlægger hvor mange ton kvælstof, der skal reduceres i udledningen. Reduktionen skal sikres ved anvendelse af en række virkemidler, herunder bl.a. ved målrettet regulering.

2.5 Økonomiske hensyn

Der indgår flere forskellige former for økonomiske hensyn i udformningen af reguleringsdesignet. I dette afsnit redegøres der for nogle af de mest centrale.

Som allerede nævnt, har politiske aftaler en væsentlig betydning for designet. Aftaleparterne til landbrugspakken forudsætter økonomisk vækst som en grundlæggende værdi i deres politik. Det kommer til udtryk i reguleringen. Der er eksempelvis fokus på fremme af økonomisk vækst i landbrugssektoren, hvilket med landbrugspakken betød en lempelse i de miljøkrav, de enkelte landbrugere skal respektere. Fremme af økonomisk vækst hænger tæt sammen med hensynet til den enkelte landbrugers driftsøkonomi. Driftsøkonomiske hensyn kommer ofte til udtryk ved, at der følger økonomisk tilskud eller kompensation med overholdelsen af miljøkrav således, at den enkelte landbruger får kompenseret de omkostninger, der skal afholdes for at reducere forurening med kvælstof og fosfor.

Økonomiske hensyn har også en væsentlig betydning i beskyttelsen af vandøkosystemerne i forhold til Vandrammedirektivet og vandområdeplaner. Vandrammedirektivet giver medlemsstaternes en vis diskretionær kompetence til at inddrage økonomiske hensyn i beskyttelsen af vandøkosystemerne. Eksempelvis hvis opnåelse af det fastsatte miljømål for specifikke vandforekomster er forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger kan medlemsstaten fastsætte mindre strenge miljømål.⁹⁰ Direktivet giver herved mulighed for, at medlemsstaterne kan vurdere omkostningernes proportionalitet med målet.

De finansielle rammer, der politisk fastsættes for tilvejebringelse af grundlaget for udarbejdelsen af miljøreguleringen har også en væsentlig betydning. Der er navnlig tale om de finansielle rammer for NOVANA-

⁸³ Læs mere om landbrugsstyrelsens kortdata her: <https://lbst.dk/landbrug/kort-og-markblokke/oversigt-over-al-kort-data-fra-landbrugs-og-fiskeristyrelsen/#c30684>

⁸⁴ Basse, E. M. (2018) *Beskyttelsen af grundvandet og vandindvindingsinteresser imod pesticidforurening*. Tidsskrift for Miljø, nr. 9, september 2018, Jurist- og økonomiforbundets forlag.

⁸⁵ Bekendtgørelse nr. 216 af 28. februar 2018 om afgrænsning af kystvandomplande.

⁸⁶ Bekendtgørelse nr. 1038 af 27. juli 2018 om afgrænsning af ID15-områder.

⁸⁷ Bekendtgørelse nr. 217 af 28. februar 2018 om afgrænsning af oplande til nitratfølsomme habitatnaturtyper i Natura 2000-områder.

⁸⁸ Bekendtgørelse nr. 1420 af 28. november 2018 om udpegning af drikkevandsressourcer.

⁸⁹ Bekendtgørelse nr. 839 af 22. juni 2018 om afgrænsning af oplande til søer med krav om skærpede fosforlofter.

⁹⁰ Vandrammedirektivets artikel 4 stk. 5 til 7.

programmet og til forskning i måletekniske instrumenter samt kortlægning og håndtering af miljødata. Når reguleringen designes af politikere og Miljøministeriets departement, samarbejdes der med Aarhus Universitet, der har til opgave at bidrage med miljøvidenskabelig viden. I den forbindelse er det afgørende, hvilke økonomiske og tidsmæssige ressourcer Aarhus Universitet får stillet til rådighed til at løse en opgave. Der har været flere eksempler på, at DCE og DCA skal levere rapporter på meget kort tid, og derfor må anvende eksisterende data, hvilket kan øge usikkerheden i resultaterne.⁹¹

Reguleringsdesignet har endvidere en økonomisk betydning for samfundet i sin helhed. Det Miljøøkonomiske Råd har af flere omgange kommet med en række anbefalinger til hvordan politikkerne kan designe miljøreguleringen af landbruget således, at det bliver mest samfundsøkonomisk effektivt. Navnlig har kvælstofregulering været genstand for analyse og konklusionerne fastslår, at der er væsentlig forskel på om reguleringen er generel eller målrettet, og om virkemidlerne hovedsageligt er afgiftsbaseret, kvotebaseret eller normbaseret.⁹²

Kapitel 3

Nye Regler for Kvælstof, Harmoni og Fosfor

3.1 Introduktion: Landbrugspakken og de forudsatte lovgivningsmæssige ændringer

I december 2015 indgik den daværende regering (Venstre) og Konservative, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance aftalen 'Fødevarer- og Landbrugspakke' (landbrugspakken). Aftalen er en forudsætning for en række ændringer i lovgivningen, eftersom aftaleparterne har forpligtet sig til at stemme for den lovgivning, der skal implementere aftalen.⁹³

Det fremgår af aftalen, at miljøreguleringen af landbruget skal undergå et paradigmeskifte. Skiftet skal navnlig bestå i, at den generelle regulering, hvor der er ét sæt regler for alle jordbrugsvirksomheder, erstattes af en målrettet regulering, hvor det er lokale naturforhold og behov for indsatser, der er afgørende for, hvilke krav de enkelte jordbrugsvirksomheder skal leve op til.⁹⁴ Det indebærer bl.a., at regulering af staldanlæg og markareal fremover reguleres adskilt.

Parterne aftaler endvidere at ændre reglerne således, at jordbrugsvirksomhederne kan anvende mere gødning med det formål at støtte en forøgelse af råvaregrundlaget og dermed understøtte økonomisk vækst i landbrugs- og fødevarersektoren.⁹⁵ Det betyder, at jordbrugsvirksomhederne får mulighed for at øge udbytte og omsætning. Det fremgår endvidere af aftalen, at de ændrede kvælstofnormer skal gennemføres i lovgivningen med det samme.

Landbrugspakkens aftaleparter forholder sig i snævert omfang til de EU-retlige aspekter, af de reguleringsmæssige ændringer der følger af pakken:

*"Det grundlæggende paradigmeskifte betyder dog, at der ikke med fuld sikkerhed på forhånd kan gennemføres en juridisk vurdering, der entydigt afklarer om omlægningen af reguleringen lever fuldt op til alle direktivforpligtelser."*⁹⁶

⁹¹ Se f.eks.: DCE, *Revurdering af baseline*. s. 7-8.

⁹² Det Miljøøkonomiske Råd har på det seneste lavet følgende rapporter der omhandler landbrugssektoren: Økonomi og Miljø 2017, kapitel 1: Regulering af landbrugets kvælstofudledning. Rapporten er tilgængelig her: https://dors.dk/files/media/rapporter/2017/M17/m17_kap_1.pdf. Økonomi og Miljø 2015, kapitel 1: Vandrammedirektivet og kvælstofregulering. Rapporten er tilgængelig her: <https://dors.dk/files/media/rapporter/2015/m15/m15.pdf>

⁹³ Fødevarer- og Landbrugspakken af 22. december 2015, s. 3.

⁹⁴ Fødevarer- og landbrugspakken s. 1.

⁹⁵ Ibid. afsnit 2, s. 7 f.

⁹⁶ Fødevarer- og landbrugspakken s. 15, (*mine fremhævelser*).

Parterne mener således ikke, at det er muligt at lave en juridisk vurdering af, om de reguleringsmæssige ændringer lever op til Danmarks EU-retlige forpligtelser, herunder bl.a. de direktivforpligtelser, der følger af vandrammedirektivet, nitratdirektivet og habitatdirektivet. Der er navnlig to forhold aftaleparterne lægger til grund for at en juridisk vurdering ikke er mulig: *Dels* fordi en vurdering ikke kan laves med *fuld* sikkerhed. *Dels* fordi en vurdering ikke *entydigt* kan fastslå, at den nye regulering lever fuldt op til forpligtelserne.

De nye regler for kvælstofnormer, der udmønter landbrugspakken, betyder øget anvendelse af kvælstof. Det fremgår af den strategiske miljøvurdering, der blev foretaget af daværende NaturErhvervstyrelsen (nu Landbrugsstyrelsen), at:⁹⁷

*”Planen vil isoleret set indebære en mertilførsel af kvælstof til kystvande på ca. 2.740 tons kvælstof i 2016 stigende til ca. 4.200 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.”*⁹⁸

Det fremgår endvidere af lovbemærkningerne til de nye regler for kvælstofnormer, at:⁹⁹

”For at sikre overholdelse af de EU-retlige forpligtelser vil forøgelsen af kvælstofnormerne i forhold til det gældende niveau i nødvendigt omfang skulle modsvares af miljøkompenserende foranstaltninger, herunder f.eks. effekterne af andre initiativer i den såkaldte baseline 2021.”

Kommissionen reagerede på landbrugspakken ved at sende en pilotskrivelse, hvori den påpeger, at landbrugspakkens tiltag kan være i strid imod nitratdirektivet, vandrammedirektivet og habitatdirektivet.¹⁰⁰ I forhold til nitratdirektivet og vandrammedirektivet påpeger Kommissionen, at landbrugspakkens tiltag, herunder bl.a. øget gødsning, vil øge udvaskning af kvælstof til vandmiljøet. Den øgede udvaskning kan være i strid med vandrammedirektivets krav om ikke at forringe vandmiljøet samt forpligtelsen til opnåelse af ’god økologisk tilstand’. Ligesom den kan være i strid med nitratdirektivets krav om at begrænse og reducere vandforurening, der er forårsaget af kvælstofforbindelser.¹⁰¹ Herudover påpeger Kommissionen, at landbrugspakkens tiltag højst sandsynligt vil øge presset på visse habitattyper, såsom kystnære habitater og enghabitat som allerede befinder sig i en ugunstig bevaringstilstand på grund af intensiv landbrugsproduktion og skovaktiviteter. Kommissionen udtrykker på baggrund heraf bekymring for, at landbrugspakken vil betyde forringelse af beskyttede habitater i Natura 2000-netværket i strid med habitatdirektivets artikel 6 stk. 2.¹⁰²

Det følger af den politiske aftale, at en række kompenserende tiltag skal anvendes for at undgå forringelse af vandmiljøet, som følge af øget gødsning. Disse tiltag omfatter bl.a. målrettet kvælstofregulering og en række kollektive virkemidler, som eksempelvis etablering af minivådområder, vådområder og skovrejsning.

Det fremgår af aftalen, at harmonikravet skal lempes for slagtesvin og om muligt også for pelsdyr og fjerkræ. Det betyder, at der sammenholdt med tidligere, må der være flere husdyr i produktionen i forhold til antallet af hektar mark (harmoniareal) til rådighed for udbringning, samt hvor meget husdyrgødning der må udbringes på én hektar markareal. Danmark har i flere år haft en sær aftale med EU om et lempeligere harmonikrav for visse kvægbrug under visse betingelser. Det fremgår af aftalen, at parterne vil arbejde aktivt for en bevarelse af den aftale.

⁹⁷ NaturErhvervsstyrelsen, december 2015, *Miljørapport for forslag til plan for ændrede gødsningsnormer*. Tilgængelig her: <https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/edea4988-2f42-4766-aa67-8339cbdbba43/SMV2212.pdf>, s. 22.

⁹⁸ *Ibid.*, s. 22 in fine.

⁹⁹ Lovforslag L 68 om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning FT 2015-16, s. 3. Baseline-begrebet forklares i afsnit 3.3 om det videnskabelig grundlag.

¹⁰⁰ EU PILOT 8540/16/ENV, Implementation in Denmark of Directives 91/676/EEC, 2000/60/EC, 92/43/EEC, in relation to the recently adopted agricultural package. Pilotskrivelsen behandles endvidere i kapitel 4, afsnit 3 om harmonireglerne samt i kapitel 4, afsnit 6.1 om den obligatoriske ordning for målrettede efterafgrøder.

¹⁰¹ EU PILOT 8540/16/ENVI, s. 3f.

¹⁰² EU PILOT 8540/16/ENVI, s. 6.

Som konsekvens af, at der må udbringes større mængder af husdyrgødning på markarealerne, aftales det i landbrugspakken, at der skal vedtages et nyt regelsæt for regulering af fosfor med henblik på at modvirke risikoen for fosfortab til vandmiljøet.

3.2 Kvælstofkvoter

Kvælstofkvoter kan designes på forskellige måder, men overordnet indebærer en kvælstofkvote, at den angiver den mængde af kvælstof, det er tilladt i henhold til gødskningsloven at anvende. Traditionelt har man anvendt det, der kaldes kvælstofnormer, som har bestået af nogle normfaste kriterier for, hvor stor en mængde kvælstof, der måtte udbringes på markerne. Med udmøntningen af landbrugspakken og målrettet regulering er det idéen, at hver jordbrugsvirksomhed tildeles en ret – en såkaldt udvaskningsadgang – altså en ret til at udvaske en bestemt mængde kvælstof per hektar. I det følgende redegøres der for EU's lovgivning vedrørende kvælstof samt den danske regulering heraf.

3.2.1 Nitratdirektivets ligevægtsprincip

Nitratdirektivet tilsigter at varetage en række hensyn for at imødekomme uønsket påvirkning fra landbrugsproduktionen. Af nitratdirektivets 6. betragtning i præambelen anføres det, at:

”for at beskytte menneskets helbred, de levende ressourcer og vandøkosystemerne samt for at sikre anden rimelig anvendelse af vand bør vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, derfor begrænses, og yderligere forurening af denne art bør undgås”

Danmark er i henhold til nitratdirektivet forpligtet til at regulere gødning således, at gødning til jorden skal begrænses med hensyn til de pågældende sårbare zoners forhold, herunder især bestemt ud fra jordbundsforholdene og arealets hældning.¹⁰³ Anvendelse af gødning skal baseres på et ligevægtsprincip, hvilket betyder, at der skal være ligevægt mellem det kvælstofbehov, den pågældende afgrøde har, og den mængde kvælstof, der allerede er opbevaret i jorden og den nye tilførsel af gødning, hvad enten det hidrører fra husdyrgødning eller er kunstgødning.¹⁰⁴ EU-domstolen har i en række sager fortolket ligevægtsprincippet indhold og anvendelse.¹⁰⁵ I en nyere afgørelse, C-237/12 Kommissionen mod Frankrig, udtaler EU-domstolen i præmis 107 (*min fremhævelse*):

”I øvrigt skal det bemærkes, at de foranstaltninger, der skal indgå i handlingsprogrammerne i medfør af artikel 5, stk. 4, i direktiv 91/676, sammenholdt med bilag III, stk. 1, nr. 3), dertil, skal omfatte regler om begrænsning af tilførsel af gødning til jorden, der skal bygge på ligevægt mellem afgrødens forventede kvælstofbehov og kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødskning”

På baggrund af EU-domstolens praksis må ligevægtsprincippet fortolkes på den måde, at der er tale om en biologisk norm.¹⁰⁶ Medlemsstaterne er forpligtet til at fastsætte anvendelsesnormer, som sikrer, at der ikke tilføres mere kvælstof end afgrødernes forventede behov. Behovet skal vurderes under hensyn til de geologiske forhold, kvælstoftilførslen via nettomineralisering af jordens reserver af organisk kvælstof og til hvilke afgrøder, der anvendes.¹⁰⁷

3.2.2 Dansk lovgivning om kvælstofkvoter

I Danmark er begrænsning af gødskning reguleret i gødskningsloven, der forpligter virksomheder, der er registreringspligtige eller registrerede til ikke at forbruge mere kvælstof til gødningsformål end virksomhedernes tildelte kvælstofkvote. Forpligtelsen fremgår af gødskningslovens § 5:

¹⁰³ Nitratdirektivets artikel 5 stk. 4, jf. bilag III.

¹⁰⁴ Jf. nitratdirektivets bilag III pkt. 1.3. Herom Basse (2017) *Erhvervsmiljøretten*, s. 387 og Pagh (2015) *Notat om de danske gødningsnormer efter gødningsanvendelsesloven sammenholdt med EU's nitratdirektiv* af 28. juli 2015, s. 3.

¹⁰⁵ C-322/00 Kommissionen mod Holland (præmis 85,94,95); C-161/01 Kommissionen mod Tyskland (præmis 49-51); C-221/03 Kommissionen mod Belgien (præmis 130-132); C-266/00 Kommissionen mod Luxemburg (præmis 29-31); C-237/12 Kommissionen mod Frankrig (præmis 107-109).

¹⁰⁶ Basse (2017) *Erhvervsmiljøretten*, s. 387.

¹⁰⁷ Pagh (2015), s. 5.

”I planperioden må registreringspligtige eller registrerede virksomheders forbrug af kvælstof til gødningsformål, jf. §§ 10-14, ikke overstige virksomhedens kvote for kvælstof, jf. §§ 6-8”

Kvælstofkvoter skal således sikre, at virksomhederne ikke udleder mere kvælstof end hvad, der er fastlagt i de bindende regler, med det formål at begrænse udvaskningen af nitrat i overensstemmelse med lovens § 1. Forbrug af kvælstof kan være i form af anvendelse af handelsgødning, husdyrgødning og anden organisk gødning. Kvælstofkvoten for hver enkelt mark beregnes på grundlag af markens størrelse, den valgte afgrøde, forfrugten og afgrødens kvælstofnorm, som er bestemt ud fra det pågældende klimaområde og jordbonitet, jf. § 6 stk. 1. Miljø- og fødevarerministeren har ved lovens § 6 stk. 3 fået tillagt kompetencen til at fastsætte teknikkerne for beregning af kvælstofnormer.

Oprindeligt blev kvælstofnormerne for de enkelte jordbrugsvirksomheder fastsat på grundlag af det økonomiske optimale niveau fratrukket 10 pct.¹⁰⁸ Anvendelse af det økonomiske optimum som kriterium indebærer, at kvælstofnormen fastsættes på det niveau, hvor indtægten fra det ekstra udbytte lige netop kan betale den ekstra udgift til gødning. Det betyder, at der er tale om et virksomhedsøkonomisk kriterium, og det indebærer endvidere, at det er prisen på afgrøderne henholdsvis prisen på gødningen, der reelt afgør kvælstofkvoten. Inden justeringen af reglerne om kvælstofnormer var kvælstofnormerne låst fast således, at den samlede årskvote på landsplan ikke kunne overstige 2003/2004 niveau. Det betyder, at prisudsving ikke har kunnet begrunde, at årskvoten oversteg det niveau. Med udmøntningen af landbrugspakken er begrænsningen nu fjernet og mængden af gødning, der må anvendes, afhænger nu fuldstændig af priserne på gødning henholdsvis udbytte.

