

De danske forpligtelser i henhold til vandrammedirektivet og nitratdirektivet med fokus på dansk implementering af betydning for dansk landbrugs rammebetingelser ift. kvælstofpåvirkning af vand

The Danish obligations under the Water Framework Directive and Nitrates Directive with focus on Danish implementation of importance to the framework conditions of Danish agriculture in relation to emissions of nitrogen in water

af CHRISTINA S.H. CEDERFELD DE SIMONSEN

Specialet har til formål at belyse de danske forpligtelser i henhold til vandrammedirektivet (direktiv **2000/60/EF**) og nitratdirektivet (direktiv **91/676/EØF**) med særligt fokus på dansk implementering heraf af betydning for landbrugets rammebetingelser i forhold til kvælstofpåvirkning af vand.

Ved brug af retsdogmatisk metode behandles direktiverne samt udvalgt dansk lovregulering. Det konkluderes, at der ved implementering af direktiverne har foreligget manglende opfyldelse af både processuelle og materielle krav.

Danmark har modtaget åbningsskrivelser fra Kommissionen og har fået dom for manglende opfyldelse af vandrammedirektivets fristbestemmelser. Manglende vedtagelse af vandområdeplaner for perioden 2015-2021 samt udmøntningen af den politiske aftale *Fødevarer- og landbrugspakken* fra december 2015 kan medføre, at Danmark atter indbringes for EU-domstolen på grund af manglende opfyldelse af vandrammedirektivet og nitratdirektivet. Foruden forkert implementering er det diskutabelt, hvorvidt direktiverne overimplementeres, hvilket er af betydning for dansk landbrugs rammebetingelser.

Indholdsfortegnelse

<i>Abstract</i>	3
Forkortelsesoversigt	3
1. Introduktion	4
1.1. Formål og problemformulering	4
1.2. Emneafgrænsning	4
1.3. Metode5	
2. EU-retten.....	5
2.1. Fokus på miljø	5
2.2. Implementering af direktiver	6
2.3. EU-domstolen	7
2.4. Principper.....	8

3. Dansk miljøpolitik med særligt fokus på landbrugets rammebetingelser ift. kvælstofpåvirkningen af vand.....	9
4. EU's vandlovgivning	11
4.1. Vandrammedirektiv	11
4.1.1. Formål	11
4.1.2. Vandområdedistrikter.....	12
4.1.3. Miljømål.....	13
4.1.4. Indsatsprogrammer.....	16
4.1.5. Vandområdeplaner	16
4.2. Nitratdirektiv.....	18
4.2.1. Formål	18
4.2.2. Sårbare zoner.....	18
4.2.3. Foranstaltninger.....	19
4.2.4. Overvågningsprogrammer.....	21
5. Dansk lovgivning i et reguleringsmæssigt perspektiv	22
5.2. Begreberne <i>overimplementering</i> og <i>forkert implementering</i>	23
5.3. Dansk regulering.....	24
5.3.1. Vandplanlægning	24
5.3.1.1. Miljømålsloven	24
5.3.1.2. Vandplanlægningsloven	25
5.3.1.2.1. Miljømål	26
5.3.1.2.2. Indsatsprogrammer	27
5.3.1.2.3. Vandområdeplaner.....	27
5.3.1.3. Regulering	28
5.3.1.4. Forholdet til EU-retten.....	28
5.3.1.4.1. Tidsfrist - Planperiode 2009-2015	29
5.3.1.4.2. Tidsfrist - Planperiode 2015-2021	30
5.3.2. Randzoner.....	31
5.3.2.1. Tidligere krav om randzoner.....	31
5.3.2.2. Randzoner i fremtiden	32
5.3.2.3. Regulering	33
5.3.2.4. Forholdet til EU-retten.....	33
5.3.2.5. Forsat krav om bræmmer	34
5.3.3. Kvælstofkvoter og -normer	35
5.3.3.1. Regulering	37
5.3.3.2. Forholdet til EU-retten.....	37
5.3.3.2.1. Vandrammedirektivet(VRD).....	38
5.3.3.2.2. Nitratdirektivet(ND).....	40
5.3.3.2.3. Økonomisk optimum	42
5.3.4. Harmonikrav.....	45
5.3.4.1. Regulering	46
5.3.4.2. Forholdet til EU-retten.....	47
5.3.4.3. Undtagelsen for kvægbrug	47

6. Konklusion/Perspektivering.....	48
Litteratur	52

Abstract

The thesis aims to illuminate the Danish obligations under the Water Framework Directive (Directive 2000/60 / EC) and Nitrates Directive (Directive 91/676 / EEC) with particular focus on Danish implementation services of importance to the framework conditions of Danish agriculture in relation to nitrogen emissions in water.

Using legal dogmatic method, the thesis deals with the directives and selected Danish regulation. It concludes, with the implementation of the directives, that challenges as regards to compliance with both procedural and substantive requirements has occurred. Denmark has received letters of formal notice from the Commission and was convicted of non-compliance with the period provisions in the Water Framework Directive. Non-adoption of river basin management plans for the period 2015-2021 as well as the implementation of the political agreement Food and agriculture package from December 2015 may resolve in Denmark being brought before the European Court of Justice once again because of non-compliance with the Water Framework Directive and Nitrates Directive. In addition to improper implementation, it is debatable whether the directives are given additional powers when transposed into the Danish national law which is of importance to Danish agricultural conditions.

Forkortelsesoversigt

Ang.	Angående
Art.	Artikel
Bl.a.	Blandt andet
Ca.	Cirka
Ff.	Flere følgende
Fx	For eksempel
Ha	Hektar
I.f.	In fine
Ift.	I forhold til
Iht.	I henhold til
Jf.	Jævnfør
Mv.	Med videre
Pga.	På grund af
Pkt.	Punkt
S.	Side

Se litteraturlisten for korthenvisninger til love, juridisk litteratur mv.

1. Introduktion

I Danmark baseres vandforsyning på indvinding af grundvand, der fx anvendes til drikkevand efter en simpel vandbehandling. Idet grundvandet til dels dannes under danske landbrugsarealer, er vandressourcernes kvantitet og kvalitet sårbare over for landbrugets aktiviteter. Endvidere kan kvælstofudledning skade de kystnære vande.

Sat på spidsen er landbrugets interesser i et vist omfang i konflikt med samfundets interesser i et godt vandmiljø. Dog er det ikke realistisk at afskaffe landbruget, der bidrager til vækst og udvikling, og landbrugssektoren er ikke uenig i betydningen af et godt vandmiljø. Derfor må en middelvej findes, hvor der fastsættes rammebetingelser for landbrugets aktiviteter ift. kvælstofpåvirkning af vand.

En stor del af den danske regulering bygger på EU-retlig regulering. Dansk implementering af vandrammedirektivet og nitratdirektivet giver dog flere udfordringer.

1.1. Formål og problemformulering

Med udgangspunkt i ovenstående problematik er formålet at belyse de danske forpligtelser iht. vandrammedirektivet og nitratdirektivet med særligt fokus på dansk implementering heraf af betydning for landbrugets rammebetingelser ift. kvælstofpåvirkning af vand.

1.2. Emneafgrænsning

Implementering af vandrammedirektivet (VRD) og nitratdirektivet (ND) er sket i flere danske bestemmelser af betydning for dansk landbrugs rammebetingelser ift. kvælstofpåvirkning af vand, hvorfor et udsnit af de danske regler behandles, fx harmonikrav.

VRD tilsigter at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand. En nedbringelse af vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater fra landbruget iht. ND er en integreret del af VRD. Derfor haves fokus på disse 2 direktiver.

Idet specialet har fokus på kvælstofpåvirkning af vand pga. krav til specialets længde, behandles pesticid-påvirkning, Natura 2000-områder, beskyttede § 3-områder, ammoniak- og klimapåvirkning ikke.

Statsstøtteregele, herunder krydsoverensstemmelseskrav, behandles ikke. Ekspropriationsretlige problematikker med undtagelse af enkelte bemærkninger behandles ikke.

Formel gennemførelse og implementeringspraksis hos diverse styrelser samt implementeringsmodeller behandles ikke.

Landbrugets rammebetingelser ift. kvælstofpåvirkning af vand er et aktuelt politisk emne. Dette speciale er et juridisk speciale, men det har et krydsfelt til politik.

Specialet behandler regulering til og med den 15. april 2016. Det indebærer bl.a., at den politiske aftale om en Naturpakke omtales, men ikke behandles.

1.3. Metode

Specialet tager udgangspunkt i den traditionelle retsdogmatiske metode, idet specialet beskriver, systematiserer og analyserer gældende ret i dag (*de lege lata*) med henblik på at kunne besvare specialets problemformulering.

Specialet behandler såvel dansk ret som EU-ret, der er en del af dansk ret, jf. også grundlovens § 20. Specialet inddrager i den forbindelse relevante juridiske retskilder, herunder love, bekendtgørelser, forarbejder og retspraksis. Specialet anvender også juridisk litteratur, der supplerer forståelsen af retskilderne.

Ved behandlingen af EU-retten anvendes såvel primære som sekundære retskilder¹. De primære retskilder er her Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og omtales alene kort. Fokus er på vandrammedirektivet og nitratdirektivet, der er sekundære retskilder.

Endvidere inddrages relevant dansk og EU-retlig retspraksis med det formål at klarlægge retsstillingen.

2. EU-retten

Regulering af miljøet finder sted på nationalt og internationalt plan, herunder ved folkeretlige aftaler samt EU-retlig regulering. Der er en afgørende forskel mellem regulering ved folkeretlige aftaler og ved EU-retten. EU-retten har en overnational karakter, hvor EU-retten har forrang ift. de danske retsregler. Endvidere er de af EU's lovgivende institutioners regler direkte bindende for Danmark². Derimod er det Folketinget, der bestemmer, hvorvidt Danmark skal tiltræde en given folkeretlig aftale³.

Regulering af kvælstofforurening af vand bør af naturlige årsager ikke alene behandles inden for de enkelte medlemsstaters landegrænser. En forudsætning for en behandling af landbrugets rammebetingelser er en forståelse for den EU-ret, der ligger bag dansk lovregulering. I det følgende behandles et udsnit af kendetegn for EU-retten.

2.1. Fokus på miljø

Nuværende EU er en videreudvikling af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, der blev oprettet i 1952. Formålet var oprindeligt at etablere et tæt samarbejde om produktion af kul og stål mellem bl.a. Frankrig og Tyskland for at genoprette økonomien i de europæiske lande samt sikre freden i Europa⁴. En fælles miljøpolitik var således ikke blandt de oprindelige formål. På Paris-topmødet i 1972 erkendte regerings- og statschefer dog væsentligheden af en fælles miljøpolitik, og i 1973 udformedes det 1. miljøprogram⁵.