Som led i udmøntningen af landbrugspakken fik lovens § 6 stk. 3 en ny og kortfattet ordlyd:¹⁰⁹

”Ministeren fastsætter afgrødernes kvælstofnormer”

Det fremgår af lovbemærkningerne til § 6 stk. 3, at hensigten er, at ministeren skal fastlægge nogle kriterier, der indebærer *udfasning af reduktion af kvælstofnormer*. Der menes her, at ministeren får bemyndigelse til at hæve kvælstofnormerne til det økonomiske optimale niveau og dermed, at jordbrugsvirksomhederne får ret til at anvende en større mængde gødning. Kvælstofnormerne skal, i bekendtgørelsesform, formuleres efter indstilling af et såkaldt normudvalg. Medlemmerne af udvalget består af repræsentanter for Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug under Aarhus Universitet (DCA), som har formandskabet, herudover er der repræsentanter fra Nationalt Center for Miljø og Energi under Aarhus Universitet (DCE), SEGES, Miljøstyrelsen og Landbrugsstyrelsen. Kvælstofnormerne fastsættes på baggrund af biologiske forsøg, som undersøger udbytter og kvælstofbehov, og de justeres ud fra prisrelationen mellem en afgrødes afsætningspris og prisen på gødning.¹¹⁰

3.2.3 Er lovgivningen om kvælstofkvoter forenelig med nitratdirektivet?

Der har af flere omgange hersket tvivl om hvorvidt den danske fortolkning af ligevægtsprincippet er forenelig med nitratdirektivet. EU-domstolen har slået fast, at der er tale om et biologisk princip, mens det i Danmark er fastlagt som et driftsøkonomisk princip. I 2011 udtalte Kommissionens sig om, hvorvidt det er foreneligt med nitratdirektivet, at Danmark anvender et økonomisk optimums-princip:¹¹¹

¹⁰⁸ Dette blev indført med gødningsloven nr. 472 vedtaget den 1. juli 1998. Gødningsanvendelsesnormen fremgår ikke af lovtæksten, men i lovbemærkningerne til § 6 jf. Lovforslag L 58 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække FT 1997-98, der bemyndigede ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri at fastsætte kvælstofnormer. Se i øvrigt Pagh (2015), s. 5 f.

¹⁰⁹ Vedtaget med lov nr. 186 af 2. marts 2016 om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (Justering af reglerne om kvælstofnormer).

¹¹⁰ Lovforslag L 68, FT 2015-16: s. 1.

¹¹¹ Parlamentarisk forespørgsler og spørgsmål den 24. februar 2011, E-001696/2011, indsendt af Dan Jørgensen. Svar er afgivet den 4. april 2011 på Kommissionens vegne af Janez Potočnik.

”Det gødningsniveau, der skal til for at nå det økonomiske optimum, er ofte højere end det gødningsniveau, der skal til for at nå det miljømæssige optimum, som sikrer, at vandkvalitetsstandarderne overholdes.

Det princip, der anvendes i Danmark, hvor gødningsnormerne fastsættes ved at trække 10 - 15 % fra det økonomiske optimum, er blevet indført for at respektere det miljømæssige optimum og for at undgå overgødskning, som landbrugere kunne ty til for at nå det økonomiske optimum.

Kommissionens har på nuværende tidspunkt intet bevis for, at dette princip ikke skulle være foreneligt med nitratdirektivets princip om afbalanceret gødsning.”

Spørgsmålet blev stillet i forhold til den tidligere fastsættelse af kvælstofkvoter, men med landbrugspakken er kvælstofkvoterne ikke længere reduceret med 10 – 15 pct. Derfor vil det være nærliggende at tro, at Kommissionen vil konkludere anderledes, hvis spørgsmålet blev stillet på baggrund af de nye regler.

I 2012 anlagde Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug, som mandatar for en række enkeltpersoner, en sag mod Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri med påstand bl.a. om, at lovgivningen, der fastsætter kvælstofkvoter, herunder gennemførelsen af ligevægtsprincippet, var i strid med EU-retten.¹¹² Sagen blev afgjort i Vestre Landsret i 2015 i forbindelse med en straffesag om overtrædelse af en fastsat kvælstofkvote.¹¹³ Vestre Landsret blev anmodet om at forelægge EU-domstolen de danske gødningsreglers forenelighed med EU-retten. Vestre Landsret afviste anmodning med henvisning til Justitsministeriets, og dets Juridiske Specialudvalg, der ikke mente, at der kunne rejses tvivl om fortolkningen af de danske gødningsreglers forenelighed med EU-retten.¹¹⁴ Hvorvidt den danske lovgivning er forenelig med nitratdirektivet, forekommer ikke at være endelig afklaret.

3.3 Harmonikravet

Harmonireglerne handler om, at der skal være harmoni mellem mængden af husdyrgødning, der produceres og de arealer, der er til rådighed til at udbringe husdyrgødning på – også kaldt harmoniarealer. Nitratdirektivet forpligter Danmark til at gennemføre harmoniregler, der sikrer, at mængden af husdyrgødning som tilføres jorden hvert år ikke overstiger 170 kg N per hektar.¹¹⁵

Den danske fortolkning og gennemførelse af nitratdirektivets krav fremgår af Miljøstyrelsens ’Oversigt over den danske regulering af næringsstoffer i landbruget’.¹¹⁶ Heri står der om de danske harmoniregler:

*”Harmoniregler fastsætter kravene til minimumsstørrelsen af det areal, der skal være tilgængeligt for et husdyrbrug til udbringning af husdyrgødning fra den pågældende husdyrproduktion”.*¹¹⁷

Tidligere var kravet i Danmark defineret som en begrænsning i antal dyreenheder pr. hektar, baseret på kvælstofindholdet i den pågældende husdyrgødning. Landbrugspakken indebar et paradigmeskifte i husdyrreguleringen, og efter at reglerne for husdyrbrug-godkendelsessystemet er blevet ændret,¹¹⁸ ændres harmonireglen

¹¹² V.L. B-1645-13, se også U 2015.3550 V.

¹¹³ Straffesagen er gengivet både i U.2016.1658V og MAD 2015.515/2.

¹¹⁴ Jf. Justitsministeriets brev af 3. september 2014 til Rigsadvokaten. Se også Pagh (2015).

¹¹⁵ Jf. artikel 5 stk. 4 litra a) jf. bilag III nr. 2.

¹¹⁶ Miljøstyrelsen har i juni 2017 samlet ét dokument der indeholder en ’Oversigt over den danske regulering af næringsstoffer i landbruget’ og ’Det danske nitrathandlingsprogram, jf. Rådets direktiv af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (91/676/EØF)’.

¹¹⁷ Miljøstyrelsens oversigt (2017), s. 8.

¹¹⁸ Godkendelsessystemet blev ændret ved lov nr. 204 den 28. februar 2017 om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, lov om miljøbeskyttelse, lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække og forskellige andre love. De nye regler indebar, at godkendelsen overgik fra at omfatte vilkår for antal dyreenheder, anlæg og areal til kun at omfatte anlægget størrelse baseret på stipladser. Arealanvendelsen er herefter underlagt generel regulering.

ifølge Miljøstyrelsens oversigt til ”en begrænsning i kg N fra husdyrgødning pr. hektar”.¹¹⁹ Det betyder, at tidligere blev harmonikravet administreret via husdyrgodkendelsen med fastsættelse af konkrete vilkår for det antal hektar, bedriften skulle have til rådighed til udbringning af husdyrgødning. Efter de nye regler, der udmønter landbrugspakken, er der tale om en generel regulering, der sætter begrænsning for antal kg nitrat fra husdyrgødning, der må udbringes per hektar.¹²⁰

Fra 2002 til 2017 var det danske harmonikrav, for producenter af svin, fjerkræ og pelsdyr, 140 kg. N pr. hektar. Det krav var strengere end nitratdirektivets krav på højst 170 kg N pr. hektar.¹²¹ I lovbemærkningerne til de nye regler henvises der til landbrugspakken, hvori formålet med ændringerne fremgår:¹²²

”For at skabe et vækstrum for den danske slagtesvinsproduktion og øge aktiviteten på de danske slagterier ændres harmonikravet [...] for slagtesvin til 1,7 dyreenheder per ha.”

De nye harmoniregler er gennemført i en ny § 5 a i et nyt kapitel 1 a i husdyrbrugloven, der bemyndiger miljø- og fødevareministeren til at fastsætte regler om anvendelse af husdyrgødning og anden gødning i jordbruget. Det fremgår af lovbemærkningerne, at hensigten er, at ministeren skal videreføre harmonireglerne, dog således at harmonikravet generelt hæves til 170 kg kvælstof fra husdyrgødning pr. ha pr. planperiode. Det fremgår endvidere, at:¹²³

”Merudvaskningen af kvælstof til kystvande ved anvendelse af husdyrgødning i stedet for handelsgødning er den samme på oplandsniveau, uanset om husdyrgødningen udbringes med 1,4 dyreenheder pr. ha eller 1,7 dyreenheder pr. ha, så længe der ikke samlet set spredes mere husdyrgødning i det pågældende opland. En hævelse eller fjernelse af harmonikravet vil således ikke i sig selv føre til øget kvælstofudledning”

Formuleringen forekommer noget kryptisk. Med det nye harmonikrav er det tilladt at have flere dyr i husdyrbruget. Flere dyr producerer mere husdyrgødning og mængden af gødning der er tilladt at bringe ud per hektar stiger fra 140 kg N til 170 kg N. Det er uklart hvad begrundelsen er for, at der så ikke netop *spredes mere husdyrgødning i det pågældende opland*. Der er dog ikke i lovbemærkningerne foretaget nogen yderligere argumentation for ovenstående vurdering.

Med hjemmel i husdyrbruglovens § 5 a har ministeren udstedt husdyrgødningsbekendtgørelsens § 43 stk. 1., der har fået følgende ordlyd:¹²⁴

”På bedrifter må der samlet højst udbringes husdyrgødning og anden organisk gødning i mængder svarende til 170 kg N pr. ha harmoniareal pr. planperiode.”

3.3.1 Det særlige harmonikrav for kvægbrug

Der er særlige harmonikrav for visse kvægbrug. Bedrifter, der producerer mere end 300 kg kvælstof per planperiode, hvoraf mindst 2/3, af de dyr, der producerer gødning, er kvæg, må under visse betingelser udbringe

¹¹⁹ Miljøstyrelsens oversigt (2017), s. 8.

¹²⁰ Miljøstyrelsens oversigt (2017), s. 8.

¹²¹ Jf. senest historisk bekendtgørelse nr. 1324 af 15. november 2016. Se herom i Miljøstyrelsens oversigt (2017), s. 8.

¹²² Aftale om Fødevare- og landbrugspakke af den 22. december 2015, s. 11.

¹²³ Lovforslag L 114 FT 2016-2017 om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, lov om miljøbeskyttelse, lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække og forskellige andre love.

(Ny regulering af husdyrbrug m.v. og indførelse af generelle regler for anvendelse af gødning på arealer og for husdyrbrug m.v. som udmøntning af dele af fødevare- og landbrugspakken samt ændringer som følge af VVM-direktivet m.v.), s. 37.

¹²⁴ Bekendtgørelse nr. 1076 af 28. august 2018 om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v. (Husdyrgødningsbekendtgørelsen)

husdyrgødning og anden organisk gødning i mængder svarende 230 kg N per hektar harmoniareal per planperiode.¹²⁵ Kvægbrug, der ikke lever op til de nævnte betingelser, skal leve op til det generelle harmonikrav på 170 kg N per hektar.

Danmark har siden 2002 fået en dispensation for produktion af husdyrgødning fra kvægbrug i overensstemmelse med nitratdirektivets adgang hertil.¹²⁶ Det er eksplicit anført i landbrugspakken, at parterne vil arbejde aktivt for en fortsættelse af den såkaldte undtagelse for kvægbrug. Det viste sig midlertidigt at være problematisk at få tildelt en ny dispensation fra Kommissionen i kølvandet på landbrugspakken. Den dagældende dispensation¹²⁷ udløb den 31. juli 2016, hvilket er omtrent syv måneder efter landbrugspakkens blev indgået, og de nye lempede regler for kvælstofkvoter blev vedtaget.

I forbindelse med landbrugspakken fremsendte Kommissionen en pilotskrivelse,¹²⁸ hvori den udtrykte sine bekymringer for Danmarks overholdelse af vandrammedirektivet, nitratdirektivet og habitatdirektivet. I forlængelse heraf var Kommissionen tilbageholdende med at gennemføre en ny dispensation.¹²⁹ Kommissionen udtalte i forbindelse med sagen:¹³⁰

"[...] The discussions with the Danish authorities continue as regards the Agricultural Package in the context of the pilot investigation opened for possible breaches of EU legislation [...].

The Commission consider derogation request only if Member State concerned is compliant with the [Nitrates] Directive and if, based on scientific evidence, derogation does not prejudice the achievement of the Directive's objectives in terms of water quality, both in the short and in the medium/long term. [...]"

Kommissionen gør det hermed klart, at Danmarks mulighed for at få dispensation fra nitratdirektivets harmonikrav afhænger af, om Danmark opfylder direktivets forpligtelser. Den 16. maj 2017 – knap ti måneder efter udløbet af den tidligere dispensation, udstedte Kommissionen en ny undtagelse. Dispensationen indeholder fire skærpede betingelser, som Danmark skal leve op til.¹³¹ For det første skal Danmark vedtage en ny fosforregulering, der sikrer, at der for alle gødningstyper anvendes skærpede lofter for udbringning i afvandingsområder med fosforfølsomme vandmiljøer.

For det andet skal der indføres indikator- og overvågningssystemer, der muliggør dataindsamling med henblik på at registrere mængden af fosfor, der udbringes på landbrugsarealer. Såfremt enten indikator- eller overvågningssystemet viser, at det gennemsnitlige årlige fosforudbringningsniveau på landbrugsjorden muligvis eller faktisk overstiger de maksimale niveauer for gennemsnitlig fosforudbringning i perioden 2018-2025, skal det ved hjælp af fosforlofter sikres, at niveauet sænkes.

For det tredje skal en målrettet kombineret ordning for frivillige og pligtige efterafgrøder indføres. Kravet begrundes i, at det er nødvendigt at nedbringe kvælstofindholdet i grundvandsforekomster og kystvande. Under den obligatoriske ordning skal bindende bestemmelser for efterafgrøder automatisk træde i kraft, hvis miljømålsætningerne ikke kan nås med den frivillige indsats. For det fjerde skal efterafgrøder, der etableres inden for rammerne af ordningen, supplerer de allerede eksisterende nationale krav om efterafgrøder. Det betyder,

¹²⁵ Husdyrgødningsbekendtgørelsen § 43 stk. 2, jf. bilag 2, der oplister betingelserne for anvendelse harmonireglen.

¹²⁶ Jf. nitratdirektivet bilag III pkt. 2, tredje afsnit. Den seneste dispensation er givet i Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/847 af 16. maj 2017 (meddelt under nummer C(2017) 2891). Den første dispensation blev givet i 2002 og forlænget i hhv. 2005, 2008 og 2012.

¹²⁷ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2012/659 af 23. oktober 2012 (meddelt under nummer C(2012) 7182). Dispensationsafgørelsens periode for anvendelse er fastlagt i artikel 10.

¹²⁸ EU PILOT 8540/16/ENVI.

¹²⁹ Se bl.a. Berlingskes dækning af problemstillingen i artiklen 'EU-straf truer kvægbønder: »For nogle landmænd vil det være dråben, der gør, at de må lukke«' udgivet den 28 august 2016.

¹³⁰ Udtalt af talsperson for Kommissionen Enrico Brivio den 24. august 2016.

¹³¹ Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/847, artikel 4.

at efterafgrødeordninger, der indføres som miljøkompenserende virkemidler for landbrugspakkens ekstra udledninger, ikke må regnes for at opfylde krav om efterafgrøder, der i forvejen følger af eksisterende nationale krav og ej heller til opfyldelse af EU-landbrugsstøttekrav om miljømæssige fokus områder (MFO).

Den 31. december 2018 udløber den ovenfor nævnte undtagelse, men miljø- og fødevareministeren har sammen med Landbrugsstyrelsen oplyst, at Kommissionen formelt vil gennemføre en ny undtagelse.¹³² Gyldighedsperioden er dog *kun* rammesat til to år, da Kommissionen vil se den nye målrettede regulering an, herunder om reguleringsdesignet sikrer en korrekt dansk implementering af nitratdirektivet.¹³³

De danske harmoniregler har en meget væsentlig betydning for kvægbedriftenes produktionsvilkår, fordi reglerne er afhængige af, at regeringen kan opnå dispensation fra nitratdirektivets harmonikrav. På den måde bliver kvægbedrifterne afhængige af, at regeringen sikrer overholdelse af vandrammedirektivet, habitatdirektivet og nitratdirektivet. Kvægavlerne har indrettet sig på de produktionsvilkår, som dispensationen har givet og bortfalder dispensationen med kort varsel, kan det få konsekvenser for kvægbedriftenes landbrugsstøtte, herunder kan støtten nedsættes, hvis der sker overtrædelse af krydsoverensstemmelsesreglerne.

3.4 Fosforregulering

Husdyrgødning indeholder både kvælstof, fosfor og en række andre stoffer. De tidligere harmoniregler regulerede indirekte fosfor ved at begrænse mængden af husdyrgødning, der måtte udbringes på markerne. Da landbrugspakken gav mulighed for at øge mængden af husdyrgødning, opstod der et behov for – og et krav fra Kommissionen om – en selvstændig fosforregulering. Det fremgår af lovbemærkningerne til de nye harmoniregler, at en ny fosforregulering skal modvirke en øget risiko for fosfortab til vandmiljøet.¹³⁴

I vandrammedirektivet er fosfor (organisk fosforforbindelser) listet som én af de væsentligste forurenende stoffer. Koncentrationen af fosfor påvirker den kemiske status af et overfladevandområde.¹³⁵ Det fremgår af lovbemærkningerne, at en øget tilførsel af fosfor kan have negative miljøkonsekvenser, og at en reduktion i fosfortilførsel kan bidrage til at opfylde målene for 'god økologisk tilstand' og 'gunstig bevaringsstatus' i henhold til vandrammedirektivet, havstrategirammedirektivet samt habitatdirektivet.¹³⁶ Den danske fosforregulering skal således bidrage til at opfylde de i vandområdeplanerne opstillede miljømål for god økologisk og kemisk tilstand. Den 28. februar 2017 blev den nye fosforregulering gennemført med hjemmel i husdyrbruksloven § 5 a.¹³⁷ Det fremgår af lovbemærkningerne, at der skal fastsættes lofter for den højest tilladelige mængde fosfor, der må udbringes pr. hektar.¹³⁸

3.4.1 Fosforlofter

Fosforlofterne er defineret i husdyrgødningsbekendtgørelsens § 45, som antal kg fosfor pr. ha for husdyrgødning fra henholdsvis fjerkræ, pelsdyr, slagtesvin, søer og smågrise og kvægbrug. Fosfornormer fastlægges på baggrund af husdyrarten, staldsystemet samt gødningstypen.¹³⁹ Fosfornormerne anvendes i beregning af jordbrugsvirksomhedens samlede forbrug i planperioden.¹⁴⁰ Ifølge lovbemærkningerne er det hensigten, at virksomhedens fosfortilførsel kan øges udover hvad, der er fastlagt, hvis det gennemsnitlige fosfortal er under 4 for hele virksomheden.¹⁴¹

¹³² Den formelle undtagelse er endnu ikke offentliggjort, men informationen følger af Miljø- og Fødevareministeriets webside: <https://mfvm.dk/nyheder/nyhed/nyhed/eu-giver-danmark-en-ny-kvaegundtagelse/>

¹³³ Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg, Miljø- og fødevareministerens besvarelse af spørgsmål nr. 980 (MOF alm. del) stillet 7. september 2018 efter ønske fra Simon Kollerup (S).

¹³⁴ Lovforslag L 114, FT 2016-2017, s. 114-116.

¹³⁵ Vandrammedirektivet artikel 2, nr. 24.

¹³⁶ Lovforslag L 114, FT 2016-2017, s. 43. Se også Fødevare- og Landbrugspakken, s. 12.

¹³⁷ Vedtaget som lov nr. 204 den 28 februar 2017 om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, lov om miljøbeskyttelse, lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække og forskellige andre love

¹³⁸ Lovforslag L 114, FT 2016-2017, s. 115.

¹³⁹ Fosforindholdet for de forskellige husdyrgødningstyper er fastlagt i gødningsanvendelsesbekendtgørelsens bilag 2 tabel 2.

¹⁴⁰ Husdyrgødningsbekendtgørelsen § 53.

¹⁴¹ Lovforslag L 114, FT 2016-2017, s. 45.

Fosforkravet bliver i praksis udtrykt som et krav om et mindsteareal, som jordbrugsvirksomheden skal have adgang til at udbringe husdyrgødningen på, et såkaldt fosforarealkrav. Jordbrugets fosforarealkrav må ikke overstige jordbrugsvirksomhedens samlede harmoniareal.¹⁴²

Jordbrugsvirksomhederne skal hvert år udarbejde fosforregnskab for planperioden, som en del af gødningsregnskabet.¹⁴³ De konkrete krav til indhold, udformning samt frister for fosforregnskab fremgår af husdyrgødningsbekendtgørelsen §§ 51-52. Det er Landbrugsstyrelsen, der har tilsynspligt med overholdelse af fosforlofterne,¹⁴⁴ herunder er gødningsregnskabet er et væsentligt instrument til administration og kontrol af reglerne.¹⁴⁵

Virksomheder, der ikke er omfattet af Register for Gødningsregnskab er underlagt en simplere fosforregulering i form af et ensartet krav om udbringning af maksimalt 30 kg P pr. ha.¹⁴⁶ Tilsynet for disse virksomheder varetages af kommunalbestyrelsen på baggrund af oplysninger om dyreholdet, landbrugsarealerne og dokumentation for modtaget og afgivet husdyrgødning.¹⁴⁷

Kommissionen krævede – for at give kvægundtagelsen - at Danmark sikrer fosforfølsomme vandmiljøer via skærpede fosforlofter.¹⁴⁸ I 2018 blev nye regler for skærpede fosforlofter gennemført med hjemmel i husdyrgødningsbekendtgørelsen.¹⁴⁹

3.4.2 Skærpede fosforkrav

I lovbemærkningerne fremgår det, at arealer med skærpede fosforlofter forventes at udgøre 24 pct. af landbrugsarealerne, og at en væsentlig årsag til, at flertallet af søer ikke har god økologisk tilstand, er en for stor tilførsel af fosfor.¹⁵⁰ Indsatsen i vandområdeplanerne, over for søer, fokuserer derfor på fosforreduktion. En række lukkede fjorde og kystvande samt visse havområder og vandløb kan være fosforfølsomme, hvorfor der er behov for at iværksætte en skærpet indsats i vandoplande til de relevante vandområder.¹⁵¹

Fosforlofterne for forskellige typer af husdyrgødning er fastlagt i husdyrgødningsbekendtgørelsen § 45 stk. 2 og gælder for jordbrugsvirksomheder, hvis harmoniareal helt eller delvis ligger i oplande til søer med krav om skærpede fosforlofter.¹⁵²

Bekendtgørelse om afgrænsning af oplande til søer med skærpede fosforlofter består af koordinater, der illustreres visuelt i et digitalt kort på MiljøGIS.¹⁵³ Den bekendtgørelse er baseret på afgrænsningen af kystvandoplande, som er fastlagt i en bekendtgørelse indeholdende 5.985 siders koordinater, der ligeledes er illustreret i et digitalt kort.¹⁵⁴ De digitale kort har konstituerende virkning til brug for administrationen, og er dermed retligt bindende.

Der er omkring 4.000 små søer (under 1 ha), der ikke indgår i vandplanlægningen – og dermed ikke indgår i det digitale kort. I lovbemærkningerne peges der på, at det kan blive nødvendigt at fastsætte skærpede fosforlofter for arealer, der afvander til de nævnte små søer. Hvis det er tilfældet, kræver det en genkortlægning af søer, som vurderes at ligge i et risikoområde og derfor potentielt kan blive væsentligt fosforpåvirket. Genkortlægning skal ske som led i udarbejdelse af den basisanalyse, der skal ligge til grund for Natura 2000-planernes indsatsprogram for 2022-2027.¹⁵⁵

¹⁴² Husdyrgødningsbekendtgørelsen § 44 stk. 1.

¹⁴³ Husdyrbrugloven § 5 p stk. 1 og 2.

¹⁴⁴ Gødskningsloven § 28

¹⁴⁵ Lovforslag L 114, FT 2016-2017, s. 32.

¹⁴⁶ Husdyrgødningsbekendtgørelsen § 50 stk. 1.

¹⁴⁷ Husdyrgødningsbekendtgørelsen § 50 stk. 2.

¹⁴⁸ Kvægdispensationen blev givet i Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/847 artikel 4, pkt. 1) og 2).

¹⁴⁹ Husdyrgødningsbekendtgørelsen § 45 stk. 3 jf. § 44 stk. 2. Se også Lovforslag L 114, FT 2016-2017, s. 116.

¹⁵⁰ Lovforslag L 114, FT 2016-2017, s. 45.

¹⁵¹ Ibid., s. 43.

¹⁵² Husdyrgødningsbekendtgørelsen § 45 stk. 3 jf. § 44 stk. 2.

¹⁵³ Bekendtgørelse nr. 839 af 22. juni 2018 om afgrænsning af oplande til søer med krav om skærpede fosforlofter.

¹⁵⁴ Bekendtgørelse nr. 216 af 28. februar 2018 om afgrænsning af kystvandoplande.

¹⁵⁵ Ibid., s. 46f.

Den samlede fosforregulering indføres over en otteårig periode således, at det gennemsnitlige beskyttelsesniveau skærpes frem mod 2025. Baggrunden for en lang indfasningsperiode er, at indførslen af væsentligt lavere fosforlofter, på kort sigt vil give problemer med at finde tilstrækkelig med udbringningsarealer til husdyrgødningen. En indfasningsperiode skal således give mulighed for, at virksomhederne kan tilpasse sig de nye krav gennem fodertilpasning, gylleaftaler, afsætning til biogasanlæg m.v.¹⁵⁶

Danmark er forpligtet til i henhold til vandrammedirektivet at sikre, at vandmiljøets tilstand ikke forværres.¹⁵⁷ Tidsforskydningen mellem udmøntningen af landbrugspakkens nye harmoniregler og gennemførelsen af skærpede lofter i oplande til fosforfølsomme søer er således ikke uvæsentlig, fordi der er en risiko for, at et øget fosfortab vil forringe vandmiljøet tilstand.

3.4.3 Tilskud til de hårdest ramte

I forbindelse med miljø- og fødevarerministerens udstedelse af skærpede fosforlofter kunne det i Altinget læses, at landbruget var meget utilfreds med lofterne med henvisning til, at den enkelte bedrift ikke kan nå at tilpasse sig de nye krav. I den forbindelse meddelte ministeren, at der skulle etableres en tilskudsordning for mink- og fjerkræavlere, som kompensation for at skulle finde nye udbringningsarealer med henblik på at overholde de skærpede fosforlofter.¹⁵⁸ I henhold til Miljø- og Fødevarerministeriet forventes tilskudsordningen at hjælpe de 40-80 hårdest ramte af ca. 500, der vil blive mødt med større eller mindre skærpelser med de nye fosforlofter.¹⁵⁹

Tilskudsordningen forventes at træde i kraft den 1. januar 2019 og i henhold til bekendtgørelsesudkast af 3. oktober 2018 lyder ordningens indhold således:¹⁶⁰

”Tilskud kan ydes til ejere eller forpagtere af bedrifter med produktion af fjerkræ eller mink, som kompensation for skærpede fosforlofter i oplande til søer med krav om skærpede fosforlofter, jf. den til enhver tid gældende bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v.”

Tilskuddet finansieres via nationale midler afsat på finansloven i medfør af tekstanmærkning nr. 106 ad 24.21.02 til § 24 for finansåret 2019. Tilskuddet ydes som de minimis-støtte i overensstemmelse med Kommissionens forordning (EU) nr. 1408/2013 om de minimis-støtte i landbrugssektoren. Der er flere tilskudsordninger, herunder bl.a. i målrettet regulering. Det kan ikke afvises at tilskudsordningerne tilsammen ikke kan rummes under forordningen støtte-loft. Det er dog vanskeligt at konkludere uden konkrete oplysninger om jordbrugsvirksomhedernes samlede støtte. De minimis-forordningens rammer behandles mere indgående i afsnit 4.3.3 om tilskud og finansiering af målrettet kvælstofregulering.

¹⁵⁶ Lovforslag L 114, FT 2016-2017, s. 44.

¹⁵⁷ Vandrammedirektivet artikel 4 stk. 1 litra a), i)-iii), jf. afsnit 2.2.1. jf. C-461/13 Freie Hansestadt Bremen, præmis 49.

¹⁵⁸ Altinget (2018) *Landbruget er utilfreds trods ny støtteordning: fosforkrav bør udskydes*, bragt den 22. marts 2018.

¹⁵⁹ Miljø- og Fødevarerministeriet: Skærpede fosforlofter udløser tilskud til særligt berørte landmænd, publiceret den 21. marts 2018. Tilgængelig her: <https://mfvm.dk/nyheder/nyhed/nyhed/skaerpede-fosforlofter-udloeser-tilskud-til-saerligt-beroerte-landmaend/> (15.11.2018).

¹⁶⁰ Lovtidende A: Udkast af 3. oktober 2018 til Bekendtgørelse om nationalt tilskud til bedrifter med produktion af fjerkræ eller mink som kompensation for skærpede fosforlofter, § 1 stk. 1.

Kapitel 4

Målrettet Kvælstofregulering

Den 16. januar 2018 indgik regeringen (Venstre, Konservative, Liberal Alliance) og Dansk Folkeparti en 'Aftale om Målrettet Regulering – Et nyt paradigme for miljøregulering af dansk landbrug'.¹⁶¹ Aftalen følger i kølvandet på landbrugspakken og forudsætter de lovgivningsmæssige ændringer, der skal implementere modellen for målrettet regulering.¹⁶² I aftaleteksten lyder det:¹⁶³

”Den målrettede regulering skal beskytte Danmarks grundvand, kystvandmiljø og natur samtidig med, at paradigmeskiftet fra generel regulering til målrettet regulering giver markante erhvervsøkonomiske gevinster.”

I aftaleteksten beskrives, hvordan den målrettede reguleringsmodel skal designes. Heraf fremgår det, at modellen som udgangspunkt bygger på frivillighed. Reguleringsmodellens hjørnesteen skal være frivillige ansøgningsrunder, hvor der kan søges økonomisk tilskud som kompensation for udlæg af efterafgrøder svarende til indsatsbehovet i det pågældende område. I målrettet regulering skal den enkelte jordbrugsvirksomhed have fleksibilitet til at vælge imellem efterafgrøder og alternative virkemidler med såkaldt grundvandseffekt. Det kan eksempelvis være reduceret gødsning, tidlig såning og mellemafgrøder. Jordbrugsvirksomheden kan således også opnå tilskud til alternative virkemidler. Reguleringsmodellen indebærer dog også et obligatorisk element. Det fremgår af aftalen, at et udestående indsatsbehov efter den frivillige runde skal realiseres med en ikke-kompenserende obligatorisk forpligtelse. Målrettet regulering skal, i 2019, ikke gælde for økologiske og ekstensive arealer.

4.1 Ønsket om en fleksibel og målrettet regulering

Landbruget har længe efterspurgt en bedre miljøregulering af landbruget, da de tidligere gældende kvælstofnormer var så lave, at det medførte udbyttestab og forringet frugtbarhed i jorderne. Landbrug og Fødevarer har fremsat et ønske om, at en ny model for kvælstofregulering skal være fleksibel og målrettet samt baseret på en høj faglighed.¹⁶⁴

På foranledning af den daværende (2012) regerings kommissorium¹⁶⁵ fremlagde Natur- og Landbrugskommissionen i 2013 en række anbefalinger for en ny miljøregulering af landbruget i Danmark. Heriblandt fremlagde kommissionen anbefalinger til regulering af kvælstof, fosfor og vandmiljø mm. under overskriften: målrettet regulering.¹⁶⁶ Anbefalingerne indbefattede overordnet at afskaffe den generelle kvælstofregulering og i stedet indføre en målrettet regulering, der er baseret på de forskellige arealers evne til at tilbageholde kvælstof (retention), afgrødetypen og sårbarheden for det enkelte vandområde. Natur- og Landbrugskommissionen udtalte i den forbindelse:¹⁶⁷

”Fremtidens regulering skal i langt højere grad forfølge opfyldelse af miljø- og naturmål frem for at sætte begrænsninger for produktionen. Samtidig skal en ny regulering skabe større gennemskuelighed og fleksibilitet, hvor den enkelte landmand i videst muligt omfang selv kan tilrette-

¹⁶¹ Aftale om målrettet regulering - Et nyt paradigme for miljøreguleringen af dansk landbrug, Miljø- og Fødevarerministeriet – Departementet, indgået den 16. januar 2018. Aftaleteksten er tilgængelig her: http://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/MFVM/Aftaletekst_om_maalrettet_regulering.docx.pdf

¹⁶² Aftale om målrettet regulering, s. 5.

¹⁶³ Aftale om målrettet regulering, s. 1.

¹⁶⁴ Landbrug og Fødevarer, marts 2014, Målrettet N-regulering, artikel tilgængelig her: <https://www.lf.dk/om-os/vores-holdning/miljo/maalrettet-n-regulering> (25.6.2018).

¹⁶⁵ Kommissorium for Natur- og landbrugskommissionen udstukket af departementet i Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Tilgængelig på: <file:///C:/Users/au343388/Downloads/Kommissorium.pdf> (26.6.2018).

¹⁶⁶ Natur- og Landbrugskommissionen, april 2013, *Natur og Landbrug – en ny start*

¹⁶⁷ *Ibid.*, s. 39 - 41 (mine understregninger).

lægge sin gødningsanvendelse, dyrkningspraksis og husdyrproduktion samtidig med, at miljøkravene overholdes. En ny regulering skal også give mulighed for at tilgodese de landmænd, der går forrest og på eget initiativ investerer i nye omfattende tiltag eller ny teknologi til nedbringelse af miljøbelastningen. [...]

Det er en klar forudsætning for den nye model for kvælstofregulering, at EU-målsætninger for vandmiljøets tilstand opfyldes og at eksisterende regulering ikke afvikles før ny regulering er udviklet og klar til implementering”

Natur- og Landbrugskommissionen anbefaler, at den enkelte jordbrugsvirksomhed skal have nogle valgmuligheder i forhold til, hvordan den vil efterkomme kvælstofnormerne, herunder ved anvendelse af dokumenterede virkemidler. På kort sigt vil målrettet regulering skulle baseres på normer beregnet på baggrund af statistiske modeller, men teknologien bør udvikles i en retning af at kunne måle den konkrete kvælstofudledning.

Der er i Danmark bred konsensus om, at der er behov for en målrettet og fleksibel regulering af landbrugets miljøpåvirkninger, herunder en regulering der sikrer opnåelse af miljømål for vand og natur. Alligevel vil en sådan regulering indebære en række juridiske og politiske udfordringer. Når kravene differentierer for de enkelte jordbrugsvirksomheder, skabes der potentielt nogle ejendomsretlige problemstillinger, herunder hvis reguleringen medfører ubillighed for den enkelte virksomhed. En regulering, der differentierer i miljøkravenes intensitet, rejser endvidere et væsentligt spørgsmål om kvaliteten af det videnskabelige grundlag, som regulering er baseret på.

Kvaliteten i det videnskabelige grundlag har afgørende betydning for, om reguleringen opleves af jordbrugsvirksomhederne som legitim. Når den enkelte jordbrugsvirksomhed skal drives under strengere miljøkrav end andre, kan det potentielt skabe modstand, bl.a. ud fra retsgrundsætningen, lighed for loven - især hvis det videnskabelige grundlag er usikkert. Stilles ejeren overfor strengere betingelser end de virksomheder, som vedkommende er i konkurrence med, og hviler reglerne på et usikkert grundlag, vil det formentligt medføre, at ejeren oplever det som uretfærdigt, og at den retlige begrundelse for forskelsbehandling ikke kan tilvejebringes. En relativ stor forskel i restriktionernes intensitet må kræve et relativt højt videnskabeligt niveau til at retfærdiggøre den forskelsbehandling.¹⁶⁸

Såfremt individuelle jordbrugsvirksomheder reguleres så intensivt, at det kan få ekspropriationslignende karakter, kan kvaliteten og sikkerheden i det videnskabelige grundlag få betydning ved vurderingen af, om der er tale om et indgreb i ejendomsretten, hvortil der skal ydes fuldstændig erstatning, jf. Grundlovens § 73. Det videnskabelige grundlag kan også være af væsentlig betydning for den politiske samt den retlige retfærdiggørelse af reguleringsdesignet. Det videnskabelige grundlag for en differentieret regulering er helt afgørende for reguleringslegitimitet, men et solidt videnskabeligt grundlag vil muligvis ikke være nok til at sætte meget restriktive krav til jordbrugsvirksomhederne via generel regulering og i så tilfælde vil andre instrumenter som opkøb eller ekspropriation formentligt være relevante.

4.2 Indsatsbehovet

I reguleringen af kvælstof, der udvaskes fra landbrug anvendes begreberne kvælstofreduktionsbehov og indsatsbehov i flæng. Der er tale om den mængde kvælstof, der skal reduceres med henblik på at bidrage til miljømålet 'god miljøtilstand'. Det fremgår af landbrugspakken, at målrettet regulering skal udgøre en kvælstofreduktion på 3.800 ton kvælstof inden udgangen af vandrammedirektivets anden planperiode i 2021. Kollektive indsatskrav skal sikre en reduktion på 3.800 ton kvælstof, og det resterende indsatsbehov på 6.200 ton kvælstof udskydes til tredje vandplansperiode (2021-2027).¹⁶⁹

I 'aftale om målrettet regulering' fremgår det, at målrettet regulering skal forbedre vandområderne svarende til en kvælstofreduktion på 3.500 tons således, at:¹⁷⁰

¹⁶⁸ Anker, H.T (2015) *Agricultural nitrate pollution – regulatory approaches in the EU and Denmark*, Nordisk Miljørettslig Tidsskrift 2015:2.