¹EU-retten sonderer mellem: 1) primære kilder i form af EU's traktatgrundlag og 2) sekundære kilder, der udstedes med hjemmel i traktatgrundlaget

²EU-retten var et nyt folkeretligt system, jf. sag C-26/62, Van Gend en Loos, præmis II.B

³Pagh 2006, s. 81

⁴Daniel m.fl., s. 55-56

⁵Basse Miljøret 1, s. 195 og 267

EU har alene kompetence på de områder, hvortil medlemsstaterne har afgivet kompetence til EU, jf. TEU art. 5(1) og (2)⁶. EU arbejder for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på bl.a. et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, jf. TEU art. 3(3). TEUF art. 38-44 om landbrug og fiskeri angår bl.a. den fælleslandbrugspolitikens formål og indeholder hjemmel til vedtagelse af retsakter.

Der er tilføjet et afsnit om miljø, jf. art. 25 i Den Europæiske Fælles akt, der strækker sig fra TEUF art. 191-193. Unionens politik på miljøområdet skal bidrage til at forfølge flere mål, herunder bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten samt beskyttelse af menneskers sundhed, jf. TEUF art. 191(1)⁷.

TEUF art. 192 er en hjemmelbestemmelse⁸. Efter TEUF art. 193 er der hjemmel til, at medlemsstater kan fastsætte strengere nationale regler, der går videre end direktivet, med henblik på at beskytte de i direktivet fastsatte mål.

Udviklingen i EU er således gået i retning af stadig stigende fokus på miljøbeskyttelse⁹, og beskyttelsen af vandkvaliteten er nu en af hjørnestenene i EU's miljøpolitik.

2.2. Implementering af direktiver

Foruden de primære retskilders fokus på miljø følger det af TEUF art. 288, at miljøregulering kan ske ved sekundære retsakter såsom forordninger og direktiver. Specialet har fokus på 2 direktiver, men i EU vedtages også forordninger som styringsmiddel på miljøområdet. Fx er der en tendens til inden for den produktorienterede regulering at bruge forordninger frem for direktiver¹⁰.

Direktiver har til formål at harmonisere retsstillingen i medlemsstaterne. Der sondres mellem totalharmonisering¹¹, hvor medlemsstaterne ikke har mulighed for at vedtage særlige nationale regler, og minimumsharmonisering, hvor medlemsstaterne kan gennemføre strengere regler, end direktivet foreskriver. Andre former for harmonisering benyttes i begrænset omfang på miljøområdet¹².

Karakteristisk for direktiver er, at medlemsstaterne er forpligtet til at nå direktivets mål, men selve formen og midlerne hertil er overladt til medlemsstaterne jf. TEUF art. 288(3). Implementering i dansk ret kan ske ved en omskrivelse, inkorporering eller en kombination heraf samt ved kollektive overenskomster, jf. om sidstnævnte TEUF art. 153(3). Implementering er dog uforholdsmæssig, såfremt retstilstanden i forvejen er i overensstemmelse med et givent direktiv¹³.

Trods metodefrihed ved implementering gælder der 4 betingelser, der skal være iagttaget for at opfylde TEUF art. 288's krav. Retsstillingen skal i national ret efter imple-

⁶Se dog TEUF art. 352(1)

⁷Se også Basse Miljøret 1, s. 222-226. Se evt. Chartrets art. 37, der har samme juridiske værdi som en traktat, jf. TEU art. 6(1)

⁸Beslutningsprocessen i EU, herunder dens udvikling, behandles ikke

⁹Endvidere indeholder TEUF en miljøgaranti, se TEUF art. 114(4)ff.

¹⁰Anker 2013, s. 12

¹¹En anden sondring fremgår af Basse Miljøret 1, s. 255-258

¹²Anker 2013, s. 31

¹³Daniel m.fl., s. 160-165

mentering være klar og utvetydig. Reglerne skal være bindende. Der gælder visse krav til, hvordan et direktivs regler skal håndhæves i national ret. Endeligt skal implementering ske inden for den i direktivet fastsatte frist¹⁴.

EU-domstolen har formuleret doktrinen om den direkte effekt. Direktiver tillægges således på visse betingelser direkte virkning i national ret, hvormed direktiver fortrænger medlemsstatens nationale regler. Dermed bestyrker doktrinen direktivernes gennemslagskraft. Blandt betingelserne kan nævnes, *at* implementeringsfristen skal være overskredet, og *at* direktivreglen har til formål at give borgerne rettigheder¹⁵. Det ligger uden for specialets afgrænsning at vurdere, om nitratdirektivet og vandrammedirektivet tillægger borgerne rettigheder¹⁶.

2.3. EU-domstolen

EU-domstolen, jf. TEU art. 19(1)¹⁷, er den myndighed, der prøver EU-rettens regler, jf. TEU art. 19(3). Der skelnes mellem søgsmålstyper. Nationale tvister om en retsakts gyldighed og fortolkning skal forelægges EU-domstolen ved et præjudicielt søgsmål, jf. TEUF art. 267.

EU-domstolen fortolker i medfør af TEUF art. 267, der har til formål at sikre en ensartet anvendelse af den EU-retlige lovgivning, traktater samt afgør spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af EU-retsakter. EU-domstolen har derimod ikke kompetence til at tage stilling til en konkret sags retlige og faktiske omstændigheder. Dette er overladt til de nationale retsinstanter¹⁸.

EU-domstolens fortolkningsstil adskiller sig fra de danske domstoles fortolkning¹⁹. EU-domstolen tager udgangspunkt i en given bestemmelses ordlyd. Såfremt bestemmelsen er vagt formuleret, anvendes en formålsfortolkning²⁰. Ved en formålsfortolkning bidrager præambelen og hovedregler til fortolkningen af et givet regelsæt. Hovedregler fortolkes udvidende, mens undtagelser fortolkes indskrænkende²¹. I øvrigt er der forskel på EU-rettens og dansk rets anvendelse af forarbejder som fortolkningsbidrag²².

Af EU-domstolens praksis følger endvidere en pligt til EU-konform fortolkning, hvorefter nationale myndigheder i videst muligt omfang skal fortolke de nationale regler i

¹⁴Sørensen m.fl., s. 99-101

¹⁵Daniel m.fl., s. 269-273 og Basse Miljøret 1, s. 208-211

¹⁶Basse Miljøret 1, s. 210, anfører, at afgørelser tyder på, at miljødirektiver nu anses for at tillægge borgerne rettigheder. Moe 2015, s. 348, anfører, at: *"Det tyder på, at en del af de bestemmelser, der pålægger myndighederne pligter, kan påberåbes af borgerne"*. Se også TfM 2015,136 ang. vandrammedirektivets art. 4(1)

¹⁷Domstolen sættes i afdelinger, i den store afdeling eller i plenum, jf. TEUF art. 251. Om dommes præjudikatsværdi, se fx Broberg 2016, s. 13

¹⁸TEUF art. 267(2)og(3) sonderer mellem nationale retsinstanter, der er kompetente til efter eget skøn at rette præjudicielle spørgsmål henholdsvis er forpligtet til at indbringe en sag. Daniel m.fl., s. 328-340

¹⁹Se også C-283/81, præmis 18-20

²⁰Sørensen m.fl., s. 108

²¹Pagh 2006, s. 82-83. Om domstolens dynamiske fortolkning og l'effet utile", se Sørensen m.fl., s. 108 og Daniel m.fl., s. 71-73

²²Se Sørensen m.fl., s. 109-110, herunder note 56, og Moe 2015, s. 337-338

overensstemmelse med EU-rettens regler²³, jf. bl.a. sag C-91/92, præmis 26. Denne pligt styrker direktivers virkning i medlemsstaterne.

2.4. Principper

TEUF art. 191(2) fastlægger en række styrende miljøprincipper, der begrænser de nationale medlemsstaters frie råderum, såsom forsigtighedsprincippet og forurenere betaler-princippet(FBP).

Herudover gælder en række af EU-domstolen udviklede principper, fx princippet om forrang, der indebærer, at de EU-retlige regler har forrang ift. medlemsstaternes nationale regler²⁴.

FBP og proportionalitetsprincippet behandles nedenfor²⁵.

FBP blev formuleret af OECD i 1972 og er blevet indføjet i TEUF art. 191(2). FBP er dermed traktatfæstet, hvormed FBP er en bindende del af EU-retten. EU's institutioner skal således inddrage FBP ved udformning af sekundære retsakter mv.. FBP fremgår af en række direktiver, herunder vandrammedirektivet art. 9(1). FBP har flere funktioner, herunder at gøre offentlige krav om forureningsbegrænsning erstatningsfri²⁶.

FBP opfattes normalt at indebære et krav om, at miljøomkostninger internaliseres i producentens anlægs- og driftsomkostninger mv. Med internalisering forstås, at miljøomkostningerne bæres direkte af de for produktionen mv. ansvarlige parter. FBP indebærer dermed en pligt til at internalisere udgifter til forebyggelse af forurening, udgifter til at genoprette miljøet mv.²⁷.

Med fokus på landbruget angår forebyggende tiltag de krav, hvor landbruget skal betale udgifter for tiltag, der fx kan bestå i en reduktion af landbrugsarealet, herunder gødsningsfrie områder såsom bræmmer og randzoner. Den genoprettende funktion angår tilfælde, hvor der er sket en skade på miljøet med et miljøansvar til følge²⁸.

EU-domstolen har som den autoritative fortolker af EU-retten afgrænset FBP. I sag C-293/97, *Standley*, fastslog EU-domstolen, at landmænd ikke kan pålægges udgifter til begrænsning eller forebyggelse af nitratforurening, som ikke er begrundet i landbrugets egne forureninger, og som landbruget dermed ikke er ansvarlig for, jf. FBP og proportionalitetsprincippet, jf. præmis 51 og 52. EU-domstolen synes at tage afsæt i en fordelingstankegang af miljøomkostningerne. Modsætningsvist kan forurenere alene pålægges udgifter til begrænsning eller forebyggelse, som denne er ansvarlig for²⁹.

²³Daniel m.fl., s. 280-285, og Sørensen m.fl., s. 170-174

²⁴Daniel m.fl., s. 259-266, og Sørensen m.fl., s. 174-179

²⁵Om forholdet mellem principper, se fx Pagh 2006, s. 167-169

²⁶Pagh 2006, s. 129-140. Om FBP som et økonomisk princip, se Pagh 2006, s. 130-132, og Basse Miljøret 1, s. 119

²⁷Basse Miljøret 1, s. 119-124

²⁸Basse Miljøret 4, s. 645-646

²⁹Se også Forslag til afgørelse, Sag C-293/97, præmis 98. Om generaladvokaternes opgaver, se Daniel m.fl., s. 300

Proportionalitetsprincippet er traktatfæstet og fremgår af TEU art. 5(1) og (4). Af TEU art. 5(4) fremgår, at: ”I medfør af proportionalitetsprincippet går indholdet og formen af Unionens handling ikke videre end nødvendigt for at nå målene i traktaterne”.