¹⁶⁹ Fødevarer- og landbrugspakken, s. 4 og 9.

¹⁷⁰ Aftale om målrettet regulering, s. 1 f.

"[...] den målrettede regulering indføres fra 2019 til 2021 til at bidrage med en reduktion af landbrugets kvælstofudledning til kystvande på ca. 3.500 ton i 2021. Indførelsen sker med en tredjedel årligt fra 2019, dvs. ca. 1.167 ton i 2019".

Det er midlertidigt uklart hvorfor, der ikke er overensstemmelse mellem kvælstofreduktionsmængden i landbrugspakken (3.800) og 'aftale om målrettet regulering' (3.500).

Det fremgår endvidere af 'aftale om målrettet regulering', at indsatsbehovet for kystvande er beregnet svarende til landbrugspakkens konsoliderede datagrundlag. Indsatsbehovet for grundvand:¹⁷¹

"er beregnet ud fra merbelastningen som følge af fjernelsen af den reducerede kvælstofnorm og data og viden om kvælstoffets bevægelse fra marken og ned til grundvandet. Der indgår ikke data for nitrathold fra grundvandsmålinger i forbindelse med etablering af modellen, mens der er anvendt grundvandsmålinger vedr. geologi og trykniveau."

Det forekommer uklart, hvad sidstnævnte betyder for indsatsen for grundvandsbeskyttelse. Der nævnes et konkret indsatsbehov for kystvande på 3.500 ton kvælstof, men det konkrete kvælstofreduktionsniveau der skal sikre beskyttelsen af grundvandet, fremgår ikke af 'aftalen om målrettet regulering'.

Indsatsbehovet er efterfølgende fastlagt i lov om målrettet regulering, der er bekendtgjort i gødskningslovens § 18 a stk. 1, 2. pkt., der fastslår, at:¹⁷²

"Kravet skal i 2018 svare til en samlet kvælstofreduktion på 1.025 t kvælstof i forhold til kystvande og 3.774 t kvælstof i rodzonen til både grundvand og kystvande. For 2019 skal kravet svare til en samlet kvælstofreduktion på 1.167 t kvælstof i forhold til kystvand, 4.260 t kvælstof i rodzonen til både grundvand og kystvande og yderligere 278 t kvælstof i rodzonen".

Det fremgår endvidere af lovforslagets bemærkninger, at indsatsbehovet er opgjort i forhold til kystvand og grundvand, samt i forhold til hvor meget kvælstof, der omsættes i transporten fra overfladen til udledningen i vandmiljøet (retention).¹⁷³

Indsatsbehovet opgøres konkret i de ca. 3.000 ID 15-områder. ID 15-områder er topografisk afgrænsede oplande, som i gennemsnit er ca. 1.500 hektar (15km²) og beliggende inden for et af Danmarks 90 kystvandoplande. Se til eksempel en kopi af et digitalt kort, hvori indsatsbehovet er fastlagt for ID 15-områderne i bilag 3.

4.2.1 Indsatsbehovet kan udskydes

Ifølge gødskningslovens § 18 a. stk. 4 kan indsatsbehovet udskydes med følgende ordlyd:

"Ministeren kan fastsætte regler om, at dele af en kvælstofreduktion, der er fastsat efter stk. 1, i særlige tilfælde kan medtages i den kvælstofreducerende indsats i det følgende år"

Det er således muligt – i særlige tilfælde – at udskyde indsatsen til det efterfølgende år. Med henblik på at tydeliggøre, hvilke tilfælde der kan eller skal være tale om er det i lovbemærkningerne anført, at:¹⁷⁴

¹⁷¹ Aftale om målrettet regulering, s. 1 f.

¹⁷² Lov nr. 497 af 22. maj 2018 om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække og lov om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v. (Målrettet kvælstofregulering m.v.), jf. bekendtgørelse nr. 996 af 25. juni 2018 af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække.

¹⁷³ Lovforslag L 216 om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække og lov om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v. (Målrettet kvælstofregulering m.v.). FT 2017-2018, s. 13.

¹⁷⁴ Lovforslag L 145 Forslag til lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (Krav om etablering af målrettede efterafgrøder), FT 2016-2017 s. 16. Den oprindelige bestemmelse er efterfølgende ændret i ordlyd i lov nr. 497 af 22. maj 2018 (Målrettet kvælstofregulering) § 1 nr. 8.

”Vurdering af muligheden for overførsel for hvert enkelt ID15-område foretages på baggrund af en konkret faglig vurdering, under forudsætning af at det enkelte områdes kvælstofreduktion opnås. Regler i medfør af bestemmelsen forventes anvendt i de tilfælde, hvor der alene er et mindre behov for en kvælstofreducerende indsats efter udløbet af ansøgningsfristen i den frivillige ordning”

Den 27. juli 2018 udstedte Landbrugsstyrelsen en bekendtgørelse hvor et indsatsbehov svarende til 5.340 ha efterafgrøder udskydes til 2019. I høringsbrevet i forbindelse med bekendtgørelsen forklarer Landbrugsstyrelsen udskydelsen således:¹⁷⁵

”Udskydelsen omfatter 5.150 ha efterafgrøder, der er beliggende i de kystvandomplande, hvor der er fastsat en merindsats på baggrund af en påregnet merudledning fra akvakulturanlæg, som følge af lov om indfasning af kvælstof til akvakulturerhvervet. Det anses imidlertid ikke umiddelbart for sandsynligt, at der kommer en reel mervirkning af vandmiljøet fra akvakultur i 2018 som følge af loven”

Herudover henviser Landbrugsstyrelsen til fastsatte afskæringskriterier for hvor små indsatser, der kræver etablering af efterafgrøder. Det skal forenkles administrationen. Afgrænsningskriterierne er fastsat således, at der ikke skal etableres efterafgrøder hvis, der er tale om en restindsats på mindre end fem ha efterafgrøder eller mindre end 1 pct. af efterafgrødearealet i det pågældende ID 15-område.¹⁷⁶

En del af 2018-indsatsbehovet udskydes til 2019 dels begrundet i - hvad der formodentligt er en faglig vurdering af - at den forventede merudledning fra akvakulturanlæg udebliver. Dels af administrative hensyn, hvori det tages i betragtning, at indsatsen bliver for lille til, at det kan betale sig at gennemføre kravet.

Det forekommer noget uklart hvor grænsen for hvornår og hvor stort et indsatsbehov, der kan udskydes. Umiddelbart må det forstås som om der er to muligheder: dels at begrunde en udskydelse med en konkret faglig vurdering, dels hvor behovet er så lille, at administrationen heraf opvejer miljøfordelen. I sidstnævnte tilfælde har landbrugsstyrelsen fastlagt de nævnte afskæringskriterier, men for så vidt angår den såkaldte *konkrete faglige vurdering* synes det at lede til ubesvarede spørgsmål. Såsom 'en konkret faglig vurdering' foretaget af hvem? og med hvilket formål?

Danmark er forpligtet til at opnå 'god miljøtilstand' i henhold til vandrammedirektivet og havstrategirammedirektivet, og i den forbindelse er det afgørende, at indsatsen ikke skubbes forud, da det vil bidrage til, at Danmark ikke kan nå at opfylde de fastsatte miljømål.

4.3 Måltrettet Reguleringsdesign

4.3.1 Baggrund og design

Natur- og Landbrugskommissionen udtalte i forbindelse med dens anbefalinger i 2013, at:¹⁷⁷

”Der skal udvikles og gennemføres en ny, måltrettet og differentieret regulering af landbrugets anvendelse af kvælstof. Reguleringen skal fastsætte kvælstofnormen for den enkelte landbrugsbedrift differentieret efter forskellige landbrugsarealers evne til at tilbageholde kvælstof, afgrødens betydning for kvælstofudvaskningen og sårbarheden for det pågældende vandområde.”

I landbrugspakkens blev begrebet 'udvaskningsadgang' introduceret. Det er ikke præcist defineret, hvad der hermed skal forstås og begrebet fremgår heller ikke af lovforslaget til måltrettet regulering. Begrebet synes dog at dække over en jordbrugsvirksomheds adgang til, at der maksimalt må udvaskes x antal kg. kvælstof pr.

¹⁷⁵ Landbrugsstyrelsen (Miljø & Biodiversitet). Den 22. juni 2018. Høring over udkast til bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder, bekendtgørelse om afgrænsning af ID15-områder samt bekendtgørelse om udskydelse af indsatsbehov. J.nr. 18-1261-000006. s. 2.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Natur- og Landbrugskommissionen 2013, *Natur- og Landbrug – en ny start*.

hektar. Begrebet omtales også som en *udvaskningsret* for jordbrugsvirksomheden.¹⁷⁸ Den nye målrettede regulering tager udgangspunkt i en diskurs om, at jordbrugsvirksomhederne får en ret og en adgang til at udvaske en given mængde kvælstof. Diskursen forekommer at være politisk værdiladet. I nærværende afhandling anvendes i stedet begrebet 'kvælstofkvote' som skal forstås som et neutralt begreb.

Den nye målrettede regulering ændrer det hidtidige reguleringsregime, fra at regulere kvælstof*udledning* til at regulere kvælstof*udvaskning*. Det betyder, at tidligere var reguleringen fokuseret på den mængde af kvælstof der blev bragt ud på markarealerne. Målrettet regulering fokuserer i stedet på hvor meget kvælstof, der udvaskes fra markarealerne til vandmiljøet.

Modellen for målrettet regulering hviler på fire principper, der tilsammen danner modellens design. Det første princip indebærer, at kvælstofkvoterne differentieres geografisk i forhold til målet for kvælstoftilstanden i de enkelte kystvandområder. Ved beregning af kvælstofkvoten indregnes arealernes gennemsnitlige robusthed (retention) i de enkelte kystvandomplande.¹⁷⁹ Differentieringen medfører, at bedrifter i kystvandomplande med et højt indsatsbehov tildeles en mindre kvælstofkvote, mens bedrifter i kystvandomplande med et lavt indsatsbehov tildeles en større kvælstofkvote. I henhold til det andet princip skal hver enkel bedrift tildeles en kvælstofkvote opgjort som kg kvælstof pr. ha. Kvælstofkvoten skal være ens for alle jordbrugsvirksomheder inden for det enkelte ID-15 område. Det tredje princip forudsætter at skabe fleksibilitet for jordbrugsvirksomhederne således, at de får adgang til at anvende en række forskellige kvælstofreducerende virkemidler. På den måde overlades det til den enkelte virksomhed at vælge den mest effektive løsning. Det fjerde princip og hjørnестenen i målrettet regulering er, at jordbrugsvirksomhederne etablerer virkemidlerne på frivillig basis. Den frivillige ordning indebærer, at der skal etableres en tilskudsordning, som kompenserer jordbrugsvirksomhederne økonomisk for de omkostninger, der er forbundet med at overholde kvælstofkvoten. Jordbrugsvirksomhederne kan således søge om tilskud ved at forpligte sig til at etablere et antal hektar med virkemidler, eksempelvis efterafgrøder eller reduceret gødskningsniveau.¹⁸⁰ Sikres indsatsbehovet ikke via den frivillige ordning skal det resterende indsatsbehov sikres ved obligatoriske krav, som er vedtaget i lov om målrettet kvælstofregulering.

4.3.2 Lov om målrettet regulering

Den 22. maj 2018 blev lov om målrettet kvælstofregulering m.v. vedtaget. Den lovgivningsmæssige ramme for målrettet regulering er fastsat i en nyaffattet § 18 a i gødskningsloven:

"Miljø- og fødevareministeren fastsætter krav om, at virksomheder i særlige områder årligt skal etablere efterafgrøder. Kravet skal i 2018 svare til en samlet kvælstofreduktion på 1.025 t i forhold til kystvande og 3.774 t i rodzonen til både grundvand og kystvande, jf. dog stk. 2. For 2019 skal kravet svare til en samlet kvælstofreduktion på 1.167 t i forhold til kystvande, 4.260 t i rodzonen til både grundvand og kystvande og yderligere 278 t i rodzonen, jf. dog stk. 2."

Ministeren har med hjemmel i § 18 a udstedt en bekendtgørelse hvori efterafgrødekravene er geografisk differentieret.¹⁸¹ I henhold til bekendtgørelsen skal jordbrugsvirksomheder udlægge arealer etableret med målrettede efterafgrøder efter normale driftsmæssige principper med henblik på en effektiv kvælstofoptagelse i efteråret.¹⁸² Arealet skal udgøre en del af virksomhedens efterafgrødeareal i det pågældende ID 15-område.¹⁸³ Bekendtgørelsen fastlægger endvidere konkrete procentdele efterafgrøder, der skal etableres i hvert ID 15-område.¹⁸⁴

¹⁷⁸ Fødevare- og landbrugspakken 2015, s. 9.

¹⁷⁹ Retention er et udtryk for jordens evne til at tilbageholde kvælstof fra at blive udvasket til vandmiljøet.

¹⁸⁰ Fødevare- og landbrugspakken 2015, s. 8-10.

¹⁸¹ Bekendtgørelse nr. 1037 af 27. juli 2018 om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2018/2019 Jf. § 18 a stk. 3, jf. også Lovforslag L 216 FT 2017-2018 § 1 nr. 7.

¹⁸² Bekendtgørelse om etablering af målrettede efterafgrøder 2018/2019 § 2 stk. 1

¹⁸³ Bekendtgørelse om etablering af målrettede efterafgrøder 2018/2019 § 2 stk. 2

¹⁸⁴ Bekendtgørelse om etablering af målrettede efterafgrøder 2018/2019 bilag 1 jf. § 2 stk. 2, 2. pkt.

Det er primært den frivillige ordning, der skal sikre, at indsatsbehovet opfyldes – sekundært skal det resterende krav opfyldes i henhold til gødskningsloven § 18 a stk. 2:

”Der kan ved opgørelse af kravet efter stk. 1, fradrages den kvælstofreducerende effekt af kvælstofreducerende virkemidler, der er anmeldt efter regler fastsat i en tilskudsordning etableret af miljø- og fødevareministeren”.

Det betyder at, opfylder den frivillige tilskudsordning ikke indsatsbehovet, træder de obligatoriske krav i kraft, og hertil er det – i henhold til reglerne – ikke muligt at modtage økonomisk tilskud.¹⁸⁵

Efterafgrøder, der etableres til opfyldelse af kravene om målrettede efterafgrøder, kan ikke bidrage til opfyldelsen af efterafgrødekrav, der følger af andre regler, herunder de såkaldte MFO-efterafgrøder, pligtige efterafgrøder samt husdyrefterafgrøder. Det skal sikre den forudsatte effekt i forhold til at reducere udvaskning til vandmiljøet.¹⁸⁶

Fleksibilitet i målrettet regulering er gennemført i en nyaffattet § 19 stk. 1 i gødskningsloven:

”Miljø- og fødevareministeren kan etablere særlige ordninger, som den enkelte virksomhed kan vælge som alternativ til etablering af efterafgrøder, jf. §§ 18 og 18 a.”

Beføjelsen er udmøntet i gødskningsbekendtgørelsen §§ 6-11 og § 18 jf. § 5. Jordbrugsvirksomhed kan vælge følgende alternativer: mellemafgrøder, energiafgrøder, braklagte arealer,¹⁸⁷ afbrænding af fiberfraktion af forarbejdet husdyrgødning, tidligt såede vinterafgrøder. Herudover får de jordbrugsvirksomheder, der er med i pilotprojektordningen om præcisionslandbrug omregnet deres efterafgrødekrav således, at præcisionslandbrug udgør et alternativ til etablering af efterafgrøder.¹⁸⁸

Det fremgår af lovbemærkninger, at alternativerne til efterafgrøder skal sikre en grundvandseffekt med henblik på at undgå forringelser af grundvand i forbindelse med den indsats, der gennemføres i 2019.¹⁸⁹

Jordbrugsvirksomhederne kan overføre et overskud af efterafgrøder til en senere planperiode eller til en anden virksomhed. Det gælder dog ikke præcisionslandbrug.¹⁹⁰

4.3.3 Tilskud og finansiering

I lovbemærkningerne til lov om målrettet regulering fremgår det, at den frivillige ordning skal sikre, at jordbrugsvirksomhederne kompenseres for deres omkostninger.¹⁹¹ I landbrugspakken forudsættes det, at tilskudsordningen på sigt kan finansieres via landdistriktsmidler, herunder via de midler der overføres fra direkte landbrugsstøtte til landdistriktsprogrammet.¹⁹² På kortere sigt skal tilskudsordningen finansieres med nationale midler, der er afsat på finansloven, jf. ’aftalen om målrettet regulering’.

Tilskudsordningen i målrettet regulering skal udformes og administreres i overensstemmelse med EU’s regler, herunder EU’s forbud mod statsstøtte, jf. TEUF artikel 107 stk. 1 samt de minimis-reglerne for landbrugsstøtte.¹⁹³ *De minimis* stammer fra det latinske udtryk *de minimis non curat lex*, som kan oversættes til: *lovgivningen beskæftiger sig ikke med bagateller*.¹⁹⁴ De minimis-støtte til landbrugssektoren, der gives indenfor forordningens rammer, er ikke ulovlig statsstøtte, så længe der er tale om støtte, som ikke overstiger et nærmere

¹⁸⁵ Det er også beskrevet i Lovforslag L 216 FT 2017-2018, s. 13.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Der skelnes i den forbindelse mellem braklagte arealer og braklagte arealer langs vandløb og søer.

¹⁸⁸ Gødskningsbekendtgørelsen § 18 stk. 8.

¹⁸⁹ Lovforslag L 216 FT 2017-2018, s. 14-15.

¹⁹⁰ Gødskningsbekendtgørelsen § 12 og § 18 stk. 9.

¹⁹¹ Lov om målrettet kvælstofregulering, jf. lovforslag L 216, FT 2017-2018.

¹⁹² Fødevare- og landbrugspakken 2015, s. 9. Her i slutningen af 2018 er der endnu ikke offentliggjort en status på om det kan lykkes regeringen at finansiere målrettet regulering via LDP, der skal godkendes af Kommissionen.

¹⁹³ Fastsat i Kommissionens forordningen (EU) nr. 1408/2013 om de minimis-støtte i landbrugssektoren.

¹⁹⁴ Jf. Wikipedia – The Free Encyclopedia: https://en.wikipedia.org/wiki/De_minimis

fastsat beløb – i dette tilfælde 15.000 EUR – og anses derved ikke at opfylde kriterierne for statsstøtte forbuddet i artikel 107 stk. 1.

De minimis-støtten må ikke overskride 15.000 EUR, for den enkelte jordbrugsvirksomhed henover en periode på tre regnskabsår.¹⁹⁵ I årene 2017 og 2018 har der været etableret tilskudsordninger for målrettede efterafgrøder, der også er blevet finansieret med nationale midler, hvorfor det i 2019 er tredje år, at de minimis-reglerne anvendes. Det kan betyde, at visse jordbrugsvirksomheder rammer de minimis-støtte-loftet. I forbindelse med høring af udkast til lov om målrettet kvælstofregulering,¹⁹⁶ blev det af to interesseorganisationer anført som et kritikpunkt, at landbrugere, der allerede har været med i ordningen for målrettede efterafgrøder, kan blive afskåret fra tilskudsordningen som følge af loftet på 15.000 EUR. Landbrug- og Fødevarer udtalte, at:¹⁹⁷

”Det fremgår, at der er tale om en national tilskudsordning, som etableres under de minimis-reglerne. Idet, at det er tredje år i træk, at man har tilskudsordning under de minimis-reglerne, vil der være et betydeligt antal jordbrugere, som vil blive fraholdt at modtage støtte, idet de samlet set over de tre år rammer de minimis-loftet. Det vil særligt være uacceptabelt og i modstrid med Fødevarer- og Landbrugspakken, hvis landmænd fraholdes tilskud og efterfølgende pålægges et obligatorisk krav”

Miljø- og Fødevarerministeriet oplyser i den forbindelse, at¹⁹⁸

”For at imødegå denne problematik oprettes en ordning i 2020 for tilskudsmodtagere, som i 2019 har fået tilskudssatsen nedsat som følge af de minimis-loftet. Disse tilskudsmodtagere vil efter ansøgning i 2020 kunne få udbetalt den del af tilskuddet, som på grund af loftet på de 15.000 Euro ikke blev udbetalt i 2019. Kontrollen af, om tilskudsmodtagerne opfylder betingelserne for at få tilskuddet udbetalt, vil finde sted i 2019, da det er i dette år, den fulde indsats skal leveres”

4.3.3.1 Forureneren betalerprincippet

Nitratdirektivet forpligter medlemsstaterne til at anvende forureneren betaler-princippet, hvilket er slået fast af EU-domstolen i en række domme vedrørende nitratdirektivet.¹⁹⁹ Herudover skal forureneren betaler-princippet anvendes i prissætningen af vand i henhold til vandrammedirektivets artikel 9. Den danske regering er således retligt forpligtet til pålægge landbrugsvirksomhederne omkostningerne til at reducere kvælstofforurening. Der er dog ikke tradition for i Danmark at anvende forureneren betaler-princippet fx nævnes princippet ikke i miljøbeskyttelseslovens ordlyd, men kun i det lovforberedende arbejde. Miljøbeskyttelsesloven hjemler et strengt ansvar for forureneren, hvilket understøtter forureneren betaler-princippet. Landbrugsaktiviteter som anvendelse af gødning, pesticider, GMO mm. er dog undtaget fra det strenge ansvar.²⁰⁰

Når hjørnестenen i målrettet regulering er en frivillig tilskudsordning, så er det klart, at der snarere er tale om et ”skatteyderen betaler-princip”. Det er således skatteyderen, der kompenserer jordbrugsvirksomhederne for de omkostninger, der måtte være forbundet med at reducere anvendelse af kvælstof og fosfor.²⁰¹

4.4 Samfundsøkonomiske betragtninger og anbefalinger

I 2017 offentliggjorde Det Miljøøkonomiske Råd en række anbefalinger til den danske regulering af landbrugets kvælstofudledning.²⁰² Rådet skriver, at idet landbrugspakken lempede den eksisterende regulering, og den

¹⁹⁵ Jf. artikel 3 stk. 2.

¹⁹⁶ Lovforslag L 216, jf. Landbrugsstyrelsens notat om høringssvar fremgår af bilag 1, J. nr. 17-1161-000001.

¹⁹⁷ Notat om høringssvar fremgår af bilag 1, J. nr. 17-1161-000001, pkt. 4.5. Kritikken er både anført af ’Bæredygtigt Landbrug’ og ’Landbrug og Fødevarer’.

¹⁹⁸ Notat om høringssvar fremgår af bilag 1, J. nr. 17-1161-000001, pkt. 1.1.

¹⁹⁹ Sag C-293/97, Standley m.fl., præmis 51 og C-378/08 *Raffinerie Mediterranée*, præmis 55.

²⁰⁰ Bekendtgørelse af lov nr. 1121 af 3. september 2018 om miljøbeskyttelse § 73 b stk. 3 og § 73 d stk. 1.

²⁰¹ Assenbjerg, L. (2018) *The liability for agro-ecosystems: The polluter pays principle... – or is it “the taxpayer principle”?* (præsenteret på European Environmental Law Forum Conference 2018) I artiklen behandles spørgsmålet om forureneren betaler-princippet ift. kvælstofregulering i en EU såvel som en dansk sammenhæng.

²⁰² Det Miljøøkonomiske Råd (2017) *Kapitel 1: Regulering af Landbrugets Kvælstofudledning*. Rapporten er tilgængelig her: https://dors.dk/files/media/rapporter/2017/M17/m17_kap_i.pdf

nye kvælstofregulering først ventes at være fuldt indfaset i 2021 vil kvælstofreduktionen i perioden 2016-2021 være mindre end forventet før aftalen blev indgået. Det betyder, at idet målrettet regulering er udskudt, er landbrugets omkostninger ved kvælstofregulering tillige udskudt i en årrække. Imidlertid er også miljøgevinsterne udskudt. Rådet understreger følgende:²⁰³

”Den midlertidige lempelse kan medføre, at fremtidige kvælstofudledninger skal reduceres mere for at opnå god økologisk tilstand. Dette skyldes såkaldte hysterese-effekter. Omkostningerne ved at opnå miljømålene set over et længere tidsperspektiv kan derfor være blevet forøget som konsekvens af Fødevarer- og landbrugspakken”

4.4.1 Det Miljøøkonomiske Råd anbefaler ’målrettede afgifter’

Rådet anbefaler, at landbrugets kvælstofudledning skal reguleres med målrettede afgifter, fordi det vil være det samfundsøkonomisk mest omkostningseffektive virkemiddel. Herudover vil målrettede afgifter på længere sigt give landbruget det bedste citament til at flytte den produktion, der udvasker mest kvælstof til områder, hvor miljøpåvirkningen er mindst. Rådet fremhæver endvidere, at fordelene ved afgifter er afgiftsprovenuet og her kan man vælge at tilbageføre provenuet til landbruget. Det vil betyde, at afgifter også vil være den billigste regulering for flest jordbrugsvirksomheder. Det er dog afgørende, at afgiftsprovenuet afkobles produktionsbeslutninger, da det vil medføre en kontraproduktiv incitamentsstruktur. Dette gælder alle former for økonomisk tilskud og støtte til jordbrugsvirksomhederne.²⁰⁴

Rådet beskriver, at målrettede afgifter vil indebære, at der fastsættes én fast hektarafgift pr. afgrøde. Den enkelte jordbrugsvirksomhed kan således selv påvirke den samlede afgift ved sit valg af afgrøder. Hektarafgiften fastsættes på baggrund af jordens evne til at tilbageholde kvælstof (retention) samt kvælstofreduktionsbehovet i delvandoplandet. Rådet understreger, at dyrkningsafgifter er mindre kompliceret at beregne for den enkelte jordbrugsvirksomhed i forhold til normbaseret regulering.²⁰⁵

Sekundært anbefaler Rådet at anvende såkaldte omsættelige udvaskningsadgange, hvilket er kvælstofkvoter, der er målrettet indsatsbehovet, men ikke retentionen. Rådet evaluerer både kvælstofkvoter, der er henholdsvis normbaseret og omsættelige og vurderer, at hvis man ikke ønsker at anvende afgifter som virkemiddel, er det kun ca. 10 pct. dyrere at anvende omsættelige kvælstofkvoter. Rådet anbefaler således, at hvis man ønsker at anvende kvælstofkvoter i reguleringen, bør de være omsættelige frem for normbaseret.²⁰⁶

Tilskudsordningen i målrettet regulering er netop en ordning der giver jordbrugsvirksomhederne et økonomisk tilskud som er direkte koblet med produktionen, herunder antallet af hektar der er i drift. I henhold til Rådets vurdering så vil tilskudsordningen medføre en kontraproduktiv incitamentsstruktur. Det betyder, at reguleringen ikke sikrer det rette incitament til at omlægge produktionen således, at miljøomkostningerne minimeres på lang sigt. Det kunne fx være at tilpasse miljøomkostningen ved en bestemt afgrøde til områdets sårbarhed eller, hvor miljøomkostningerne er meget høje, kunne jorden tages ud af produktion.

²⁰³ Det Miljøøkonomiske Råd (2017), s. 87 in fine.

²⁰⁴ Ibid., s. 90.

²⁰⁵ Ibid., s. 91.

²⁰⁶ Ibid., s. 89.

Kapitel 5

Den Bedste Videnskabelige og Tekniske Viden

Det videnskabelige grundlag, der lægger til grund for landbrugspakken og de forudsatte lovgivningsmæssige ændringer, har en afgørende betydning for reguleringens indsatsniveau. Det videnskabelige grundlag får således også afgørende betydning for, om Danmark opfylder EU's direktiver og HELCOM.²⁰⁷

EU-domstolen har i en ny afgørelse slået fast, at kvælstofregulering, herunder nitrathandlingsprogrammer, skal være baseret på den bedste tilgængelige videnskabelige og tekniske viden samt de fysiske, geologiske og klimatiske forhold i den konkrete region.²⁰⁸ I det følgende redegøres der for det videnskabelige grundlag, som kvælstofreguleringen er baseret på, herunder en række problemer.

5.1 Det videnskabelige grundlag: fejl og usikkerhed

I 2014 udarbejdede DCE 'Fastsættelse af baseline 2021'. Baseline angiver effekten af allerede vedtagne initiativer (virkemidler m.m.) samt øvrig udvikling i erhvervslivet, som kan have indflydelse på næringsstoffabet.²⁰⁹ Forud for landbrugspakken foretog DCE en revurdering af baseline, der medtager både eksisterende virkemidler samt forventede ændringer på baggrund af politiske beslutninger og tilkendegivelser.

Det fremgår af beregningerne, at de politiske tilkendegivelser i landbrugspakken og de forudsatte lovgivningsmæssige ændringer vil skabe en øget kvælstofudvaskning. Kompenserende virkemidler, herunder målrettet regulering, kan potentielt bidrage til at undgå den øgede udvaskning. 'Revurdering af baseline' bruges således til at slå fast, hvor intensivt indsatsniveauet i målrettet regulering skal være for at undgå øget udvaskning. I henhold til landbrugspakken bør kvælstofregulering være baseret på den nyeste viden,²¹⁰ men det fremgår af rapporten 'Revurdering af baseline', at:²¹¹

"Opgaven er bestilt gennemført på meget kort tid. Det har derfor grundlæggende været nødvendigt at anvende eksisterende data, beregninger mm., og kun i begrænset omfang har det været muligt at udarbejde nye beregninger. Det kan give en øget usikkerhed i estimerne (bl.a. fordi der er gået et par år siden baselineberegningerne blev lavet) – en usikkerhed der dog ikke er søgt kvantificeret".

DCE forventer endvidere et stigende gødskningsniveau, da de økonomiske forudsætninger, herunder afgrødepriser og gødningspriser, vil ændre sig.²¹² Herudover vurderer DCE, at den marginale kvælstofudvaskning vil

²⁰⁷ Ofte anvendes begrebet 'det faglige grundlag' i stedet for 'det videnskabelige grundlag' og det hænger sammen med, at der i det såkaldte faglige grundlag kan indgå beregninger og resultater, der ikke er videnskabelige. I denne afhandling anvendes begrebet det videnskabelige grundlag og det dækker over den viden der er baseret på videnskaben og der skelnes således mellem videnskabelige og ikke videnskabelige beregninger og resultater. Miljø- og Fødevarerministeriet anvender begrebet 'det faglige grundlag'.

²⁰⁸ C-543/16 Kommissionen mod Tyskland, præmis 111. Domstolen henviser i den forbindelse til dom af den 4. september 2014 Kommissionen mod Frankrig C-237/12 EU: C: 2014 2152, præmis 29 og de deri nævnte praksis). Se også Assenbjerg, L. (2018) *Pligten til at sikre en effektiv regulering af landbrugets kvælstofudledning: Ny afgørelse fra EU-domstolen* (ikke udgivet, kan udleveres af forfatteren efter forespørgsel)

²⁰⁹ DCE(2014), *Fastsættelse af baseline 2021. Effektiv vurdering af planlagte virkemidler og ændrede betingelser for landbrugsproduktion i forhold til kvælstofudvaskning fra rodzonen for perioden 2013-2021*.

²¹⁰ Fødevarer- og landbrugspakken, s. 4.

²¹¹ DCE (2016) *Revurdering af baseline*, s. 8-7.

²¹² *Ibid.*, s. 8-9.

være højere ved, de med landbrugspakkens indførte, højere kvælstofnormer, og at marginaludvaskningen ved øgede kvælstofnormer kan være undervurderet.²¹³

5.1.1 Kvælstofudvalget

I forbindelse med vedtagelse af landbrugspakken udarbejdede regeringen kvælstofudvalg et ”teknisk notat om kvælstofudvalgets korrektioner” som blev en del af det som Miljø- og Fødevareministeriet betegner som ’det faglige grundlag’. Kvælstofudvalgets notat indeholder justeringer af det beregningstekniske grundlag for opgørelsen af indsatsbehovet. Kvælstofudvalget nedjusterede kvælstofreduktionsniveauet for 2021 fra DCEs vurdering på 16.127 ton ned til 9.856 ton. Hertil udskyder kvælstofudvalget indsatsen svarende til en kvælstofreduktion på 6.200 ton til tredje vandplanperiode (2021-2027). Det betyder, at reduktionskravet for 2021 kommer helt ned på 3.656 ton.²¹⁴

Tre forskere fra København Universitet kommenterer effekterne af landbrugspakken, herunder ift. kvælstofudvalgets beregningstekniske korrektioner:²¹⁵

”[...] dette notat er vanskeligt gennemskueligt, men vi betragter umiddelbart de nævnte korrektioner som vel optimistiske [...]”

Kvælstofudvalgets notat lægges til grund som et fagligt fundament for landbrugspakken, men der er ikke tale om videnskabelig viden. Der er tale om en ikke uvæsentlig nedjustering af det indsatsbehov, der blev fastsat af DCE. Nedjusteringens konsekvens er, at de miljøkrav jordbrugsvirksomhedernes skal efterleve, bliver mindre restriktive.

5.1.2 Den nationale kvælstofmodel

Kvælstofmodellen, som er udviklet af GEUS²¹⁶ og Aarhus Universitet, beregner kvælstoffets transport og retention fra jord til kyst.²¹⁷ Kvælstofmodellen er vigtig, da differentieret regulering af landbrugets gødningsanvendelse betyder, at reguleringen skal kunne tilpasses vandøkosystemerne og naturens sårbarhed.²¹⁸

Internationale eksperter har vurderet, at den geografiske detaljeringsgrad af den danske indsats er unødvendigt grov, og at der er plads til at forbedre både den geografiske detaljeringsgrad samt den statistiske modellering. Endelig vurderer panelet, at:²¹⁹

*”Aktuel videnskabelig viden støtter det synspunkt, at den forslåede samlede reduktion er **nødvendig**, men der er ikke garanti for, at den vil være **tilstrækkelig**.”*

Der er ifølge ekspertpanelet rum for forbedringer med henblik på en mere optimal kvælstofindsats. Der er ingen videnskabelig evidens for, at den danske indsats er tilstrækkelig til at opfylde resultatforpligtelserne i forhold til EU og HELCOM.

²¹³ Børgesen, C.D., Thomsen, I.K., Hansen, E.M., Kristensen, I.T., Blicher-Mathiesen, G., Rolighed, J., Jensen, P.N., Olesen, J.E., Eriksen, J., *Notat om tilbagerulning af tre generelle krav, normreduktion, obligatoriske efterafgrøder og forbud med jordbearbejdning i efteråret*. 11. november 2015, udarbejdet af DCA (Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug) og DCE (Nationalt Center for Miljø og Energi) (Herefter citeres som DCE, DCA, 2015, Tilbagerulningsnotatet). S. 9 og 18

²¹⁴ *Teknisk notat om kvælstofudvalgets korrektioner* af 15. december 2015, Udvalget for kvælstofregulering

²¹⁵ Høringssvar til strategisk miljøvurdering vedr. ændrede gødskningsnormer, udarbejdet af Professor Kaj Sand-Jensen, Lektor Jens Borum og Lektor Hans Henrik Bruun. Biologisk Institut, Københavns Universitet. Bilag 13, lovforslag L 68 FT 2015-16.

²¹⁶ De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland.

²¹⁷ http://www.geus.dk/DK/water-soil/water-cycle/Documents/national_kvaelstofmodel_rapport_sep2015.pdf

²¹⁸ GEUS (2018), National Kvælstofmodel, http://www.geus.dk/dk/water-soil/water-cycle/sider/national_kvaelstofmodel-dk.aspx (tilgået d. 20.4.2018).

²¹⁹ *Ibid.*, 6.

5.1.3 Fejlbehæftede kvælstofmålinger

I april 2017 blev det kendt, at der var metodiske fejl i de målinger, der skulle bestemme indholdet af totalkvælstof og total-fosfor. Det betyder, at Danmark i monitorering og afrapportering til EU om vandmiljøets tilstand har overvurderet miljøtilstandens. DCE vurderer, at:²²⁰

”Mest konkret har det betydning i forhold til HELCOMs vurdering af miljøtilstanden i Kattegat, Bælthavet og Øresund, hvor indikatoren ’total nitrogen’ antagelig vil skifte fra ”god” til ”dårlig” tilstand efter en genberegning af data. Det vil dog ikke ændre den samlede HELCOM-klassifikation, som i forvejen vurderer havområderne til at være i ”dårlig tilstand”.

Overvurdering af vandmiljøets tilstand er kritisk ift. Danmarks opfyldelse af de retlige forpligtelser, der er fastlagt i vandrammedirektivet, nitratdirektivet, habitatdirektivet, havstrategirammedirektivet og HELCOM.

5.1.4 Uenighed om det videnskabelige grundlag

Validiteten og sikkerheden i det videnskabelige grundlag for baselinevurderingen er omstridt mellem en række forskere i Danmark, som beskæftiger sig med kvælstof i relation til landbrug og vandmiljø.

Tre forskere tilknyttet Biologisk Institut ved Københavns Universitet kritiserede det faglige grundlag for landbrugspakken få måneder efter, den blev vedtaget.²²¹ Det er forskernes vurdering, at landbrugspakken er et såkaldt ’risikabelt kvælstofeksperiment i fuld skala’. Forskerne påpeger, at baseline-effekten er helt afgørende for, om kvælstofudledningerne stiger eller falder i perioden 2016-2021 og derfor afgørende i forhold til om Danmark overholder sine direktivforpligtelser. Forskerne kritiserer valget af beregningsmodel (NLES4), da modellen estimerer kvælstofudvaskning langt lavere end den model, der var anvendt hidtil (NLES3). Forskellen mellem de to modeller er 18 pct. henholdsvis 33 pct. marginaludvaskning.