Proportionalitetsprincippet indeholder et krav om forholdsmæssighed, hvorefter der skal være forholdsmæssighed mellem to forhold, ofte effekter af en foranstaltning og de hensyn, foranstaltningen skal varetage. Forholdsmæssigheden sikres ved at undersøge egnetheden og nødvendigheden af en given foranstaltning. EU-domstolen har opstillet en proportionalitetsprøvelse bestående af 3 elementer³⁰:

- Vurdering af egnethed af en foranstaltning
- Vurdering af nødvendighed af en foranstaltning
- Vurdering af balancen mellem foranstaltningen og det hensyn, som varetages ved foranstaltningen

Proportionalitetsprincippet er udtrykt i en lang række domme, herunder i sag C-2/97, præmis 48, hvorefter:

”Medlemsstaterne skal [...], når de i overensstemmelse med traktatens artikel 5 træffer alle de foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der udspringer af et direktiv, overholde fællesskabsrettens generelle retsgrundsætninger og navnlig proportionalitetsprincippet [...].”

Proportionalitetsprincippet er således essentielt ved medlemsstaternes implementering af et direktiv.

Som anført er der efter TEUF art. 193 hjemmel til, at medlemsstater kan fastsætte strengere nationale regler, der går videre end direktivet, med henblik på at beskytte de i direktivet fastsatte mål. EU-domstolen har fastslået, at hvor der på nationalt plan fastsættes strengere regler end påkrævet iht. et givet direktiv, finder det EU-retlige proportionalitetsprincip ikke anvendelse ift. de nationale regler, der går videre end direktivets minimumskrav, dersom disse ikke i øvrigt berører EU-regler, jf. sag C-6/03, præmis 62-63.

3. Dansk miljøpolitik med særligt fokus på landbrugets rammebetingelser ift. kvælstofpåvirkningen af vand

Dansk miljøpolitik undergår en fortsat udvikling. Afsnittet behandler den udvikling, som den politiske aftale om Fødevarer- og landbrugspakke af 22. december 2015 (Landbrugspakken) har til hensigt at bevirke med fokus på kvælstofpåvirkning af vand.

Landbrugs- og fødevarersektoren, hvis årlige eksport ifølge Landbrugspakkens afsnit 5 udgør omkring en fjerdedel af den danske vareeksport, er ifølge Landbrugspakken udfordret på flere fronter. Heriblandt nævnes miljøreguleringen og de lave priser på landbrugsvarer pga. bl.a. en faldende efterspørgsel fra det kinesiske marked samt det russiske importforbud. Endvidere har landbrugssektoren en stor gæld, som bl.a. skyldes høje jordpriser under højkonjunkturen i 00'erne samt udviklingen mod større bedrifter.

³⁰Daniel m.fl., s. 247-250

Landbrugspakken repræsenterer et paradigmeskifte for miljøreguleringen inden for landbruget. Miljøreguleringen i landbruget har i flere årtier været således, at landbrugsbedrifterne har været underlagt de samme regler og krav, uafhængigt af bedrifternes placering ift. sårbare kystvandsområder mv.. Fremadrettet er det ifølge Landbrugspakkens afsnit 1 hensigten, at miljøreguleringen skal ske med målrettede indsatser og regulering³¹.

Det fremadrettede indsatsbehov for vandmiljøindsatsen indebærer, at der skal udskydes et indsatsbehov på ca. 6.200 tons kvælstof til tredje vandplansperiode, at der skal iværksættes kollektive indsatser for ca. 3.800 tons kvælstof samt indføres en obligatorisk, målrettet regulering for ca. 3.800 tons kvælstof. Det indsatsniveau for kystvande og grundvand, der ikke dækkes af kollektive, frivillige virkemidler og omlægning af kravene ang. miljøfokusarealer, skal ifølge Landbrugspakkens afsnit 2.4 håndteres med obligatorisk og målrettet kvælstofregulering.

Den målrettede regulering indføres fra dyrknings sæsonen 2018/19 med en tredjedel om året frem mod fuld indfasning i dyrknings sæsonen 2020/21³². Den målrettede regulering, der forventes at bevirke, at de fleste landmænd vil opleve mindre omfangsrige krav ift. tidspunktet for indgåelsen af Landbrugspakken, skal bygge på 4 principper³³:

- Udvasningsadgang differentieres geografisk ift. målet for kvælstof tilstanden i kystområderne
- Den enkelte bedrift tildeles en udvasningsadgang til vandmiljøet, som er ens for alle inden for de enkelte kystvandoplande
- Den enkelte bedrift kan frit vælge virkemidler
- Der oprettes en kompensationsordning

Landbrugspakkens bilag 2 illustrerer fordeling af kvælstofkrav på det såkaldte blå danmarkskort. Ifølge kortet indgår især Fyn og Sjælland i den målrettede regulering med et højere reguleringstryk end i dag.

Landbrugspakken anfører i afsnit 2.4, at på sigt skal den målrettede regulering ende ud i emissionsbaseret regulering. En emissionsbaseret kvælstofregulering forudsætter en række målinger af kvælstofudvasningen på landbrugsbedrifter. Der tages initiativ hertil i Landbrugspakkens afsnit 1.2, hvorefter der skal foretages flere målinger.

Landbrugspakken har til hensigt at ændre arealreguleringen, herunder ved at ophæve de obligatoriske randzoner og udfase kvælstofnormreduktionen.

³¹Se også Natur- og Landbrugskommissionens slutrapport af 2013 anbefaling 11, hvorefter en ny regulering bør baseres på: *"forskellige arealers evne til at tilbageholde kvælstof (retention), afgrødens betydning for kvælstofudvasningen og sårbarheden for det enkelte vådområde"*. Beslutningsforslag til folketingsbeslutning om en fødevare- og landbrugspakke, B 39, blev fremsat i 2014 og siden forkastet, hvori Folketinget opfordrede den daværende regering til at fremsætte et lovforslag til gennemførelse af en fødevare- og landbrugspakke med 16 initiativer

³²I modsætning hertil se Natur- og Landbrugskommissionens slutrapport af 2013 anbefaling 11: *"Det er en klar forudsætning for den nye model for kvælstofregulering, [...] at eksisterende regulering ikke afvikles før ny regulering er udviklet og klar til implementering"*

³³Aftale om Fødevare- og landbrugspakke af 22. december 2015, afsnit 2.4

En række kompenserende miljøtiltag er opregnet i Landbrugspakkens afsnit 2.3 med det formål at undgå en forringelse af vandmiljøets tilstand.

Et af tiltagene angår det nationale krav om 240.000 ha efterafgrøder og det EU-retlige krav om udlægning af 5 % miljøfokusareal. Tiltaget indebærer, at landbrugsbedrifter ikke kan anvende brak, randzoner og lavskov til både at opfylde det nationale krav om eftergrøder og kravet om 5 % miljøfokusområde.

Et andet tiltag angår frivillige, kollektive kompenserende virkemidler. Der skal således iværksættes flere frivillige, kollektive kompenserende virkemidler såsom vådområder, minivådområder og skovrejsning mv.. Endvidere skulle en forpagtningsordning eller lignende lanceres fra 2017, der dog er afløst af en målrettet efterafgrødeordning³⁴.

4. EU's vandlovgivning

Regulering af vand er omfattende. 2 udvalgte direktiver behandles i dette afsnit.

4.1. Vandrammedirektiv

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (VRD)³⁵, der afløser en række ældre direktiver, jf. VRD art. 22(1) og (2), er et rammedirektiv. VRD fastsætter med afsæt i en række miljømål fælles principper samt en overordnet ramme for indsatsen til at beskytte vandområder, jf. VRD's præambel betragtning 18. De fælles principper og rammen for indsatsen skal udvikles af medlemsstaterne, der skal vedtage foranstaltninger inden for bestemte frister³⁶.

VRD er vedtaget med hjemmel i en bestemmelse, der nu svarer til TEUF art. 192(1). Det er et minimumsdirektiv, hvormed medlemsstaterne som minimum skal gennemføre de i direktivet fastsatte beskyttelsesforanstaltninger. Medlemsstaterne kan fastsætte strengere beskyttelsesforanstaltninger, end direktivet kræver, jf. TEUF art. 193.

Der er flere vanskeligheder ved VRD som følge af bl.a. den anvendte lovtæknik, hvor der er adskillige indbyrdes henvisninger mellem bestemmelser og til andre retsakter samt mange undtagelser uden klare afgrænsninger³⁷.

4.1.1. Formål

VRD art. 1 bestemmer, at det overordnede formål er at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, som bl.a. skal forebygge yderligere forringelse og beskytte og forbedre vandøkosystemernes tilstand mv., jf. VRD art. 1(a).

Formålet angår vandkvalitet, men selve vandmængden må kontrolleres af hensyn til vandkvaliteten, jf. VRD's præambel betragtning 19.

³⁴Se L 68: Svar på spørgsmål nr. 114 (endeligt svar, bilag – samlet referat) se ”Referat af møde med DG ENVI, Teknisk workshop, 5. februar 2016”

³⁵Om forarbejder, se KOM(97)49 som revideret ved bl.a. KOM(98)76

³⁶Se KOM(97)49, begrundelse, afsnit 2.6 og sag C-461/13, præmis 34

³⁷Forslag til afgørelse, sag C-461/13 præmis 4-5

VRD bygger på en række principper, herunder integrationsprincippet³⁸. Integrationsaspektet, der også benævnes den kombinerede metode, indebærer bl.a. iagttagelse af den bedste tilgængelige teknologi(BAT)³⁹.

Efter VRD art. 9(1) tager medlemsstaterne hensyn til princippet om, at alle omkostninger i forbindelse med forsyningspligtigheder, herunder miljømæssige og ressourcerelaterede omkostninger, skal dækkes, under hensyn til den økonomiske analyse iht. bilag III og i overensstemmelse med FBP. VRD baseres således på et princip om fuld omkostningsdækning. Indregning af omkostninger i vandprisen er et økonomisk virkemiddel, der er med til at sikre en integration mellem vandkvalitet og vandkvantitet⁴⁰. Idet FBP vægtes, kan det modsætningsvist slutes, at det vil være i strid med FBP, såfremt brugere af vand ikke betaler for de fuldstændige omkostninger.

Kommissionen har i samarbejde med EU-medlemslande og Norge udarbejdet en række vejledninger til VRD. Alene enkelte bemærkninger om disse gøres pga. afgrænsning.

4.1.2. Vandområdedistrikter

Et vandområdedistrikt er, jf. VRD art. 2⁴¹, nr. 15, defineret som:

”et land- og havområde bestående af et vandløbsopland eller flere tilstødende vandløbsoplande sammen med det tilhørende grundvand og kystvand, som i artikel 3, stk. 1, er fastlagt som hovedenhed for vandløbsoplandets forvaltning.”

Medlemsstaterne skal afgrænse de enkelte vandløbslande inden for deres nationale territorium og henlægge dem under særskilte vandområdedistrikter, jf. VRD art. 3(1). Vandløbslande, der dækker mere end en medlemsstats område, skal henlægges under et internationalt vandområdedistrikt, jf. art. 3(3). Dermed kan vandområdedistrikterne dække mere end ét lands territorium⁴².