I 2017 har en anden forsker, der har skrevet ph.d. om beregningsmodeller for omsætning af kulstof og kvælstof i landbrugsjord, analyseret kvælstofberegningerne bag landbrugspakken dybdegående.²²² Analysen viser, at marginaludvaskningen på 18 pct. (NLES4) ikke er understøttet af de data, der udgør det videnskabelige grundlag for landbrugspakken.²²³ Forskeren vurderer, at marginaludvaskningen i notatet ikke er korrekt udregnet, at den anvendte model (NLES4) ikke er egnet og at modellen er særligt problematisk, når den skal beregne udvaskningen af kvælstof, der tilføres ud fra normen *økonomisk optimum*. Forskeren fremhæver, at NLES4-modellen ikke er blevet systematisk testet i modsætning til den hidtil anvendte NLES3-model. Forskeren konkluderer på sin analyse af forudsætningerne for landbrugspakken, at:²²⁴

”På basis af de data, som Aarhus Universitet har valgt til at understøtte de landsdækkende NLES4-beregningers overensstemmelse med forsøgsresultater, må det konkluderes, at NLES4 ikke er et relevant værktøj til virkelighedsnære beregninger af marginaludvaskningens forløb i

²²⁰ Miljøstyrelsen, *Leverandør-fejl i laboratorieanalyser*. Nyhedsarkivet 19 juni 2017 (tilgængelig d. 24-04-2018 på <http://mst.dk/service/nyheder/nyhedsarkiv/2017/jun/leverandoer-fejl-i-laboratorieanalyser/>). Larsen, S.E., Windolf, J., Tornbjerg, H., Hoffmann, C.C., Søndergaard, M. & Blicher Mathiesen. 2018. *Genopretning af fejlbehæftede kvælstof- og fosforanalyser*. Ferskvand. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, 72 s. - Teknisk rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 110 <http://dce2.au.dk/pub/TR110.pdf> og Carstensen et al. 2018. *Betydningen af oxidationsmetode for målinger af total kvælstof og total fosfor i marine prøver*. Notat fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi, s. 4.

²²¹ Borum J, K. Sand-Jensen, H.H. Bruun, (2016) *Landbrugspakken – et risikabelt kvælstofeksperiment?* Aktuel Naturvidenskab nr. 3, 2016, s. 26-31.

²²² Den nævnte forsker er Bjørn Molt Petersen, som har analyseret forudsætningerne for landbrugspakken og i forbindelse med analysens udgivelse bragte Berlingske en artikelserie herom, bl.a. artiklen: Talknuseren – én mand kan være i gang med at trække tæppe væk under landbrugspakken, bragt d. 28. november 2017.

²²³ Petersen, B. M. (2017) *Analyse af forudsætninger for landbrugspakken, udgivet af Danmarks Naturfredningsforening i november 2017*. Tilgængelig her (30. april 2018): <http://www.dn.dk/media/24635/analyse-af-forudsætninger-for-landbrugspakken.pdf>.

²²⁴ Ibid., s. 13.

forhold til tilbagerulning af gødskningsnormer, jvf. tilbagerulningsnotatet. Yderligere er valget af NLES4 frem for NLES3 vilkårligt, da det ikke er sket ud fra systematiske kvalitetskriterier.

Der er ikke forskningsmæssigt belæg for Fødevarer- og Landbrugspakkens sænkning af den beregnede marginaludvaskning på landsplan fra 30-33 % til 18 %”

Forskerne prognosticerer landbrugspakken konsekvenser, som værende forringede miljøforhold i kystvande og negative effekter på natur på land og i de ferske vande. De vurderer, at landbrugspakken af den grund, er et klart brud på Danmarks forpligtelser både overfor vandrammedirektivet og habitatdirektivet.²²⁵

Konklusionerne betyder, at landbrugspakken formentligt medfører mere kvælstofudvaskning end de beregninger, som beslutningstagerne har lagt til grund i det af Miljø- og Fødevarerministeriets såkaldte 'faglige grundlag'. Landbrugspakken er således vedtaget på et grundlag af uvidenhed.

Som nævnt indledningsvis har EU-domstolen for nyligt understreget, at regulering af kvælstof skal være baseret på den nyeste videnskabelige og tekniske viden.²²⁶ Derfor er det formentlig i strid med nitratdirektivet, at den danske lovgivning designes og vedtages på baggrund af et så tvivlsomt videnskabeligt grundlag, som der er tale om i forbindelse med landbrugspakken.

På baggrund af ovenstående synes der tilsyneladende ikke at være evidens for, at reguleringen er tilstrækkelig til at sikre, at Danmark vil opfylde de retlige forpligtelser, der følger af vandrammedirektivet, nitratdirektivet, habitatdirektivet samt havstrategirammedirektivet og HELCOM.

5.2 Er den danske regulering effektiv til at opnå de fastsatte miljømål?

5.2.1 Vandmiljøet og naturens tilstand

Det Nationale Overvågningsprogram for vandmiljø og natur (NOVANA) overvåger vandmiljøets og naturens tilstand i Danmark, jf. nitratdirektivets og vandrammedirektivets krav om overvågning og afrapportering.

NOVANA-rapporterne 'Vandmiljø og Natur'²²⁷ og 'Marine Områder'²²⁸ blev væsentligt forsinkede med henvisning til flere forskellige problemstillinger, herunder bl.a. fejl i målerdata som beskrevet ovenfor. Det betød, at overvågningen der skulle have været afrapporteret i 2016, først er offentliggjort i 2018. I forhold til vandmiljø og natur fremgår det, at²²⁹

”Der er siden 1990 generelt sket en reduktion på knap 50 % i indhold af kvælstof i overfladevandsmiljøet. Dette hænger overordnet godt sammen med reduktion i kilderne, her angivet som udviklingen i gødningsanvendelsen og i udledning fra rensningsanlæggene. Der er dog set en stigning i kvælstofoverskuddet (udbragt minus høstet) fra 2015 til 2016 [...] I 2016 er overskuddet [...] steget bl.a. som følge af, at de reducerede kvælstofnormer blev delvist ophævet i 2016 som et led i Fødevarer og Landbrugspakken”

²²⁵ Altinget, *Forskere: Landbrugspakken kommer til at koste mere natur, end vi tror*. Artikel bragt d. 25. februar 2016.

²²⁶ Sag C-543/16 *Kommissionen mod Tyskland*, præmis 111. Domstolen henviser i den forbindelse til dom af den 4. september 2014 *Kommissionen mod Frankrig* C-237/12 EU: C: 2014 2152, præmis 29 og de deri nævnte praksis). For en mere udførlig analyse af C-543/16 se Assenbjerg, L. (2018) *Pligten til at sikre en effektiv regulering af landbrugets kvælstofudledning: Ny afgørelse fra EU-domstolen*.

²²⁷ Jensen, P.N., Boutrup, S., Fredshavn, J.R., Nielsen, V.V., Svendsen, L.M., Blicher Mathiesen, G., Thodsen, H., Johansson, L.S., Hansen, J.W., Therkildsen, O.R., Holm, T.E., Ellermann, T., Thorling, L. & Holm, A.G. 2018. *Vandmiljø og Natur 2016. NOVANA. Tilstand og udvikling - faglig sammenfatning*. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, 58 s. - Videnskabelig rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 274 <http://dce2.au.dk/pub/SR274.pdf>.

²²⁸ Hansen, J.W. (red.) (2018) *Marine områder 2016. NOVANA*. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, 140 s. - Videnskabelig rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 253 <http://dce2.au.dk/pub/SR253.pdf>.

²²⁹ Jensen et al. (2018) *Vandmiljø og Natur 2016. NOVANA*. s. 7 og 15.

I forhold til det marine vandmiljø fremgår det, at²³⁰

”forholdene i vandsøjlen i 2016, vurderet ud fra algevækst og mængden af planteplankton (klorofyl), var markant dårligere end i perioden 2012-2015 og svarende til niveauet for perioden 2000-2011. Algevæksten i 2016 var lavere end i 1980’erne og begyndelsen af 1990’erne, men større end i de foregående år. Mængden af planteplankton var også større end i de forudgående år og svarede til niveauet i 1990’erne og i 00’erne. Det betyder, at de senere års forbedring i vandsøjlen er brudt.

Vandets klarhed i 2016 var på niveau med tidligere år i fjordene. I de åbne indre farvande var der en mindre forbedring i forhold til 2015, men et fald i forhold til perioden 2012-2014.

Samlet set indikerer forringelserne af forholdene i vandsøjlen en stor tilførsel af næringsstoffer til havmiljøet.

[...] sammenfattende er ændringerne i de marine økosystemer og de fortsatte påvirkninger så store og mangeartede, at det ikke kan forventes, at systemerne vender tilbage til tidligere observerede tilstande blot ved at fjerne én af påvirkningerne, fx eutrofiering. De danske marine økosystemer er fortsat sårbare for ændringer i tilførsler af næringsstoffer, miljøfarlige stoffer og effekter af fiskeri. De klimatiske betingede ændringer peger i retning af behov for yderligere reduktioner i tilførsler af næringsstoffer og andre tiltag for at opnå en god miljøtilstand”

5.2.2 Nitratdirektivets krav om supplerende foranstaltninger og adaptiv regulering

Danmark er, i henhold til nitratdirektivet, forpligtet til at vedtage supplerende eller skærpede foranstaltninger, når det viser sig, at de allerede trufne foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at nå direktivets målsætninger om at nedbringe og forebygge vandforurening med nitrater, der stammer fra landbruget.²³¹ EU-domstolen har for nylig dømt Tyskland for overtrædelse af nitratdirektivet. Domstolen slår i afgørelsen fast, at når overvågningsdata for vandkvaliteten viser, at tilstanden ikke er forbedret, må det alene af den grund være klart, at de trufne foranstaltninger ikke er tilstrækkelige. Den viden forpligter til at vedtage supplerende eller skærpede foranstaltninger.²³² Domstolen slår endvidere fast, at medlemsstaterne skal foretage vurderingen på baggrund af prognoser af tidsrammen for vandets reaktion på de foranstaltninger, der er taget i handlingsprogrammet.²³³ Domstolens afgørelse betyder, for Danmark, at når overvågningsdata viser, at der ikke har været nogen forbedring i vandkvaliteten siden sidste overvågningsperiode, må det være klart for de danske myndigheder, at de trufne foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.

DCE fremhæver, at forandringer i klimaet medfører et behov for yderligere tiltag til at reducere tilførslen af næringsstoffer. EU-domstolen understreger endvidere i C-543/16, at forudsete såvel som uforudsete klimatiske forhold ikke kan begrunde, at gødskningsreglerne ikke sikrer ligevægtsprincippet. Klimatiske forhold har en betydelig indvirkning på mængden af kvælstof, der udvaskes og afstrømmes til vandmiljøet og Domstolens afgørelse betyder, at medlemsstaterne ikke kan undskylde sig med klimatiske forhold. Klimaforandringer kræver en adaptiv regulering, der reducerer kvælstofforurening i overensstemmelse med nitratdirektivets formål under hensyntagen til skiftende nedbør, temperaturer og andre vejrlig.

5.2.3 Når Danmark at opfylde vandrammedirektivets miljømål?

For at opnå vandrammedirektivets mål om ’god økologisk tilstand’ skal kvælstoftilførslen ned på 42.000 ton kvælstof om året, hvilket svarer til en reduktion på 26 pct. af de nuværende (2015) tilførsler.²³⁴ Forskere er

²³⁰ Hansen et al, (2018) *Marine områder 2016*. NOVANA. s. 115.

²³¹ Nitratdirektivet artikel 5 stk. 5, jf. artikel 1

²³² C-543/16 Kommissionen mod Tyskland, præmis 61

²³³ Ibid., præmis 65 og 66, hvor Domstolen henviser til nitratdirektivets bilag V, nr. 4, litra e)

²³⁴ Markager, S. (2015) *Naturen sætter en grænse – status for om diskussionen om landbrug, kvælstof og havmiljø*. *Aktuel Naturvidenskab* nr. 3, 2015 s. 34 – 39, s. 39

ikke i tvivl om, at Danmark ikke når at opfylde vandrammedirektivets målsætning om god økologisk tilstand i fjerde og kystnære områder.²³⁵

”Det vil [...] kræve en forstærket indsats med nye og meget effektive virkemidler at nå måltallet i 2027, som er sidste deadline ifølge vandrammedirektivet. Da god økologisk tilstand ydermere tager fra flere til mange år at blive nået, efter at næringsstofniveauerne er nedbragt, er konsekvensen, at Danmark [...] ikke vil opfylde vandrammedirektivets forpligtelser for de kystnære havområder i 2027”

På baggrund af den foreliggende naturvidenskabelige viden, når Danmark ikke at opnå 'god økologisk tilstand' i 2027 med den nuværende indsats. Selv med den rette indsats kan målet stadig ikke nås på grund af den tidsmæssige forskydning, der er fra nedbringelse af kvælstof og fosfor, til økosystemerne har genetableret en 'god økologisk tilstand'

5.2.4 Danmark opgiver havstrategirammedirektivets og HELCOMs mål 'god miljøtilstand' i 2020

Danmark er ved havstrategirammedirektivet forpligtet til at opnå 'god miljøtilstand' i havmiljøet senest i 2020.²³⁶ Direktivet er i dansk ret gennemført i havstrategiloven, der fastsætter rammerne for udarbejdelse af basisanalyser, beskrivelse af 'god miljøtilstand' fastsættelse af miljømål, overvågning og indsatsprogrammer mv.²³⁷

Miljø- og Fødevarerministeriets departement har i forbindelse med 'indfasning af kvælstof til akvakulturerhvervet' udtalt i et høringsnotat, at Danmark forventer ikke at nå målet om 'god miljøtilstand' for havmiljøet i 2020.²³⁸ Det fremgår af notatet, at det bl.a. skyldes frigivelse af næringsstoffer, der er ophobet i havbunden og tilførslen af næringsrigt vand fra Østersøen.²³⁹ Kommissionen har konstateret, at en række lande omkring Østersøen har opgivet at opnå 'god miljøtilstand' i 2020. Det kom frem i forbindelse med Kommissionens vurdering af medlemsstaternes indsatsprogram under havstrategirammedirektivet, men Danmark indgik ikke i vurderingen, da Danmark ikke havde afrapporteret i overensstemmelse med havstrategirammedirektivets artikel 16.²⁴⁰

Når Danmark har opgivet målet om at opnå 'god miljøtilstand', skal det ses i sammenhæng med, at det blev besluttet i landbrugspakken, at mængden af kvælstof, der er mulig at anvende, på land (jordbrug) og på havet (havdambrug) skulle øges. I Danmark er de lovgivningsmæssige ændringer bl.a. understøttet af et argument om, at der skulle være et 'miljømæssigt råderum' - altså et ubrugt rum til at udlede yderligere kvælstof.²⁴¹ Begrebet 'miljømæssigt råderum' er dog hverken en del af de forpligtelser Danmark har overfor HELCOM eller EU.²⁴² Det følger af HELCOMs ottende princip for den regnskabsmetodiske håndtering af ekstra næringsstofreduktioner, at udledningen af næringsstoffer bør – i henhold til forsigtighedsprincippet - ikke med

²³⁵ Borum J, K. Sand-Jensen, H.H. Bruun, (2016) *Landbrugspakken – et risikabelt kvælstofeksperiment?* Aktuel Naturvidenskab nr. 3, 2016, s. 26-31, s. 31.

²³⁶ Havstrategirammedirektivet artikel 1 stk. 1, jf. afsnit 2.1.3

²³⁷ Lovbekendtgørelse nr. 117 af 26. januar 2017 om havstrategi

²³⁸ Miljø- og Fødevarerministeriet - Departementets høringsnotat blev udarbejdet i forbindelse med vedtagelse af lovforslag L 169 (Indfasning af kvælstof til akvakulturerhvervet)

²³⁹ Ibid., s. 11. Se også Basse, E.M. (2018) *Miljøgodkendelse af dambrug og havbrug – komplekse regler under ændringer som led i udmøntningen af Landbrugspakken (del I)*, s. 170 f. Tidsskrift for Miljø nr. 5, maj 2018, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

²⁴⁰ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om vurdering af medlemsstaternes indsatsprogrammer under havstrategirammedirektivet. COM(2018) 562 final [SWD(2018) 393 final]. Bruxelles den 31. juli 2018

²⁴¹ Se bl.a. begrebet anvendt i Fødevarer- og Landbrugspakkens, s. 13

²⁴² Kommissionens skrivelse af 29. november 2017, sagsnr. P-006702/2017. Se også Basse, E.M. (2018) *Miljøgodkendelse af dambrug og havbrug – komplekse regler under ændring som led i udmøntningen af Landbrugspakken (del II)*, s. 207 f.

vilje øges på grundlag af den regnskabsmæssige status for ekstra næringsstofreduktioner.²⁴³ Den tidligere miljø- og fødevareminister anerkendte ikke princippet, og udtalte i forhold hertil, at:²⁴⁴

”Jeg vil af principielle årsager ikke godkende dette princip, da jeg ikke mener, at HELCOM skal lægge begrænsninger for, hvordan Danmark vælger at udnytte de ekstrareduktioner, der er opnået nationalt.”

De lovgivningsmæssige ændringer, der er vedtaget som en udmøntning af landbrugspakken, giver mulighed for at øge mængden af næringsstoffer alt imens, at Danmark har opgivet at opnå ’god miljøtilstand’ i havmiljøet inden 2020. På den baggrund kan det ikke konkluderes, at den danske regulering er effektiv til at opfylde de forpligtelser, Danmark har tilsluttet sig i HELCOM eller havstrategirammedirektivet.

Kapitel 6

Konklusion

Formålet med at forske i den retlige beskyttelse af natur og vandøkosystemer mod landbrugets påvirkninger er at bidrage til en mere effektiv regulering af landbrugssektoren. En regulering, der proaktivt sikrer effektiv styring imod opfyldelse af de miljømål, der er fastsat i HELCOM, EU og som gennemført i Danmark for vandøkosystemerne og Natura 2000-habitatområderne.

Det helt grundlæggende formål med landbrugspakken er at skabe økonomisk vækst i landbrugs- og fødevarersektoren. Det er forundrende, at landbrugspakkens parter ikke udførte en juridisk vurdering af de reguleringsmæssige ændringers forenelighed med EU-retten. Den juridiske vurdering glimrer ved sit fravær, mens den strategiske miljøvurdering er, at landbrugspakken isoleret set vil indebære en mertilførsel af kvælstof til kystvande såvel som grundvand. Danmark er retligt forpligtet på, at der ikke sker en forværring i miljøtilstanden både for vand og Natura 2000-habitatområderne. Måltrettet regulering skal *dels* sikre, at vandøkosystemernes og Natura 2000-områdernes tilstand ikke forværres, *dels* bidrage til opfyldelse af de fastsatte miljømål.