Et vandområdedistrikt er således den enhed, der anvendes til at beskytte og anvende vand i medfør af VRD.

Medlemsstaterne skal sikre administrative ordninger for anvendelse af reglerne i VRD inden for hvert vandområdedistrikt, herunder udpegelse af en kompetent myndighed, jf. art. 3(2) og (7). Medlemsstaterne meddeler iht. VRD art. 3(8) de i bilag I opregnede oplysninger om alle ansvarlige myndigheder, herunder en beskrivelse af hver ansvarlig myndigheds juridiske og administrative ansvar og dens rolle i hvert vandområdedistrikt, jf. bilag I, nr. iv⁴³.

³⁸Princippet fremgår også af TEUF art. 11 og Chartrets art. 37. Idet integrationsprincippet fremgår af TEUF's afsnit II om almindelige bestemmelser, må princippet anses for fundamentalt i EU's arbejde. Se også Basse Miljøret 1, s. 116-119 og Basse Miljøret 3, s. 423-424

³⁹Se art. 10

⁴⁰Basse Miljøret 3, s. 423 og 433

⁴¹VRD art. 2 fastlægger definitioner anvendt i VRD, herunder vandløbsopland, jf. VRD art. 2, nr. 13

⁴²Om tredjelands territorium, se art. 3(5). Se også Basse Miljøret 3, s. 429-431

⁴³Denne forpligtelse påstod Kommissionen for tilsidesat af Danmark ved åbningsskrivelse modtaget den 22/03/2005. Se evt. Europaudvalget 2014-15, Bilag 163

Den vandområdebaserede forvaltning har til hensigt at opfylde vandkvalitetsmålsætninger og at samordne foranstaltninger fastsat til opfyldelse heraf, jf. art. 3(4)⁴⁴.

4.1.3. Miljømål

VRD sonderer mellem miljømål ang. god tilstand mv. og vandkvalitetskrav ang. koncentrationen af forskellige stoffer mv.. Hvor miljømål angår de overordnede mål for de enkelte vandområders eller -ressourcers kvalitet, angår vandkvalitetskrav de mere specifikke krav til grænseværdier⁴⁵.

Art. 4 fastsætter miljømål og foranstaltninger, der skal være udgangspunktet ved iværksættelsen af de indsatsprogrammer efter art. 11, der er angivet i vandområdeplanerne efter art. 13. Disse krav suppleres af Europa-Parlamentets og Rådets pligt til at fastsætte strategier for beskyttelsen af overfladevand og grundvand i medfør af art. 16-17.

Art. 4(1)(a) omhandler overfladevand, art. 4(1)(b) omhandler grundvand, og art. 4(1)(c) angår beskyttede områder⁴⁶.

VRD art. 4 opstiller en positiv og en negativ forpligtelse⁴⁷. Ifølge den positive forpligtelse skal medlemsstaterne opnå fastsatte miljømål, jf. art. 4(1)(a)(ii)(iii) og (1)(b)(ii). Forpligtelsen består i at beskytte, forbedre og restaurere med henblik på at opnå en god vandtilstand senest ved udgangen af 2015⁴⁸. Den negative forpligtelse fremgår af art. 4(1)(a)(i) og (b)(i), hvorefter medlemsstaterne skal iværksætte nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af vandtilstanden.

For overfladevand indebærer en god tilstand, at vandforekomsten har såvel god økologisk tilstand som god kemisk tilstand, jf. art. 2, nr. 18. God grundvandstilstand indebærer en tilstand, hvor både dens kvantitative (forholdet mellem indvinding og grundvandsdannelse) og dens kemiske tilstand i det mindste er *god*, jf. art. 2, nr. 20 og 26.

God kemisk tilstand for grundvand er, jf. art. 2, nr. 25, en tilstand, der opfylder alle betingelser i tabel 2.3.2 i bilag V⁴⁹. I tabellen henvises bl.a. til kvalitetskrav iht. anden fællesskabslovgivning fastsat efter VRD art. 17. Kvalitetskrav til grundvand er iht.

⁴⁴Se også den engelske tekst sammenholdt med Miljøstyrelsens Redegørelse om Vandrammedirektivet af 2001, s. 19

⁴⁵I 2001 blev en liste med prioriterede stoffer inden for vandpolitik vedtaget, jf. beslutning 2455/2001/EF sammenholdt med KOM(2000)47 og KOM(2001)17, der er tilføjet som bilag X til VRD. Direktiv 2008/105/EF fastlægger miljøkvalitetskrav for prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer, jf. VRD art. 16, med henblik på at opnå en god kemisk tilstand for overfladevand, jf. dennes art. 1. Se også Basse Miljøret 3, s. 421 og 429

⁴⁶Art. 4(1)(c) behandles ikke pga. afgrænsning. Det bemærkes dog, at art. 6(1) foreskriver oprettelsen af et register over beskyttede områder, der skal omfatte alle forekomster af vand, der er udpeget iht. artikel 7, stk. 1 samt beskyttede områder nævnt i bilag IV, jf. art. 6(2). Efter bilag IV(1)(iv) skal det i art. 6 foreskrevet register over beskyttede områder omfatte bl.a. næringsstoffølsomme områder, herunder områder udpeget som sårbare områder i medfør af nitratdirektivet. Art. 4(1)(c) har givet anledning til en del fortolkningstvivil ift. brug af undtagelsesbestemmelser, se fx Basse Miljøret 3, s. 428-429

⁴⁷Basse Miljøret 3, s. 424

⁴⁸Art. 4(1)(a)(iii) svarer i sit indhold til art. 4(1)(a)(ii), men medlemsstater skal med indsatsprogrammerne kun iværksætte foranstaltninger til beskyttelse og forbedring af vandområder, ikke restaurering

⁴⁹VRD bilag V fastsætter parametre ang. tilstanden for overfladevand og grundvand. VRD anvender i øvrigt princippet one-out-all-out, se også sag C-461/13, præmis 59

VRD art. 17 fastlagt i grundvandsdirektivet(direktiv 2006/118/EF)⁵⁰. Det fastsættes i grundvandsdirektivets art. 3(1)(a) med henvisning til bilag I, at der gælder et kvalitetskrav på 50 mg nitrat/l for grundvand.

For grundvand gælder der også et krav om vending af væsentlige og vedvarende opadgående tendenser af koncentrationen af et hvilket som helst forurenende stof fra menneskelig aktivitet med henblik på en progressiv reduktion af forureningen af grundvandet, jf. art. 4(1)(b)(iii).

Art. 4(2) fastlægger, at hvis mere end ét af målene i art. 4(1) gælder for en given forekomst af vand, skal det strengeste anvendes⁵¹.

Art. 4(3) giver medlemsstaterne på visse betingelser mulighed for at udpege et overfladevandområde som kunstigt eller stærkt modificeret. For sådanne vande er målsætningen i medfør af art. 4(1)(a)(iii) at opnå et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand.

VRD art. 4(3)(a)(iv) sammenholdt med kommissionens vejledning EU's Guidance document nr. 4 af 2003 ang. kunstigt eller stærkt modificeret overfladevandområder, anviser fx, at hensynet til dræning kan bruges som en begrundelse for at udpege et område som stærkt modificeret.

Art. 4(4)-(7) fastlægger en række muligheder for på visse betingelser at fravige art. 4(1) og direktivet. Art. 4(4) giver mulighed for at forlænge fristen i art. 4(1) for opfyldelse af miljømål på visse betingelser med op til to gange, det vil sige frem til 2027, bortset fra de tilfælde, hvor de naturlige forhold er af en sådan karakter, at målene ikke kan opfyldes inden for denne periode, jf. art. 4(4)(c). Begrundelsen for brug af art. 4(4) kan være, at alle nødvendige forbedringer i vandtilstanden ikke med rimelighed kan opnås, fordi der ville være uforholdsmæssigt store omkostninger forbundet med en færdiggørelse af forbedringerne inden for tidsplanen, jf. art. 4(4)(a)(ii).

Efter Art. 4(5) kan der for specifikke vandforekomster på visse betingelser fastsættes mindre strenge miljømål end god tilstand iht. art. 4(1). Midlertidig forringelse af vandforekomsternes tilstand er på visse betingelser ikke i strid med VRD, når det skyldes omstændigheder af naturlig art eller force majeure, jf. art. 4(6).

VRD er ikke misligholdt af en given medlemsstat, hvis fx manglende forebyggelse af et overfladevandområdes forringelse fra tilstanden, der kategoriseres som "høj", til tilstanden "god" skyldes nye bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter samt visse yderligere betingelser, jf. art. 4(7).

Ved anvendelsen af undtagelserne skal medlemsstaterne sikre, at dette ikke vedvarende udelukker eller hindrer opfyldelse af direktivets mål i andre forekomster af vand inden for samme vandområdedistrikt eller hindrer opfyldelse af anden fællesskabslovgivning,

⁵⁰Direktivet fastsætter specifikke foranstaltninger til forebyggelse af og kontrol med forurening af grundvand, jf. VRD art. 17(1)og(2), jf. direktivets art. 1(1)

⁵¹Se også note 35 i Forslag til afgørelse, sag C-461/13

jf. art. 4(8). Det skal sikres, at gennemførelsen af VRD ikke fører til et lavere beskyttelsesniveau end det, der følger af anden fællesskabslovgivning, jf. art. 4(9).

VRD indeholder en række regler for at sikre, at medlemsstaterne opfylder miljømålene, herunder art. 3, 5, 8, 11, 13 og bilag V, der indebærer en kompleks proces med det formål at gøre medlemsstaterne i stand til at gennemføre de foranstaltninger, som er nødvendige ift. de for deres vandområder identificerede egenskaber og karakteristika⁵².

VRD har givet anledning til usikkerheder i mere end én henseende. En del anses nu for afklaret i Bremen-sagen, C-461/13⁵³. EU-domstolen fastslog, at: *”forpligtelsen til at forebygge forringelse af vandområder af EU-lovgiver har fået selvstændig status og ikke blot er et redskab, der kan anvendes i forbindelse med forpligtelsen til forbedring af tilstanden for vandområder”*⁵⁴. Det følger endvidere, at art. 4(1)(a)(i)-(iii):

*”[...]skal fortolkes således, at medlemsstaterne – medmindre der indrømmes en fravigelse – er forpligtede til at nægte at godkende et enkeltprojekt, såfremt det kan medføre en forringelse af tilstanden for et overfladevandområde, eller når det indebærer risiko for, at der ikke opnås en god tilstand for overfladevand eller et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand på den i direktivet fastsatte dato”*⁵⁵.

Endvidere blev indholdet af begrebet ”forringelse af tilstanden” af et overfladevandområde fastlagt. Begrebet i art. 4(1)(a)(i) skal fortolkes således, at

*”[...]der foreligger en forringelse, når mindst et af kvalitetselementerne som omhandlet i dette direktivs bilag V falder et niveau, selv om denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Hvis det pågældende kvalitetselement som omhandlet i bilaget allerede befinder sig i den laveste klasse, udgør enhver forringelse af dette element imidlertid en »forringelse af tilstanden« for et overfladevandområde i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 1, litra a), nr. i)”*⁵⁶.

Bremen-sagen omhandlede alene et enkeltprojekt. Dommen kan imidlertid indebære, at et vandområdes miljømål skal anses for at udgøre en slags ramme for forringelser for projekter i vandområdet. Dette kan betyde, at når et projekt får tilladelse først, kan det pågældende projekt bruge denne ramme til ulempe for andre og senere projekter⁵⁷.

Foruden Bremen-sagen kan også nævnes Kommissionens sagsnr. 2006/4636 og C-525/12 ang. fortolkningen af begrebet ”forsyningspligtigheder”⁵⁸. Når VRD giver an-

⁵²Jf. sag C-461/13, præmis 42

⁵³Se også MAD 2015.279

⁵⁴Jf. præmis 49

⁵⁵Jf. præmis 51. Forslag til afgørelse, sag C-461/13, blev fulgt, jf. dennes præmis 110, nr. 1

⁵⁶Jf. præmis 70. Forslag til afgørelse, sag C-461/13, blev ikke fulgt, jf. dennes præmis 110, nr. 2

⁵⁷Jf. Bech-Bruun-nyhed om Bremen-sagen

⁵⁸Kommissionen fremsendte i 2011 en udtalelse ang. tilsidesættelse af forpligtelser iht. VRD ved fortolkningen af begrebet ”forsyningspligtigheder” og anvendelsen af begrebet iht. VRD’s regler om omkostningsdækning ved sådanne ydelser. Den danske regering afviste Kommissionens begrundelser. Tyskland havde ved implementering af VRD på tilsvarende måde som Danmark fortolket begrebet ”forsynings-

ledning til fortolkningsproblemer, er der en risiko for forskellig og forkert implementering i medlemsstaterne.

4.1.4. Indsatsprogrammer

Medlemsstaterne skal udarbejde et indsatsprogram for de foranstaltninger, der træffes med henblik på at opfylde miljømål iht. art. 4, jf. art. 11(1). Art. 11(1) udgør således et planlægningsredskab for hvert vandområdedistrikt eller for den del af et internationalt vandområdedistrikt, der ligger inden for en medlemsstats område. Der skal tage hensyn til de analyser, der kræves iht. art. 5.

Ethvert indsatsprogram skal indeholde grundlæggende foranstaltninger, som er minimumskrav, jf. art. 11(2)og(3). Grundlæggende foranstaltninger består bl.a. af foranstaltninger påkrævet for at gennemføre fællesskabslovgivningen ang. beskyttelse af vand, herunder fx foranstaltninger, der kræves iht. retsakter nævnt i bilag VI, del A, jf. art. 11(3)(a). I bilaget fremgår bl.a. nitratdirektivet, jf. bilag VI, del A(ix)

Medlemsstaterne skal anvende supplerende foranstaltninger, jf. art. 11(2)og(4), såfremt det er nødvendigt. Det vil sige i tilfælde, hvor miljømål iht. art. 4 ikke alene kan nås ved anvendelse af de grundlæggende foranstaltninger. Bilag VI, del B indeholder en ikke-udtømmende liste over sådanne foranstaltninger, fx økonomiske instrumenter eller skatte- og afgiftsregler, jf. bilag VI, del B(iii). I medfør af art. 11(4) er der også mulighed for, at medlemsstaterne kan vedtage yderligere supplerende foranstaltninger for yderligere at beskytte eller forbedre vand, som er omfattet af VRD.

Såfremt overvågning eller andre data viser, at målene i art. 4 for et vandområde ikke kan ventes opfyldt, skal der i medfør af art. 11(5) bl.a. fastsættes yderligere foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde målene.

Indsatsprogrammerne skal opstilles senest 9 år efter datoen for VRD's ikrafttræden, altså senest i december 2009⁵⁹, og foranstaltningerne skal være operationelle senest i december 2012, jf. art. 11(7). Indsatsprogrammerne revideres og ajourføres om nødvendigt senest 15 år efter VRD's ikrafttræden og derefter hvert sjette år, jf. art. 11(8).

4.1.5. Vandområdeplaner

Der skal udarbejdes en vandområdeplan for hvert vandområdedistrikt, jf. art. 13(1)⁶⁰. Planen skal indeholde oplysninger opregnet i VRD bilag VII, jf. art. 13(4), herunder en generel beskrivelse af vandområdedistriktets karakteristika iht. VRD art. 5 og bilag II, en liste over miljømål opstillet iht. art. 4 for overfladevand, grundvand og beskyttede områder samt et resumé af indsatsprogrammer iht. art. 11, jf. bilag VII(A)(1), (5) og (7). Dermed skal der foretages en planlægning for hvert vandområdedistrikt, der inddrager forhold, der kan påvirke vandmiljøet, samt omfatter løsninger inden for vandområdedistriktet.

pligtigheder". Dette endte i en sag mellem Kommission og Tyskland, hvor bl.a. Danmark intervenerede. Tyskland blev frifundet. Se sag C-525/12, Europaudvalget 2011-12, bilag 231 og Europaudvalget 2012-13, bilag 396

⁵⁹Se art. 25

⁶⁰For internationale vandområdedistrikter, se art. 13(2)og(3)

Sammenhængen mellem VRD art. 11 og planerne iht. art.13 understøttes af EU's Guidance Document no. 11 af 2003 afsnit 5.6, hvorefter: *"The plans are not the principal mechanism for implementing measures to achieve the environmental obligations imposed by the Directive. Those measures are to be set out in the programme of measures required by article 11 that is to be adopted for each river basin district"*.

Vandområdeplanerne skal i medfør af art. 13(6) offentliggøres senest ni år efter datoen for VRD's ikrafttræden, altså den 22. december 2009. Endvidere skal vandområdeplanerne revideres og ajourføres senest 15 år efter datoen for VRD's ikrafttræden og derefter hvert sjette år, jf. art. 13(7).

Art. 14 fastlægger regler om inddragelse af offentligheden. Af art. 15(1) følger, at medlemsstaterne senest tre måneder efter offentliggørelsen skal sende kopier af planerne til Kommissionen.

VRD fastsætter som anført en række frister, inden for hvilke medlemsstaterne skal opfylde visse krav. Der gælder dog en undladelsespligt inden fristernes udløb, jf. herved sag C-43/10, præmis 57, hvorefter medlemsstaterne:

"[...]mens fristen for dets gennemførelse løber, i henhold til Domstolens faste praksis skal afholde sig fra at vedtage foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det ved direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare. En sådan undladelsespligt, der påhviler samtlige nationale myndigheder, omfatter vedtagelsen af enhver generel eller specifik foranstaltning, der kan fremkalde en sådan fare[...]

Af præmis 58-59 følger, at undladelsespligten iht.:

"[...]artikel 10, stk. 2, EF[gældende loyalitetsprincip fremgår af TEU art. 4(3)], sammenholdt med artikel 249, stk. 3, EF[nu TEUF art. 288(3)], også [påhviler] medlemsstaterne i en overgangsperiode, i løbet af hvilken de fortsat må anvende deres nationale ordninger, selv om de ikke er i overensstemmelse med det pågældende direktiv[...]. Det samme gælder, når et direktiv, såsom direktiv 2000/60, indrømmer en overgangsperiode, i løbet af hvilken medlemsstaterne ikke har pligt til at træffe alle de foranstaltninger, som direktivet foreskriver."

Undladelsespligten indebærer dermed, at medlemsstaterne skal undlade at vedtage foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af målet iht. VRD art. 4 i alvorlig fare, jf. herved præmis 60. Pligten omfatter såvel generelle som specifikke foranstaltninger.

Af dommen kan udledes, at Danmark har pligt til at undlade at vedtage foranstaltninger inden datoen for udløbet af de i VRD fastsatte frister, der kan bringe virkeliggørelsen af fastsatte mål iht. art. 4(1) i alvorlig fare.

Som anført fastlægger VRD art. 4(4)-(7) dog en række muligheder for på visse betingelser at fravige art. 4(1) og direktivet.

4.2. Nitratdirektiv

Rådets direktiv af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (91/676/EØF)⁶¹ (ND) er et minimumsdirektiv vedtaget med hjemmel i en bestemmelse, der nu svarer til TEUF art. 192(1). Medlemsstaterne kan derfor i medfør af TEUF art. 193 vedtage strengere regler.

ND er opretholdt ved siden af VRD og skal ses i sammenhæng med VRD. En nedbringelse af nitrater til vandmiljøet fra landbruget er således en integreret del af VRD og et redskab til at nå målene i VRD. De foranstaltninger, der anvendes til at nå målene i VRD, bidrager også til at nå målene i ND⁶².

Grænseværdier for nitrat i vand er ikke fastlagt i ND, men i drikkevandsdirektivet (direktiv 98/83/EF) og grundvandsdirektivet, hvorfor ND også skal ses i sammenhæng med disse⁶³. Efter grundvandsdirektivets art. 3(1)(a) med henvisning til bilag I gælder der et kvalitetskrav på 50 mg nitrat/l for grundvand. Efter drikkevandsdirektivets art. 4(1)(b) skal medlemsstaterne træffe foranstaltninger for at sikre sundt og rent drikkevand, og drikkevand anses som sundt og rent, hvis det bl.a. opfylder minimumskrav fastsat i bilag I, del B ang. kemiske parametre. For nitrat er parameterværdien 50 mg/l. Medlemsstaterne fastsætter selv nationale værdier for de angivne parametre i bilag I, men disse må ikke være mindre strenge end værdierne i bilag I, jf. art. 5(1) og (2).

4.2.1. Formål

Kvælstof er et vigtigt næringsstof for planter og afgrøder. Landbrugets anvendelse af nitrater i organisk gødning og kunstgødning er en stor kilde til forurening af vandkvaliteten, jf. ND's præambel betragtning 5, hvorefter: *"hovedårsagen til forurening fra diffuse kilder af Fællesskabets vandområder er nitrater, der stammer fra landbruget"*. Dette kan bevirke problemer med eutrofiering.

ND har i medfør af art. 1 til formål, *dels* at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget, og *dels* at forebygge yderligere forurening af denne art. ND's præambel betragtning 6 anfører, at formålet med nedbringelsen og forebyggelsen er: *"at beskytte menneskets helbred, de levende ressourcer og vandøkosystemerne[...]"*.

ND har tre hovedelementer: 1) udpegning af sårbare zoner, 2) foranstaltninger og 3) overvågningsprogrammer⁶⁴. I følgende afsnit behandles disse hovedelementer.

4.2.2. Sårbare zoner

Medlemsstaterne skal kortlægge i overensstemmelse med bilag I vand, der er berørt af forurening, og vand, der kan blive berørt af forurening, hvis der ikke træffes foranstaltninger iht. ND art. 5, jf. art. 3(1).