6.1 Reguleringens virkemidler: kvælstof, harmoni og fosfor

Nye regler for fastsættelse af kvælstofkvoter blev vedtaget, som udmøntning af landbrugspakken, med henblik på at skabe en hjemmel for øget anvendelse af kvælstof. I henhold til nitratdirektivet og EU-domstolen skal kvælstofkvoter fastsættes i overensstemmelse med et biologisk ligevægtsprincip, hvor der er balance mellem den tilførte kvælstof, jordens reserver og afgrødens behov. Den danske gennemførelse af ligevægtsprincippet er baseret på et virksomhedsøkonomisk kriterium, og det er formentligt i strid med nitratdirektivet, eftersom gødningsniveauet ved det økonomiske optimum – ifølge Kommissionen – ofte er højere end det gødningsniveau, der svarer til det miljømæssige optimum.

Med henblik på at skabe vækstrum og øge aktiviteten, i den danske slagtesvinsproduktion og i slagterierne, blev harmonikravet lempet således, at der med de nye regler kan udbringes 170 kg. N pr. ha, i stedet for det hidtidige niveau på 140 kg. N pr. ha. Det betyder en øget udledning af fosfor. Det fremgår af lovbemærkningerne, at det ikke vil medføre en øget udledning af kvælstof, men det forekommer uklart hvad argumentationen herfor er. Under alle omstændigheder er det ikke tilladt for Danmark at tillade aktiviteter, der skader vandmiljøets tilstand eller Natura 2000-områdernes integritet.

Kommissionen viste sig tilbageholden med at gennemføre en ny kvægundtagelse i kølvandet på landbrugspakken. Kvægbrugenes produktion forudsætter kvægundtagelsen, og hvis Danmark ikke får kvægundtagelsen

²⁴³ HELCOMs Baltic Marine Environment Protection Commission, den 14-15. december 2016. *Draft methodology for accounting an extra reduction*. Principle 8.

²⁴⁴ Miljø- og Fødevareministeriets svar på spørgsmål 436 (MOF alm. del), den 27. februar 2018. Spørgsmålet blev stillet af Trine Torp (SF)

vil det medføre, at kvægbrugene meget hurtigt skal omstille deres produktion, hvor de enten skal rekvirere et langt større harmoniareal, afsætte til biogasanlæg eller reducere besætningen. Hvis et kvægbrug producerer mere husdyrgødning end, der lovligt kan afsættes, så er det et brud på krydsoverensstemmelsesreglerne. Det betyder, at dele af landbrugsstøtten bortfalder. Danmark kan kun få kvægundtagelsen, hvis direktivforpligtelserne er opfyldt, herunder de fastsatte miljømål. De sidste to kvægundtagelser har haft en forkortet varighed på to år, fordi Kommissionen er bekymret for reguleringens udvikling i Danmark. De danske kvægbrug er således økonomisk afhængige af, at regeringen opfylder EU-retlige forpligtelser.

Et flertal af søer i Danmark har ikke 'god økologisk status', og en væsentlig årsag hertil er en for stor tilførsel af fosfor. I forbindelse med gennemførelsen af kvægundtagelsen har Kommissionen dikteret, at Danmark gennemfører skærpede fosforlofter i oplande til sårbare søer. Danmark har i 2018 – ca. to år senere – fastsat regler for skærpede fosforlofter, hvilket er reguleret i et konstitutivt digitalt kort, der dog ikke inddrager 4000 af de mindste søer i beskyttelsen. Når det er ulovligt at forværre vandøkosystemernes tilstand eller skade Natura 2000-områdernes integritet, må det konstateres at være problematisk med en så væsentlig tidsforskydning fra, at reglerne blev lempet og til, at de kompenserende foranstaltninger gennemføres.

6.2 Målrettet regulering

Formålet med målrettet regulering er at beskytte Danmarks grundvand, kystvandmiljø og natur, men samtidigt også at sikre markante erhvervsøkonomiske gevinster for landbruget. Natur- og Landbrugskommissionen fremhævede især to meget væsentlig betragtninger i dens anbefaling om målrettet regulering, navnlig at en ny regulering skal skabe større gennemskuelighed og fleksibilitet, og at den eksisterende regulering ikke afvikles, før en ny regulering er klar til implementering.

Målrettet regulering er en kompenserende foranstaltning, der skal modvirke de lempelser i gødskningsreglerne, der udmøntede landbrugspakken. Gødskningsreglerne blev ændret allerede i primo 2016, men målrettet regulering er først indført i 2018, så der er en ikke uvæsentlig tidsforskydning på trods af Natur- og Landbrugskommissionens helt klare anbefalinger.

Hjørnestene i reguleringsdesignet er frivillige indsatser. Jordbrugsvirksomhederne yder en frivillig indsats til at overholde de tildelte kvælstofkvoter. Kommission var i kølvandet på landbrugspakken bekymret for, om en frivillig indsats kunne sikre det samlede indsatsbehov, og krævede, at den frivillige ordning skulle suppleres af obligatoriske krav. Det har medført, at gødskningsloven hjemler obligatoriske krav, men som kun bliver relevante, hvis der er et restindsatsbehov, der ikke er dækket af de frivillige indsatser. Der er dog hjemmel i gødskningsloven til, at miljø- og fødevarerministeriet kan udskyde et evt. udækket indsatsbehov. Udskydelse kan ske af administrative hensyn eller efter en *konkret faglig vurdering*, men det forekommer uklart hvilke kriterier, der gælder for den konkrete vurdering. I 2018 er muligheden anvendt med henvisning til, at kvælstofkvoterne afsat til akvakultur ikke er anvendt i det omfang, det var forventet. Reguleringens effektivitet til at opfylde forpligtelserne overfor HELCOM og EU til at nå 'god miljøstatus' synes således at være svækket i et ikke ubetydeligt omfang.

Staten yder økonomisk kompensation for den frivillige indsats under målrettet kvælstofregulering og til de, der er særligt hårdt ramt af skærpede fosforlofter. Kompensation ydes via tilskudsordninger finansieret med nationale midler under de minimis-støtte-forordningen.²⁴⁵ Danmark er i henhold til nitratdirektivet forpligtet til at regulere kvælstof med forurenere betaler-princippet, men det er der ikke tradition for i Danmark. Der er snarere tale om en skatteyder betaler-princip. Det er altså skatteyderne, der kompenserer jordbrugsvirksomhederne for de omkostninger, der måtte være forbundet med at begrænse forurening med kvælstof og fosfor.

I et samfundsøkonomisk perspektiv er der rum til forbedring i målrettet regulering. Tidsforskydningen mellem landbrugspakkens lempelser for gødskning og indsatsen med målrettet regulering kan have øget omkostningerne ved at opnå miljømålene, set over et længere tidsperspektiv. Det samfundsøkonomisk mest effektive er at basere målrettet regulering på afgifter, herunder kan provenuet evt. føres tilbage til jordbrugsvirksomhederne.

²⁴⁵ Det er ikke muligt at modtage økonomisk kompensation for eventuelle obligatoriske krav.

derne. Det vil være det billigste og administrativt enkleste for både stat og virksomheder. Omsættelige udvaskningskvoter er endvidere langt mere samfundsøkonomisk effektivt end normbaseret kvoter. Det betyder, at hvis det er et mål at opfylde miljømålene på en samfundsøkonomisk effektiv måde, kan reguleringsdesignet med fordel revideres.

I forhold til alle former for økonomisk tilskud og støtte til jordbrugsvirksomhederne er det afgørende, at det er afkoblet enhver produktionsbeslutning, da der ellers skabes en kontraproduktiv incitamentsstruktur. Anvendelse af forurenere betaler-princippet vil skabe et incitament til at minimere miljøomkostningerne mest muligt. I et samfundsperspektiv vil en effektiv incitamentsstruktur bidrage til, at miljøbelastende jordbrugsaktiviteter foretages der, hvor økosystemerne er robuste. De særligt sårbare økosystemer, hvor miljøomkostningen er høj, anvendes til mindre belastende aktiviteter – eller slet ingen forurenende aktivitet.

6.3 Målrettet regulerings effektivitet til at opnå miljømålene

Det videnskabelige grundlag – og det deri fastsatte indsatsbehov - er afgørende for, om Danmark opfylder miljømålene fastsat i regi af EU og HELCOM. Herudover har EU-domstolen for nyligt understreget, at kvælstofregulering skal være baseret på den bedste tilgængelige videnskabelige og tekniske viden samt de fysiske, geologiske og klimatiske forhold.

Landbrugspakkens såkaldte faglige grundlag er meget omstridt. *Dels* blev DCE's videnskabelige rapporter suppleret af et ikke-videnskabeligt dokument, der reducerede det af DCE fastsatte indsatsbehov i et ikke uvæsentligt omfang. *Dels* er der - imellem forskere - uenighed om validiteten i de regnemodeller, der er anvendt til at fastlægge indsatsbehovet. Forskere forventer, at landbrugspakken vil medføre forringede miljøforhold i kystvande og negative effekter på natur og land i de ferske vande. Forskerne konkluderer, at landbrugspakken er vedtaget på et grundlag af uvidenhed, da der ikke er forskningsmæssigt belæg for den anvendte regnemodel. På baggrund af den samlede portefølje af problemer og usikkerheder ved det videnskabelige grundlag vurderes det, at Danmarks regulering er i strid med nitratdirektivets krav om, at reguleringen skal være baseret på den bedst tilgængelige videnskabelige og tekniske viden.

Et sidste og helt afgørende parameter for om Danmarks regulering er effektiv til at opnå de fastsatte miljømål, er den *de facto* miljøtilstand.

Der er rapporteret en stigning i kvælstofoverskuddet som følge af den øgede gødsning, som landbrugspakkens ændringer medførte, og at de senere års forbedring i vandsøjlen er brudt på grund en stor tilførsel af næringsstoffer til havmiljøet. Herudover er der klimatisk betingede ændringer, der skaber et behov for yderligere tiltag til at reducere tilførslen af næringsstoffer. Danmark er forpligtet til i henhold til nitratdirektivet at iværksætte supplerende foranstaltninger til at reducere kvælstofforurening, når overvågningsprogrammet viser, at der ikke har været forbedringer. Det er endvidere i strid med både vandrammedirektivet og nitratdirektivet at forringe vandkvaliteten.

Flere forskere er ikke i tvivl om, at Danmark ikke når at opfylde vandrammedirektivets målsætning om 'god økologisk tilstand' i fjorde og kystnære områder inden den absolutte frist i 2027. En forstærket indsats er nødvendig, men selvom indsatsen forstærkes, vil den økologiske tilstand tage mange år om at genoprettes.

Danmark har opgivet at nå havstrategirammedirektivets og HELCOMs mål om 'god miljøtilstand' i havmiljøet, der skulle have været nået i 2020. Når Danmark opgiver målet, må det vurderes i lyset af de regelændringer, som udmøntning af landbrugspakken, der gav mulighed for at øge mængden af næringsstoffer i jordbrugsproduktion (og i akvakultur). Det skal endvidere vurderes i sammenhæng med en væsentlig nedjustering i indsatsbehovet, der lægger til grund for den retlige gennemførelse af kompenserende virkemidler, herunder målrettet regulering. Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at indsatsbehovet skubbes forud på baggrund af en vurdering af, at akvakultur ikke kommer til at anvende den hertil allokerede kvælstofkvote samtidig med, at Danmark har opgivet at opnå 'god miljøtilstand' i havmiljøet inden for den tidsramme, som Danmark retligt er forpligtet til. De regelændringer, der har udmøntet landbrugspakken vurderes således ikke at være forenelige med HELCOM og havstrategirammedirektivet.

Referencer

Litteratur

Alf Ross, Ret og Retfærdighed, København, 1953.

Anker, H. T. (1996) *Miljøretlig regulering på landbrugsområdet – særligt om handlingsplaner, og miljøkonsekvensvurderinger*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Anker, H. T. (2005) *Ny lovgivning til gennemførelse af EU's vandrammedirektiv EU's habitatdirektiv*. Tidsskrift for landbrugsret 2, juli 2005.

Anker, H.T (2015) *Agricultural nitrate pollution – regulatory approaches in the EU and Denmark*, Nordisk Miljörättslig Tidsskrift 2015:2.

Anker, H. T. (2016) *Måltrettet Regulering – ekspropriation eller ej?*, i moMentum: Måltrettet regulering – hvordan?, nr. 2, maj 2016).

Assenbjerg, L. (2018) *The Liability for Agro-ecosystems*. Artiklen er præsenteret på European Environmental Law Forum Konference 2018.

Assenbjerg, L. (2018) *Pligten til at sikre en effektiv regulering af landbrugets kvælstofudledning: Ny afgørelse fra EU-domstolen* (ikke udgivet).

Baaners, L. (2012) *Vandforvaltning og Vandplanlægning*, Københavns Universitet.

Basse, E. M. (2017) *Erhvervsmiljøretten*, Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Basse, E.M. (2018) *Miljøgodkendelse af dambrug og havbrug – komplekse regler under ændringer som led i udmøntningen af Landbrugspakken (del I)*, Tidsskrift for Miljø nr. 5, maj 2018, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Basse, E. M. (2018) *Miljøgodkendelse af dambrug og havbrug – komplekse regler under ændring som led I udmøntning af Landbrugspakken (del II)*, Tidsskrift for Miljø nr. 6, juni 2018, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Basse, E. M. (2018) *Beskyttelsen af grundvandet og vandindvindingsinteresser imod pesticidforurening*. Tidsskrift for Miljø, nr. 9, september 2018, Jurist- og økonomforbundets forlag.

Biggs et al (2015), *Principles for Building Resilience: Sustaining Ecosystem Services in Social-ecological systems*.

Borum J, K. Sand-Jensen, H.H. Bruun, (2016) *Landbrugspakken – et risikabelt kvælstofeksperiment?* Aktuel Naturvidenskab nr. 3, 2016, s. 26-31.

Brundtland-kommissionen (1987) *Vores Fælles Fremtid*.

Christensen, J. (2000), *Rätt och Kretslopp*, Iustus Förlag, Uppsala

DMU (Dansk Miljøundersøgelser), *Iltsvind – et naturfænomen løber løbsk*, http://www2.dmu.dk/1_viden/2_publicationer/3_miljobib/rapporter/4_iltsvind_kap1.pdf (2.8.2018).

Danmarks Statistik (2017), *Nyt fra Danmarks statistik nr. 302 - Afgrøder i dansk landbrug*.

Fischer, E. et al (2009) *Maturity and Methodology: Starting a Debate about Environmental Law Scholarship*, Journal of Environmental Law 21:2, published by Oxford University Press 13 May 2009.

Folke, C., Jansson, Å., Rockström, J., Olsson, P., Carpenter, S., Chapin, F., Crépin, A.S., Daily, G., Danell, K., Ebbesson, J., Elmqvist, T., Galaz, V., Moberg, F., Nilsson, M., Österblom, H., Ostrom, E., Persson, Å.,

Peterson, G., Polasky, S., Steffen, W., Walker, B., Westley, F. (2011) *Reconnecting to the Biosphere*. AMBIO, 0044-7447. Doi: 10.1007/s13280-011-0184-y.

Forsberg, M. (2012) *Skogen som Livsmiljø – En rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald*, Uppsala University.

Garmestani, A og Craig R. Allen (eds) (2014), *Social-Ecological Resilience and Law*, Columbia University Press.

Hardin, G (1968) *The Tragedy of the Commons*, Science 162 (3859), 1243-1248, DOI 10.1126/science.162.3859.1243.

Kammeradvokaten (2010) *Referenceanalyse af de EU-retlige rammer for arealregulering af husdyrbrug*, 24. september 2010 J.nr.: 40-2467 SFS/JKA/UHS.

Markager, S. (2015) *Naturen sætter en grænse – status for om diskussionen om landbrug, kvælstof og havmiljø*. Aktuel Naturvidenskab nr. 3, 2015 s. 34 – 39.

Nielsen, R. (2013) *New European Legal Realism – New Problems, New Solutions?* i European Legal Method – towards a New European Legal Realism?.

Nielsen, R. (2012) *Towards an Interactive Comparative Method for Studying the Multi-Layered EU legal Order*, i Ulla Neergaard og Ruth Nielsen (eds.) European Legal Method – in a Multi-Level EU Legal Order ss. 89-116 , DJØF Publishing, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Pagh (2015) *Notat om de danske gødningsnormer efter gødningsanvendelsesloven sammenhold med EU's nitratdirektiv af 28. juli 2015*.

Petersen, B. M. (2017) *Analyse af forudsætninger for landbrugspakken, udgivet af Danmarks Naturfredningsforening i november 2017*. URL: <http://www.dn.dk/media/24635/analyse-af-forudsætninger-for-landbrugspakken.pdf>.

Rockström, J., W. Steffen, K. Noone, Å. Persson, F. S. Chapin, III, E. Lambin, T. M. Lenton, M. Scheffer, C. Folke, H. Schellnhuber, B. Nykvist, C. A. De Wit, T. Hughes, S. van der Leeuw, H. Rodhe, S. Sörlin, P. K. Snyder, R. Costanza, U. Svedin, M. Falkenmark, L. Karlberg, R. W. Corell, V. J. Fabry, J. Hansen, B. Walker, D. Liverman, K. Richardson, P. Crutzen, and J. Foley. 2009. *Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity*. Ecology and Society 14(2): 32. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>.

Steffen, W. et al (2018) *Trajectories of the Earth System in the Anthropocene*, PNAS 8252-8259 August 14 2018 vol. 115 no. 33.

Westerlund, S. (2003) *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*, Åmyra Förlag, Uppsala.

Westerlund, S. (2010) *Miljörättsvetenskap med nödvändighet interaktiv* i Gräns och Westerlund, Interaktiv Rättsvetenskap – En antologi s. 181-202, Uppsala Universitet.

Westerlund, S. (2010) *Rätt och riktig rättsvetenskap*, Nordisk Miljörättslig Tidskrift / Nordic Environmental Law Journal 2010:1. s. 3-22.

EU retsakter

Lissabontraktaten om ændring af traktaten om den europæiske union og traktaten om oprettelse af det europæiske fællesskab (2007/C 306/01).

Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle

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

Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger.

Kommissionens svar på parlamentarisk forespørgsler og spørgsmål den 24. februar 2011, E-001696/2011, indsendt af Dan Jørgensen. Svar er afgivet den 4. april 2011 på Kommissionens vegne af Janez Potočnik.

Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2012/659 af 23. oktober 2012 (meddelt under nummer C(2012) 7182).

Kommissionens rapport den 16. november 2012 til Rådet og Europa-Parlamentet, COM(2012) 662 final, Bruxelles, *Bidraget fra havstrategirammedirektivet (2008/56/EF) til gennemførelsen af medlemsstaternes eller EU's eksisterende forpligtelser, tilsagn og initiativer på EU-plan eller på internationalt plan vedrørende miljøbeskyttelse af havområder.*

Kommissionens forordningen (EU) nr. 1408/2013 om de minimis-støtte i landbrugssektoren.

EU PILOT 8540/16/ENV, *Implementation in Denmark of Directives 91/676/EEC, 2000/60/EC, 92/43/EEC, in relation to the recently adopted agricultural package.*

Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/847 af 16. maj 2017 (meddelt under nummer C(2017) 2891).

Kommissionens skrivelse den 29. november 2017, sagsnr. P-006702/2017.