⁶¹Om ND's forarbejder, se KOM(88)708 og KOM(89)544

⁶²Se COM(2013)683 final, afsnit 9, og Miljø- og Fødevarerministeriet-Juridisk vurdering, afsnit 3.2

⁶³Kvalitetskrav for nitrat i grundvandet er især central i Danmark, hvor grundvandet anvendes til drikkevand efter en simpel vandbehandling

⁶⁴Se også Basse Miljøret 4, s. 659-665

Af bilag I fremgår, at ved kortlægningen efter art. 3(1) anvendes bl.a. kriterier såsom, hvorvidt grundvandet indeholder eller kan komme til at indeholde mere end 50 mg nitrat/l, hvis der ikke træffes foranstaltninger iht. art. 5, jf. bilag I, del A.2. Dermed anvendes grundvandets indhold af nitrat/l som kriterium for kortlægning af grundvand.

Medlemsstaterne skal udpege sårbare zoner, hvor landbruget bidrager til forurening, og hvorfra der er afstrømning til vand, jf. art. 3(2). Dermed er udpegningen regionalt differentieret, afhængig af områdernes sårbarhed.

EU-Domstolen har i sag C-416/02, præmis 69, fortolket, hvad der forstås ved, at vandet er berørt af forurening. Det følger heraf, at det ikke er:

”[...]en nødvendig betingelse for at anse vand for at være »berørt af forureningen«, navnlig i den betydning, hvori dette udtryk anvendes i artikel 3, stk. 1[...], og for at det er nødvendigt at udpege det som sårbar zone i henhold til direktivets artikel 3, stk. 2, at udledningen af kvælstofforbindelser, der stammer fra landbruget, udelukkende bidrager til forureningen. Det er tilstrækkeligt, at de bidrager væsentligt hertil[...]”⁶⁵

I medfør af art. 3(5) kan medlemsstaterne imidlertid, som det er tilfældet i Danmark, gennemføre et handlingsprogram for hele det nationale område. Dermed udlægges hele det nationale område som sårbart. Da hele landet er udpeget som sårbart, gælder ND's krav for hele landet, og der sker som udgangspunkt ikke en differentieret udpegnings⁶⁶.

4.2.3. Foranstaltninger

ND sonderer mellem generelle og specifikke foranstaltninger. De generelle foranstaltninger fremgår af art. 4(1), hvorefter medlemsstaterne skal udarbejde kodeks for godt landmandskab⁶⁷ samt, hvor det er nødvendigt, indføre et program om uddannelse og information af landbrugerne. Dette skal ske med henblik på at beskytte alt vand mod forurening, hvormed dette også gælder uden for de udpegede zoner.

De specifikke foranstaltninger fremgår af art. 5 og gælder i de sårbare zoner. Idet hele Danmark er udpeget som nitratsårbart, skal der udarbejdes handlingsprogrammer for hele landet. Alene disse specifikke krav indeholder egentlig bindende regler for landbrugets håndtering af gødning⁶⁸.

Medlemsstaterne skal i medfør af art. 5(1) udarbejde handlingsprogrammer for de udpegede sårbare zoner.

Handlingsprogrammerne skal bestå af de i bilag III omhandlede foranstaltninger, jf. art. 5(4)(a). Ligevægtsprincippet fremgår af bilag III, pkt. 1.3.c, hvorefter medlemsstaterne

⁶⁵Se også sag C-356/13, præmis 59, der dog ikke foreligger på dansk, som henviser til C-416/02, præmis 69

⁶⁶Basse Miljøret 4, s. 661

⁶⁷I 1985 blev den første vandmiljøplan udformet, *NPO-handlingsplanen*. Denne handlingsplan byggede bl.a. på, at landbruget frivilligt gennem godt landmandskab skulle nedbringe forurening. Dermed anvendte Danmark ”godt landmandskab” før implementeringen af VRD

⁶⁸Basse Miljøret 4, s. 662

skal indføre foranstaltninger ang. begrænsning af tilførsel af gødning til jorden, som skal være i overensstemmelse med godt landmandskab og skal bygge på ligevægt mellem afgrødens forventede kvælstofbehov og kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødskning svarende til bl.a. mængden af kvælstof i jorden på det tidspunkt, hvor afgrødens behov herfor stiger væsentligt (resterende mængder sidst på vinteren).

I sag C-322/00, Kommissionen mod Nederlandene, fortolkede EU-domstolen ligevægtsprincippet, jf. herved præmis 84-85 og 94, hvorefter det:

”[...]fremgår[...] af direktivets artikel 5, stk. 4, litra a), sammenholdt med bilag III, nr. 1, 3), at de foranstaltninger, der skal indgå i handlingsprogrammerne, skal indeholde regler om at begrænse tilførslen af gødning til jorden, som er baseret på ligevægt mellem afgrødens forventede kvælstofbehov og kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødning, idet nævnte regler skal udformes som anvendelsesnormer.

Med henblik på at fastslå denne ligevægt, som er væsentlig for at kunne udarbejde nævnte anvendelsesnormer, skal medlemsstaterne i medfør af direktivets bilag III, nr. 1, 3), nr. ii), andet led, bl.a. tage hensyn til kvælstoftilførslen via nettomineralisering af jordens reserver af organisk kvælstof.

[...]Når den ligevægt, der kræves i henhold til direktivets bilag III, nr. 1, 3), skal skabes, skal der tages hensyn til alt indgående og udgående kvælstof. Da ærteblomstfamilien kan fastholde kvælstof, skal den ifølge direktivet tages i betragtning.”

Af dommen følger, at foranstaltningerne i handlingsprogrammerne skal indeholde regler om at begrænse tilførslen af gødning til jorden, der er baseret på ligevægt. EU-domstolen fortolker ligevægtsprincippet således, at der skal skabes en balance mellem afgrødens forventede kvælstofbehov samt kvælstoftilførslen til afgrøden, der stammer fra jorden og gødning. Medlemsstaterne skal fastsætte anvendelsesnormer herom. Dommen indebærer, at der således skal tages hensyn til såvel alt indgående som udgående kvælstof.

Fortolkningen understøttes af flere EU-domme, herunder sag C-221/03, præmis 130, samt sag C-237/12, præmis 107. Sidstnævnte anfører, at:

”[...]de foranstaltninger, der skal indgå i handlingsprogrammerne i medfør af artikel 5, stk. 4[...]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.”

Danmark skal anvende ligevægtsprincippet, som det er defineret af EU-domstolen.

Peter Pagh anfører også i notat om de danske gødningsnormer efter gødningsanvendelsesloven sammenholdt med EU's nitratdirektiv af 28. juli 2015, afsnit 1.2, at EU-medlemsstater skal fastsætte anvendelsesnormer, der sikrer, at der ikke tilføres mere kvælstof, end afgrøderne kan forventes at optage.

Krav om en maksimal grænse for udbringning af husdyrgødning på 170 kg kvælstof (kg/N) per ha om året fremgår af bilag III, pkt. 2. Medlemsstaterne kan beregne de i pkt. 2 nævnte mængder på grundlag af antallet af dyr, jf. bilag III, pkt. 3.

Udbringning af husdyrgødning er både underlagt ligevægtsprincippet i bilag III, pkt. 1.3.c., samt de yderligere regler, der gælder efter bilag III, pkt. 2, hvor sidstnævnte alene angår udbringning af husdyrgødning, jf. også sag C-161/00, præmis 50-51⁶⁹.

Der gælder to undtagelser til den maksimale grænse på 170 kg/N. For det første kan medlemsstaterne under det første 4-årige handlingsprogram tillade en mængde på op til 210 kg/N, jf. bilag III, pkt. 2.a. Denne periode er udløbet. Nu gælder alene den undtagelse, der følger af bilag III, pkt. 2.b, hvorefter mængden på 170 kg/N kan fraviges efter objektive kriterier såsom afgrøder, der optager meget kvælstof. Det er en betingelse, at fravigelsen ikke hindrer opfyldelsen af ND's formål i art. 1.

Såfremt foranstaltningerne i medfør af art. 5(4) ikke er tilstrækkelige til at nå de i art. 1 fastsatte mål, skal medlemsstaterne træffe nødvendige supplerende eller skærpede foranstaltninger, jf. art. 5(5). Sådanne foranstaltninger skal være effektive og rentable ift. andre mulige forebyggende foranstaltninger.

Supplerende foranstaltninger skal iværksættes fra den første gang, hvor der konstateres et behov herfor, jf. sag C-322/00, præmis 166. Medlemsstaterne er således ifølge EUDomstolens praksis forpligtet til at vedtage supplerende foranstaltninger allerede på det tidspunkt, hvor det viser sig, at foranstaltninger iht. art. 5(4) ikke er tilstrækkelige til at nå de i art. 1 fastsatte mål. I den konkrete sag var: *"de nederlandske myndigheder i forbindelse med gennemførelsen af det første handlingsprogram i henhold til direktivets artikel 5, stk. 1, [...] bevidste om nødvendigheden af at træffe supplerende eller skærpede foranstaltninger [...]"*, jf. præmis 167, og Nederlandene havde tilsidesat ND art. 5(5).

Mindst hvert 4. år skal der foretages en ny gennemgang af og om fornødent en revidering af handlingsprogrammerne, jf. art. 5(7). Kommissionen skal underrettes om ændringer i handlingsprogrammerne.

Handlingsprogrammet/-planen, som medlemsstaterne har pligt til at udarbejde, udgør således rammen for nationale tiltag til implementering af ND art. 1. Planen udgør en bindende retlig ramme for myndighedernes beslutninger ang. bestemmelser for nedbringelse af landbrugets forurening med nitrat⁷⁰.

4.2.4. Overvågningsprogrammer

Medlemsstaterne udarbejder overvågningsprogrammer med henblik på at vurdere effektiviteten af de i handlingsprogrammerne fastsatte foranstaltninger, jf. art. 5(6). Art. 6(1) fastlægger regler om overvågning med henblik på udpegning af sårbare zoner og ændringer i listen over disse zoner.

⁶⁹Se også Pags notat om de danske gødningsnormer efter gødningsanvendelsesloven sammenholdt med EU's nitratdirektiv af 28. juli 2015, afsnit 1.1 (henvisningen til C-161/01 er en fejl)

⁷⁰Pags notat om Retlig status af Danish Nitrate Action Programme 2008-2015 og Strategisk Miljøvurdering af Nitratbehandlingsplan 2008-2015 af 14. august 2015, afsnit 3

Af rapportering til Kommissionen skal ske hvert fjerde år, jf. art. 10(1), med de oplysninger, der er omhandlet i bilag V.

5. Dansk lovgivning i et reguleringsmæssigt perspektiv

Miljøretten domineres af legislative normer. Hermed menes, at normerne for at begrænse miljøproblemerne fastsættes af lovgiver, det være sig EU-lovgiver eller den danske lovgivningsmagt, men derimod ikke af domstolene eller en given sags parter.

Beskyttelse af miljøet kan reguleres på adskillige måder. I dette afsnit behandles reguleringsstyper med udgangspunkt i et udsnit af dansk lovregulering.