Kommissionen rapport til Europa-Parlamentet og Rådet COM(2018) 562 final [SWD(2018) 393 final]. Bruxelles den 31. juli 2018, *urdering af medlemsstaternes indsatsprogrammer under havstrategirammedirektivet.*

EU domme og afgørelser

C-293/97 *Standley m.fl.*

C-322/00 *Kommissionen mod Holland.*

C-266/00 *Kommissionen mod Luxemburg.*

C-161/01 *Kommissionen mod Tyskland.*

C-221/03 *Kommissionen mod Belgien.*

C-378/08 *Raffinerie Mediterranee.*

C-237/12 *Kommissionen mod Frankrig.*

C-461/13 *Freie Hansestadt Bremen.*

C-543/16 *Kommissionen mod Tyskland.*

HELCOM

Convention on the protection of the marine environment of the Baltic Sea Area, 1992 (Helsinki Convention). The Convention entered into force on 17 January 2000.

HELCOM Baltic Sea Action Plan, HELCOM Ministerial Meeting, 15 November 2007, Krakow, Poland.

HELCOM Copenhagen Ministerial Declaration, Taking Further Action to Implement the Baltic Sea Action Plan - Reaching Good Environmental Status for a healthy Baltic Sea, 3 October 2013, Copenhagen, Denmark.

HELCOMs Baltic Marine Environment Protection Commission, den 14-15. december 2016. *Draft methodology for accounting an extra reduction*. Principle 8.

Dansk lovgivning

Bekendtgørelse af lov nr. 126 af 26. januar 2017 om vandplanlægning.

Bekendtgørelse af lov nr. 117 af 26. januar 2017 om havstrategi.

Lov nr. 497 af 22. maj 2018 om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække og lov om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v. (Måltret kvælstofregulering).

Bekendtgørelse af lov nr. 996 af 25. juni 2018 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække.

Bekendtgørelse af lov nr. 1020 af 6. juli 2018 om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v.

Bekendtgørelse nr. 1037 af 27. juli 2018 om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2018/2019

Bekendtgørelse nr. 1076 af 28. august 2018 om erhvervmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v.

Bekendtgørelse af lov nr. 1121 af 3. september 2018 om miljøbeskyttelse.

Danske domme og afgørelser

Højesteret UfR 2006.1531 H.

Vestre Landsret V.L. B-1645-13.

Vestre Landsret UfR 2015.3550 V.

Vestre Landsret UfR 2016.1658V / MAD 2015.515/2.

Lovforslag, lovbemærkninger, bekendtgørelsesudkast og hørings svar

Lovforslag L 58 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække, FT 1997-98.

Lovforslag L 68 om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække, FT 2015-16.

Hørings svar til strategisk miljøvurdering vedr. ændrede gødskningsnormer, udarbejdet af Professor Kaj Sand-Jensen, Lektor Jens Borum og Lektor Hans Henrik Bruun. Biologisk Institut, Københavns Universitet. Bilag 13, L 68 FT 2015-16.

Lovforslag L 114 om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, lov om miljøbeskyttelse, lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække og forskellige andre love. (Ny regulering af husdyrbrug m.v. og indførelse af generelle regler for anvendelse af gødning på arealer og for husdyrbrug m.v. som udmøntning af dele af fødevare- og landbrugspakken samt ændringer som følge af VVM-direktivet m.v.), FT 2016-2017

Lovforslag L 145 Forslag til lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (Krav om etablering af målrettede efterafgrøder), FT 2016-2017

Lovforslag L 216 om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække og lov om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v. (Måltret kvælstofregulering m.v.), FT 2017-2018

Lovtidende A: Udkast af 3. oktober 2018 til Bekendtgørelse om nationalt tilskud til bedrifter med produktion af fjerkræ eller mink som kompensation for skærpede fosforlofter

Miljø- og Fødevareministeriet - Departementets høringsnotat blev udarbejdet i forbindelse med vedtagelse af lovforslag L 169 (Indfasning af kvælstof til akvakulturerhvervet)

Ministerier og styrelser

Kommissorium for Natur- og landbrugskommissionen udstukket af departementet i Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Natur- og Landbrugskommissionen, april 2013, *Natur og Landbrug – en ny start*.

Justitsministeriets brev af 3. september 2014 til Rigsadvokaten

NaturErhvervsstyrelsen, december 2015, *Miljørapport for forslag til plan for ændrede gødskningsnormer*.

Erhvervs- og Vækstministeriet, MOF 2015-16 Alm. del foreløbigt svar på spørgsmål 759 sagsnr.16/02021.

Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2016-2020.

Miljøstyrelsen (2017) *Oversigt over den danske regulering af næringsstoffer i landbruget og Det danske nitrathandlingsprogram, jf. Rådets direktiv af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (91/676/EØF)*.

Miljøstyrelsen den 19. juni 2017, *Leverandør-fejl i laboratorieanalyser*.

Miljø- og Fødevareministeriets svar på spørgsmål 436 (MOF alm. del), den 27. februar 2018. Spørgsmålet blev stillet af Trine Torp (SF)

Landbrugsstyrelsen (Miljø & Biodiversitet), den 28. februar 2018, Notat om høringssvar fra ekstern høring om udkast til forslag til lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og omplantedække og forskellige andre love (Målrettet kvælstofregulering m.v.), J. nr. 17-1161-000001.

Landbrugsstyrelsen (Miljø & Biodiversitet), den 22. juni 2018, Høring over udkast til bekendtgørelse om krav om etablering af målrettede efterafgrøder, bekendtgørelse om afgrænsning af ID15-områder samt bekendtgørelse om udskydelse af indsatsbehov. J.nr. 18-1261-000006.

Landbrugsstyrelsen (2018), *Oversigt over al kortdata fra landbrugs- og fiskeristyrelsen*.

Miljø- og Fødevareministeriet: Skærpede fosforlofter udløser tilskud til særligt berørte landmænd, publiceret den 21. marts 2018.

Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg, Miljø- og fødevareministerens besvarelse af spørgsmål nr. 980 (MOF alm. del) stillet 7. september 2018 efter ønske fra Simon Kollerup (S).

Miljø- og Fødevareministeriets pressemeddelelse den 12. december 2018, Ellemann-Jensen: Nu skal det være slut med at sprøjte ved drikkevandsboringer

Politiske aftaler

Fødevarer- og Landbrugspakken af den 22. december 2015

Aftale om målrettet regulering - Et nyt paradigme for miljøreguleringen af dansk landbrug, Miljø- og Fødevareministeriet – Departementet, indgået den 16. januar 2018.

Videnskab, teknik og økonomi

Jensen, P.J. (red.), Blicher-Mathiesen, G., Rasmusen, A., Vinther, F.V., Børgesen, C.D., Schelde, K., Rubæk, G., Sørensen, P., Olesen, J.E. & Knudsen, L. 2014. *Fastsættelse af baseline 2021. Effektivitet og planlagte*

virkemidler og ændrede betingelser for landbrugsproduktion i forhold til kvælstofudvaskning fra rodzonen for perioden 2013- 2021. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, 76 s. - Teknisk rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 43.

Børgesen, C.D., Thomsen, I.K., Hansen, E.M., Kristensen, I.T., Blicher-Mathiesen, G., Rolighed, J., Jensen, P.N., Olesen, J.E., Eriksen, J., *Notat om tilbagerulning af tre generelle krav, normreduktion, obligatoriske efterafgrøder og forbud med jordbearbejdning i efteråret.* 11. november 2015, udarbejdet af DCA (Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug) og DCE (Nationalt Center for Miljø og Energi).

Det Miljøøkonomiske Råd (2015) Økonomi og Miljø 2015, kapitel 1: Vandrammedirektivet og kvælstofregulering.

Kvælstofudvalget den 15. december 2015, *Teknisk notat om kvælstofudvalgets korrektioner.*

Jensen, P.N., Blicher-Mathiesen, G., Rolighed, J., Børgesen, C.D., Olesen, J.E., Thomsen, I.K., Kristensen, T., Sørensen, P. & Vinter, F.P. 2016. *Revurdering af baseline.* Aarhus Nationalt Center for Miljø og Energi, 60 s. – Teknisk rapport fra DCE Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 67.

Det Miljøøkonomiske Råd (2017) Økonomi og Miljø 2017 kapitel 1: Regulering af landbrugets kvælstofudledning.

GEUS (2018), *National Kvælstofmodel.*

Larsen, S.E., Windolf, J., Tornbjerg, H., Hoffmann, C.C., Søndergaard, M. & Blicher Mathiesen. 2018. *Genopretning af fejlbehæftede kvælstof- og fosforanalyser. Ferskvand.* Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi. - Teknisk rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 110.

Carstensen et al. 2018. *Betydningen af oxidationsmetode for målinger af total kvælstof og total fosfor i marine prøver.* Notat fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi.

Jensen, P.N., Boutrup, S., Fredshavn, J.R., Nielsen, V.V., Svendsen, L.M., Blicher Mathiesen, G., Thodsen, H., Johansson, L.S., Hansen, J.W., Therkildsen, O.R., Holm, T.E., Ellermann, T., Thorling, L. & Holm, A.G. 2018. *Vandmiljø og Natur 2016. NOVANA. Tilstand og udvikling - faglig sammenfatning.* Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, 58 s. - Videnskabelig rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 274.

Hansen, J.W. (red.) (2018) *Marine områder 2016.* NOVANA. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, 140 s. - Videnskabelig rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 253.

Nyhedsmedier

Landbrug og Fødevarer, marts 2014, *Målrettet N-regulering.*

Berlingske den 13. februar 2016, *Topforskere advarer om forkerte tal bag lovpakke.*

Altinget den 25. februar 2016, *Forskere: Landbrugspakken kommer til at koste mere natur, end vi tror.*

Berlingskes den 28. august 2016, *EU-straf truer kvægbønder: »For nogle landmænd vil det være dråben, der gør, at de må lukke«*.

Altinget den 22. marts 2018, *Landbruget er utilfreds trods ny støtteordning: fosforkrav bør udskydes.*

Ingeniøren den 25. juli 2018, *Udbredt iltsvind skyldes først og fremmest landbruget – ikke vejret.*

Bilag 1 – UDGÅET

Bilag 2 - Oversigt over reguleringens udvikling

Med henblik på at overskueliggøre indholdet af den nye lovgivning for gødskning og miljøbeskyttende virkemidler, der blev vedtaget som en konsekvens af udmøntningen af landbrugspakken opridses her en oversigt over reguleringens kronologiske udvikling. Reguleringen af det nævnte område er yderst kompleks bestående af love, bekendtgørelser og frivillige ordninger med bevillinger på finansloven. Herudover består reguleringen endvidere af handlingsplaner som eksempelvis nitrathandlingsplanen og vandområdeplaner. Reguleringen er i udstrakt grad baseret på videnskabelig viden formidlet i forskellige rapporter.

Umiddelbart efter landbrugspakkens vedtagelse i december 2015 blev kvælstofnormerne ændret ved lov nr. 186 af 2. marts 2016, der indebar en nyaffattelse af gødskningslovens § 6 stk.3 med henblik på at ministeren gennemførte lempelser i kvælstofnormerne samt nye regler for efterafgrødekrav.

Med landbrugspakken blev en ny efterafgrødeordning gennemført, hvilken var baseret på frivillighed. Med finansloven § 24 2016/2017 a.d. 24.23.07 blev der bevilget midler til økonomisk tilskud til efterafgrøder.

Som udmøntning af landbrugspakkens nye fosforregulering blev lov 2017-02-28 nr. 204 om ændring af lov om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug, lov om miljøbeskyttelse, lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække og forskellige andre love, vedtaget.

Med lov nr. 310 af 4. april 2017 blev målrettede efterafgrøder gennemført i gødskningslovens § 18 a, herunder blev et beregnet behov for reduktion af kvælstof fastlagt i bestemmelsen.

Målrettet kvælstofregulering, der blev aftalt i landbrugspakken, blev udmøntet i lovgivningen med lov nr. 497 af 22. maj 2018, der erstattede den ovenfor omtalte ændring i gødskningslovens § 18 a. Med denne lovændring blev de specifikke kvælstofreduktionskrav gældende for perioden 2018/2019 indført.

Den danske nitrathandlingsplan blev i forbindelse med vedtagelsen af landbrugspakken først forlænget og derefter ændret med implementering af de nye elementer i reguleringen af kvælstof, herunder øgede kvælstofnormer og miljøkompenserende foranstaltninger som efterafgrøder mv. Nitrathandlingsplanen er samlet i et dokument, der indeholder en oversigt over den danske regulering af kvælstof, under titlen: '*Oversigt over den danske regulering af næringsstoffer i landbruget og det danske nitrathandlingsprogram, jf. Rådets direktiv af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbrug (91/676/EØF)*'. Dokumentet er affattet i juni 2017 og udgivet af Miljøstyrelsen.

Som nævnt ovenfor er regulering i udstrakt grad baseret på videnskabelig viden. Viden om kvælstofudvaskning, vandkvaliteten i åer, søer, fjorde osv. Af de mest afgørende rapporter kan her nævnes 'Fastsættelse af baseline 2021',²⁴⁶ som er udgivet før landbrugspakken og 'Revurdering af baseline',²⁴⁷ som er udgivet i forbindelse med arbejdet, der funderer landbrugspakken.

Den ovenfor nævnte regulering indgår endvidere i et kompleks samspil med EU's landbrugsstøtteordninger, der bl.a. indeholder regler for grøn støtte, hvilket bl.a. indebærer krav om miljøfokusområder (ofte forkortet

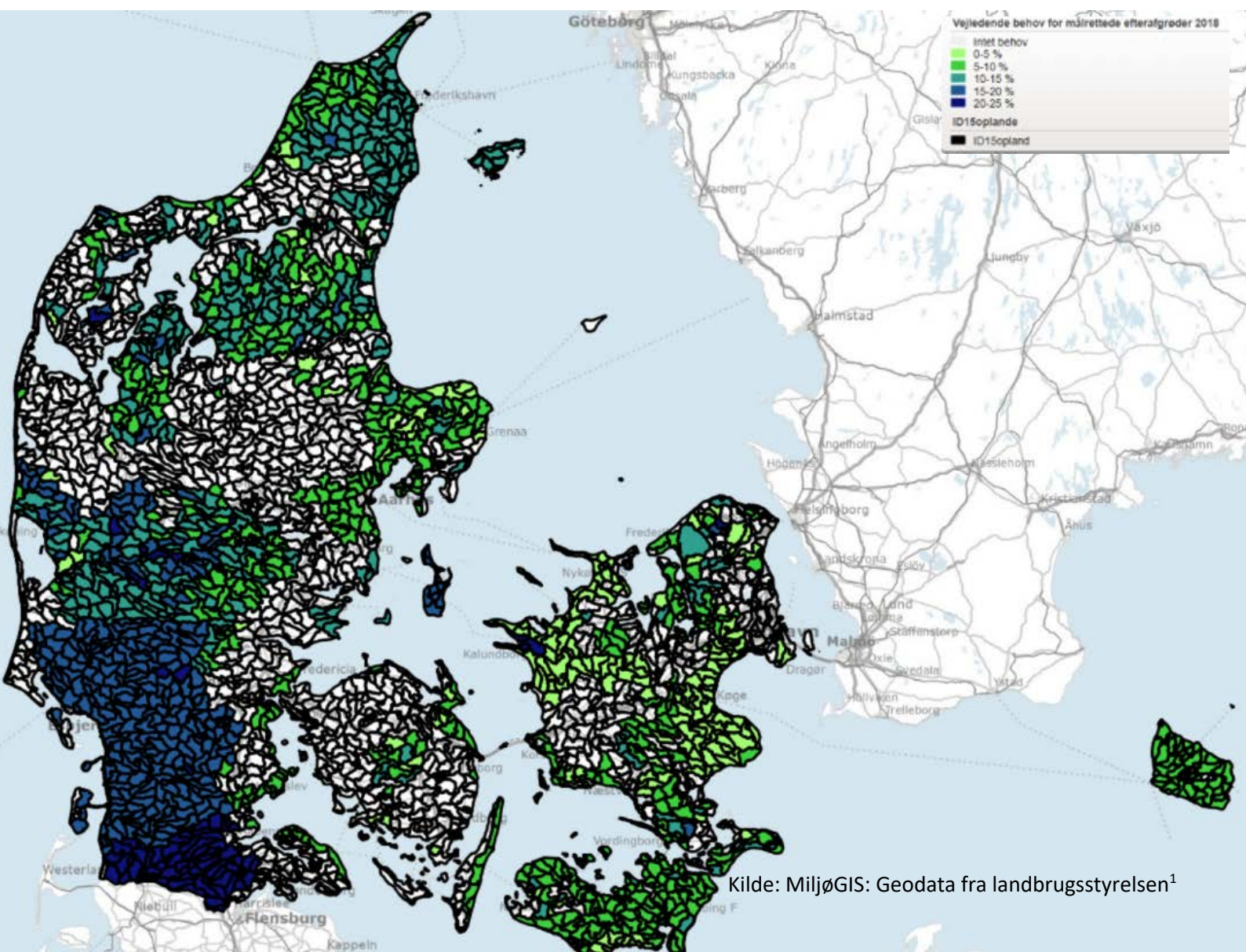
²⁴⁶ Jensen, P.J. (red.), Blicher-Mathiesen, G., Rasmusen, A., Vinther, F.V., Børgesen, C.D., Schelde, K., Rubæk, G., Sørensen, P., Olesen, J.E. & Knudsen, L. 2014. *Fastsættelse af baseline 2021. Effektivurdering af planlagte virkemidler og ændrede betingelser for landbrugsproduktion i forhold til kvælstofudvaskning fra rodzonen for perioden 2013- 2021*. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, 76 s. – Teknisk rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 43 <http://dce2.au.dk/pub/TR43.pdf>

²⁴⁷ Jensen, P.N., Blicher-Mathiesen, G., Rolighed, J., Børgesen, C.B., Olesen, J.E., Thomsen, I.K., Kristensen, T., Sørensen, P. & Vinther, F.P. 2016. *Revurdering af baseline*. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, 60 s. - Teknisk rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 67 <http://dce2.au.dk/pub/TR67.pdf>

MFO) samt landdistriktsprogrammet i perioden 2014-2020 hvor der bl.a. er afsat midler til kvælstofreducerende tiltag.²⁴⁸ Endelig skal krydsoverensstemmelsesreglerne nævnes, hvor økonomisk støtte betinges af, at en række krav, herunder miljøkrav, overholdes af jordbrugsvirksomhederne.

Reguleringen af gødskning og miljøbeskyttende virkemidler er afgjort meget kompleks. Der er mange regler og reguleringsinstrumenter, der indgår i et samspil med hinanden.

Bilag 3 – ID 15-områder og vejledende indsatsbehov 2018



²⁴⁸ Det danske landdistriktsprogram 2014-2020. Tilgængeligt her: http://lbst.dk/fileadmin/user_upload/NaturErhverv/Filer/Tvaergaaende/EU-arbejdet/Landdistriktsprogrammet_2014-2020/Landdistriktsprogram_4.0_GOD-KENDT_18.10.2017.pdf (2.7.2018).