Som anført er en stor del af dansk miljøregulering afledt af EU-retten. Såfremt dansk erhvervsliv skal overholde strengere krav ift. øvrige EU-lande, kan dansk erhvervsliv som udgangspunkt ikke konkurrere på lige vilkår med sidstnævnte. Afsnittet behandler overimplementering og forkert implementering af vandrammedirektivet (VRD) og nitratdirektivet (ND). Idet der har været fremsat og kan fremsættes adskillige påstande herom, skal specialets behandling ikke anses for udtømmende pga. specialets afgrænsning.

5.1. Reguleringsperspektiver

I EU anvendes diverse reguleringsperspektiver. Reguleringsperspektiverne kan antage diverse betegnelser. Der tages udgangspunkt i Anker 2013, der henviser til Basse (1999), s. 50 ff.⁷¹.

Anker 2013 sonderer mellem den regulering, der har fokus på diverse reguleringsobjekter (miljøkvalitet, produkter og aktiviteter/produktionsprocesser), og den regulering, der har fokus på diverse virkemidler, der går på tværs af reguleringsobjekterne, såkaldt tværgående eller horisontal regulering⁷².

Den miljøkvalitetsorienterede regulering har fokus på at sikre en vis minimumskvalitet i miljøet, herunder i vandmiljøet⁷³, og lægger dermed vægt på de kvalitetsmål, der skal nås.

Den miljøkvalitetsorienterede regulering kan opdeles, *dels* i den regulering, der fastsætter overordnede miljømål og dertil hørende rammer for forvaltning, og *dels* den regulering, der fastsætter mere specifikke miljøkvalitetskrav for særlige sektorområder, herunder fx drikkevand, badevand eller luft. Den førstnævnte form for regulering har fokus på (dele af) økosystemer og kan i et vist omfang anses som værende udtryk for en økosystembaseret regulering. Den sidstnævnte form er derimod ofte rettet mod beskyttelse af menneskers sundhed.

⁷¹Se også Basse Miljøret 1, s. 231-234, hvor det bl.a. anføres, at EU's miljøregler af forebyggende karakter kan inddeles på mange måder, herunder med fokus på 1) *beskyttelsesobjektet*, 2) *reguleringsobjektet*, hvor der yderligere kan sondres mellem produktnormer og procesnormer/produktionsprocessen, 3) *recipienten* som reguleringsobjekt mv.. Se også Basse Miljøret 4, s. 647ff..

⁷²Anker 2013, s. 9-17

⁷³Fx er vandrammedirektivet udtryk for en miljøkvalitetsorienterede regulering. Anker 2013, s. 10

Den produktorienterede regulering er kendetegnet ved at bestå af krav, der skal opfyldes af de producenter, virksomheder mv., der håndterer givne produkter, såsom registrering og mærkning.

Den aktivitetsorienterede regulering har fokus på særlige aktiviteter og deres påvirkning af miljøet. Ved denne form for regulering fastlægges den maksimale udledning af forurenende stoffer mv. fra visse aktiviteter såsom landbrug. Reguleringen er karakteriseret ved at bestå af processuelle krav om godkendelse samt vurdering forud for etablering eller vedtagelse af diverse aktiviteter, anlæg, planer eller programmer.

Miljøansvarsdirektivet(direktiv 2004/35/EF) er et eksempel en tværgående eller såkaldt horisontal regulering. Direktivet lægger vægt på sanktioner og har til formål at opstille rammebestemmelser om miljøansvar, der bygger på FBP, med henblik på at forebygge og afhjælpe miljøskader, jf. dennes art. 1.

5.2. Begreberne *overimplementering* og *forkert implementering*

Kendetegnet ved direktiver er som anført, at medlemsstaterne er forpligtet til at nå direktivets mål, men selve formen og midlerne hertil er overladt til medlemsstaterne jf. TEUF art. 288(3).

Begrebet *overimplementering* er ikke entydigt fastlagt i dansk ret i modsætning til i andre lande, herunder i England, hvor det bl.a. omfatter 1) en udvidelse af EU-lovgivningens minimumsforpligtelser, 2) en undladelse af at anvende undtagelsesbestemmelser fuldt ud og 3) en implementering før gennemførelsesfristens udløb. Overimplementering kan i øvrigt finde sted på forskellige niveauer, herunder i love, bekendtgørelser og praksis⁷⁴. Overimplementering via fx administrativ praksis vil i så fald finde sted uden indflydelse fra Folketinget.

Der kan i øvrigt på miljøområdet sondres mellem bl.a. 1) direktivforpligtelser, der fastsætter krav om opfyldelse af visse miljømål, 2) direktivbestemmelser, der fastsætter specifikke krav eller standarder, og 3) direktivforpligtelser, der vedrører fx godkendelses- og procedurekrav⁷⁵.

I specialet bliver begrebet *overimplementering* anvendt som udtryk for, at Danmark har valgt at implementere et direktiv ud over, hvad der kræves iht. direktivets minimumskrav. Hvorvidt der skal ske en overimplementering er et politisk spørgsmål i hver medlemsstat og er ikke direktivstridig. Det er dog et juridisk spørgsmål, om der foreligger overimplementering.

Danmark har et stadigt større fokus på at gøre op med overimplementering af EU-regler⁷⁶. Det forhold, at der i Danmark er en intensiv landbrugsproduktion, at kvælstofets vej fra marker til kyster ikke er lige så lang som i øvrige medlemsstater, og at de

⁷⁴ Anker "Politik eller jura" af 2016

⁷⁵ Anker "Politik eller jura" af 2016

⁷⁶ Se fx Aftale om Fødevarer- og landbrugspakke af 22. december 2015, afsnit 3.1. og 3.3, og Implementeringsrådets 21 anbefalinger til mindre overimplementering og nemmere EU-regler til regeringen

danske kystvande og fjorde er mere følsomme sammenlignet med åbne farvande⁷⁷, udgør dog særlige danske udfordringer. Disse medfører bl.a., at dansk kvælstofregulering er hårdere ift. øvrige EU-medlemsstater. Dette er dog ikke udtryk for overimplementering.

Ved anvendelsen af betegnelsen *forkert implementering* sigtes der til tilfælde, hvor direktiverne ikke er korrekt implementeret i national ret.

5.3. Dansk regulering

Afsnittet behandler et udsnit af danske regler, der er valgt på baggrund af, *dels* krav til opgavens afgrænsning, og *dels* fordi der i de seneste år har været megen debat omkring overensstemmelsen mellem disse regler og de EU-retlige forpligtelser.

5.3.1. Vandplanlægning

5.3.1.1. Miljømålsloven

Oprindeligt blev dele af vandrammedirektivet (VRD) implementeret i dansk ret ved lov nr. 1150 af 17/12/2003 om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder. Lov nr. 1606 af 26/12/2013 om vandplanlægning (VPL) afløser flere af miljømålslovens bestemmelser for 2. planperiode⁷⁸.

Idet fastsættelsen af miljømål for vandforekomster for den 2. og efterfølgende planperioder skal ske med hjemmel i VPL, vil miljømålsloven for fremtiden angå Natura-2000 planlægningen, jf. VPL § 41⁷⁹. Enkelte bemærkninger gøres om bekendtgørelse af lov nr. 1531 af 08/12/2015 om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (miljømålsloven).

Loven har til formål at fastlægge rammerne for beskyttelsen af overfladevand og grundvand samt for planlægning inden for de internationale naturbeskyttelsesområder, jf. § 1.

Lovens § 3, stk. 1 foreskriver, at der for hvert vanddistrikt skal foreligge en vandplan. Statslige myndigheder, regionsråd og kommunalbestyrelser er bundet af vandplaner og kommunale handleplaner, jf. § 3, stk. 2. Vandplanerne skal bl.a. indeholde en beskrivelse af miljømål og indsatsprogrammer, jf. § 4, stk. 1 sammenholdt med del A i bilag 2 til loven.

I vandplanerne fastsættes miljømål for alle vandforekomster i vanddistrikterne, jf. § 10.

Af de generelle miljømål følger, at forringelse af tilstanden af alle overfladevandområder og grundvandsforekomster skal forebygges, jf. § 11, stk. 1, samt at overfladevand og grundvand senest den 22. december 2015 skal have opnået en god tilstand, jf. dog §§

⁷⁷Økonomiske Råds Vismandsrapport, s. 35-39 og 107-108, og Notat om nabotjek af miljøregulering fra miljø- og fødevarerministeriet, s. 2

⁷⁸Der blev også foretaget en række konsekvensændringer ved lov nr. 1631 af 26/12/2013 om ændring af lov om vandforsyning m.v., lov om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer og forskellige andre love (Konsekvensændringer som følge af lov om vandplanlægning)

⁷⁹Karnovs noter til § 41. Visse bestemmelser i miljømålsloven vil for 2. planperiode have betydning, jf. VPL § 39, stk. 3-5

15-20, jf. § 12, stk. 1. Fx foreskriver § 15, at et overfladevandområde på visse betingelser kan udpeges som kunstigt eller stærkt modificeret.

Lovens kapitel 8 fastsætter regler om indsatsprogrammet. Indsatsprogrammet for overfladevand og grundvand udarbejdes på baggrund af en basisanalyse, jf. § 6, og resultater af overvågningsprogrammer, jf. § 22, med henblik på at sikre opfyldelse af miljømålene inden for de fastsatte tidsfrister, jf. § 24.

Lovens § 26 giver hjemmel til, at der fastsættes regler om indholdet af indsatsprogrammet. Hjemlen er udnyttet i bekendtgørelse nr. 1829 af 16/12/2015 om ændring af bilag 2 til miljømålsloven om indholdet af vandplanen og om indholdet af indsatsprogrammet m.v.

Indsatsprogrammet, der indgår som en del af vandplanen⁸⁰, er bindende for myndighederne, jf. § 3, stk. 2, hvorefter statslige myndigheder, regionsråd og kommunalbestyrelser skal sikre gennemførelsen af indsatsprogrammerne.

Så længe vandområdeplanerne for 2. planperiode ikke er vedtaget og offentliggjort, gælder vandplanerne for 1. planperiode⁸¹, uanset at planperioden er angivet som 2009-2015.

5.3.1.2. Vandplanlægningsloven

Med VPL tilstræbes en mere direktivnær implementering, hvor der skal være kortere vej fra beslutning om indsats til virkningen heraf i vandmiljøet. Derfor ophæves de danske særregler om idéfase, teknisk forhandling mv., fordi dette ligger ud over, hvad VRD kræver. De danske processuelle særregler kan således anses som overimplementering af VRD. Dette understøtter den tendens, hvorefter der tilstræbes færre overimplementeringer. Det er i øvrigt et væsentligt formål med VPL, at interessentinddragelsen i vandplanlægningen styrkes, jf. herved lovens kap. 7 om vandråd. Indførelsen af vandråd kan anses for en overimplementering, fordi etablering af vandråd ikke er et krav, der fremgår af VRD⁸².

Foruden det forhold at vandplaner ændrer betegnelse til vandområdeplaner, indebærer VPL et nyt koncept: *"hvor miljømål og indsatser fastsættes i bekendtgørelser, og vandområdeplanen er et dokument, der informerer om den samlede vandplanlægning og indeholder resumé af bl.a. miljømål og indsatser"*⁸³.

Dermed vil vandområdeplanen i overensstemmelse med VRD få karakter af et kommunikationsværktøj, der informerer offentligheden om regeringens planer ang. de indsatser, der skal gennemføres for at leve op til direktivets mål om at opnå god tilstand i

⁸⁰Se bemærkninger til kapitel 8 i Lovforslag nr. L 15 af 2003 om forslag til lov om miljømål mv.

⁸¹Om problemer med vedtagelse af vandplaner for 1. planperiode, se afsnit 5.3.1.4.1

⁸²Se tidligere miljøministers notat om overimplementering af VRD i forslag til lov om vandplanlægning af 2013. Om vandråd og proces, se bemærkninger Lovforslag nr. L 71 af 2013 om VPL, afsnit 1, 2.5. og 2.7. Bekendtgørelse nr. 121 af 07/02/2014 om vandråd mv. indeholder bl.a. regler for foreningers og organisationers muligheder for at deltage i vandråd

⁸³Betænkning til Forslag til lov om vandplanlægning, bilag 2, spørgsmål 77

grundvand, vandløb, søer og kystvande. Vandområdeplanen vil ikke i sig selv være bindende⁸⁴. De i bekendtgørelser fastsatte indsatser og mål vil derimod være bindende⁸⁵.

VPL har bl.a. til formål at fastlægge rammer for beskyttelse og forvaltning af overfladevand og grundvand, som forebygger yderligere forringelse og beskytter og forbedrer vandøkosystemernes tilstand, jf. VPL § 1, nr. 1⁸⁶. Det er miljøministeren (nu miljø- og fødevareministeren), der er vandplanlægningsmyndighed, jf. VPL § 3⁸⁷.

Vandplanlægningen består iht. VPL af flere elementer: 1) udarbejdelse af vandområdeplan samt bekendtgørelser om miljømål og indsatsprogrammer, 2) nedsættelse af vandråd, 3) udarbejdelse af en oversigt over væsentlige vandforvaltningsmæssige opgaver, 4) offentliggørelse af et arbejdsprogram og 5) udarbejdelse af basisanalyse. Enkelte elementer behandles i det følgende.

VPL er en rammelov, og som en del af udmøntningen skal der udstedes bekendtgørelser⁸⁸.

Danmark er opdelt i vandområdedistrikter, der er opdelt i hovedvandoplande, jf. VPL § 4. Bekendtgørelse nr. 119 af 07/02/2014 om vandområdedistrikter og hovedvandoplande, der er udstedt med hjemmel i VPL § 4, foreskriver, at Danmark er opdelt i 4 vandområdedistrikter, og at vandområdedistrikterne er opdelt i 23 hovedvandoplande, jf. § 1, stk. 1 og § 2, stk. 1.

5.3.1.2.1. Miljømål

Fastlæggelsen af miljømål skal ske i overensstemmelse med kap. 4 og 5 om beskyttede områder og regler udstedt med hjemmel i § 8, jf. VPL § 7, stk. 1, 2. pkt. VPL § 7 erstatter miljømålslovens § 10. VPL § 7 fastlægger, at konkrete miljømål fremover fastsættes ved udstedelse af en bekendtgørelse⁸⁹.

VPL § 8 giver hjemmel til at fastsætte regler, der gennemfører krav iht. VRD og anden EU-lovgivning om klassifikation af miljøtilstand i vandforekomster og konkretisering af miljømål⁹⁰.

Bemyndigelsesbestemmelsen i VPL § 8 er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 1070 af 09/09/2015 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand⁹¹. Bekendtgørelsen fastsætter regler om fastlæggelse af miljømål, herun-

⁸⁴Bemærkninger, Lovforslag nr. L 71 af 2013 om VPL, afsnit 1 og 2.6.2.

⁸⁵Miljøministeriet (nu Miljø- og Fødevareministeriet) har anført, at: "Det vil således være reglerne om indsatsprogrammet, som vil være bestemmende for miljømålenes betydning for administrationen af sektorlovgivningen, bortset fra de tilfælde hvor sektorlovgivningen indeholder særlige regler herom." Se Høringsnotat vedrørende Forslag til lov om vandplanlægning, Ad 4 Miljømål, Generelle bemærkninger

⁸⁶Se i det hele VPL § 1

⁸⁷Det skal sammenholdes med VRD art. 3(2), hvorefter der for hvert vandområdedistrikt udpeges en ansvarlig myndighed

⁸⁸Enkelte bekendtgørelser behandles

⁸⁹Bemærkninger, Lovforslag nr. L 71 af 2013 om VPL, afsnit 2.3.2.

⁹⁰Bemærkninger til § 8 i Lovforslag nr. L 71 af 2013 om VPL

⁹¹Denne er efter specialets afgrænsning ophævet ved bekendtgørelse nr. 439 af 19/05/2016 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand

der hvad der forstås ved god overfladevandstilstand, godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand for kunstige og stærkt modificerede vandområder og god tilstand for grundvand, jf. bilag 1, 2 og 3, jf. § 1.

De miljømål, der gælder ved iværksættelsen af indsatsprogrammer, jf. § 19, stk. 1, fastlægges bl.a. med henblik på, at alle overfladevandområder og alle grundvandsforekomster senest den 22. december 2015 opnår god tilstand, jf. dog nr. 3, stk. 3 og 4 og §§ 10-13, jf. § 7, stk. 2, nr. 2. VPL § 10 gennemfører VRD art. 4(4) ang. fristforlængelse. VPL § 11 implementerer VRD art. 4(5) ang. muligheden for at fastsætte mindre strenge miljømål. VPL § 12 har derimod til formål at give hjemmel til at fastsætte strengere miljømål end god overfladevandstilstand.

Et overfladevandområde kan udpeges som kunstigt eller stærkt modificeret på visse betingelser, jf. § 9, stk. 1, herunder fx hvis ændringer af et områdes hydromorfologiske karakteristika, der er nødvendige for at opnå god økologisk tilstand, vil have betydelige negative indvirkninger på dræning, jf. § 9, stk. 1, nr. 1, litra d.

5.3.1.2.2. *Indsatsprogrammer*

På baggrund af basisanalyse, overvågningsresultater og anden relevant viden udstedes indsatsprogrammer for hvert vandområdedistrikt i bekendtgørelsesform med henblik på at opfylde miljømål, jf. VPL § 19, stk. 1.

Indsatsprogrammet består af grundlæggende og supplerende foranstaltninger, jf. § 20, stk. 2 og 3, jf. § 20, stk. 1. Grundlæggende foranstaltninger er foranstaltninger, der gennemfører EU-lovgivning, og som i forvejen er fastsat i sektorlovgivningen, samt evt. yderligere foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre EU-forpligtelserne, jf. § 20, stk. 2.

Supplerende foranstaltninger består af generelle eller konkrete indsatser, der udover de grundlæggende foranstaltninger er nødvendige for at opfylde de fastlagte miljømål, jf. § 20, stk. 3. De generelle supplerende foranstaltninger er møntet på alle vandforekomster, mens de konkrete supplerende foranstaltninger er møntet på bestemte overfladevandområder eller grundvandsforekomster⁹².

5.3.1.2.3. *Vandområdeplaner*

Vandområdeplaner udarbejdes for hvert vandområdedistrikt, der bl.a. skal indeholde oplysninger om miljømål, beskyttede områder og indsatsprogrammer, jf. § 26, stk. 1 og 2. Vandområdeplaner skal revideres og ajourføres hvert 6. år, jf. § 27, stk. 1.

Ministeren fastsætter nærmere regler om vandområdeplanens indhold, jf. bemyndigelsesbestemmelsen i VPL § 26, stk. 2, 2. pkt. Bemyndigelsen er udnyttet ved bekendtgørelse nr. 1069 af 09/09/2015 om indholdet af vandområdeplaner⁹³, hvorefter en vandområdeplan bl.a. skal indeholde en sammenfatning af basisanalysen iht. bekendtgørelsens bilag 1, jf. § 1, nr. 1.

⁹²jf. Karnovs noter til VPL § 20

⁹³Denne er efter specialets afgrænsning ophævet ved bekendtgørelse nr. 437 af 19/05/2016 om indholdet af vandområdeplaner

Det bemærkes, at det i teorien har været diskuteret, hvorvidt vandplaner (nu vandområdeplaner) er et ekpropriativt indgreb, fordi de rammer landbrugsejendomme med betydelige indskrænkninger i indtjening og omfattende driftsomlægninger til følge. Vandplanerne kan således udgøre ekspropriation ift. visse ejendomme⁹⁴.

5.3.1.3. *Regulering*

Under hensyntagen til VPL's formål, jf. § 1, nr. 1, har reguleringen en forebyggende karakter, idet loven har til formål at fastlægge rammer for beskyttelse og forvaltning af overfladevand og grundvand.

VPL, hvorefter der skal fastsættes overordnede miljømål og dertil hørende rammer for forvaltningen, er miljøkvalitetsorienteret, idet loven har fokus på at sikre visse kvalitetsmål i vandmiljøet. Dette er en konsekvens af, at VPL er den danske implementering af forpligtelserne iht. VRD, hvorefter der skal opnås en god vandtilstand.

Loven har fokus på selve forvaltningsprocessen, herunder ved krav om, at der skal udarbejdes vandområdeplaner, hvori bl.a. miljømål angives.

5.3.1.4. *Forholdet til EU-retten*

Ift. opfyldelsen af fastsatte mål er det vanskeligt at fastslå, hvorvidt der foreligger en overimplementering eller ej, fordi opfyldelse af målene afhænger af det enkelte vandområdes forhold.

Hvis miljømålene er opfyldt i et vandområde, kan en yderligere indsats anses for værende overimplementering. Hvis miljømålene ikke er opfyldt, kræves der en yderligere indsats. Dette medfører, at generelle miljøkrav til landbruget både kan medføre en overimplementering og en underimplementering⁹⁵. Da det afhænger af det enkelte vandområdes forhold, er den i den politiske aftale om Fødevarer- og landbrugspakke af 22. december 2015 (Landbrugspakken) forventning om at erstatte generelle regler med mere målrettet regulering som udgangspunkt en hensigtsmæssig tilgang til miljøreguleringen.

Foruden den udvalgte problemstilling om tidsfrister har der ved opfyldelsen af EU-retten været betydelige udfordringer.

Et eksempel herpå angår klassificering af vandløb. Et overfladevandområde kan udpeges som kunstigt eller stærkt modificeret på visse betingelser, herunder fx hvis ændringer af et områdes hydromorfologiske karakteristika, der er nødvendige for at opnå god økologisk tilstand, vil have betydelige negative indvirkninger på dræning, jf. § 9, stk. 1, nr. 1, litra d, der implementerer VRD art. 4(3)(a)(iv). Af bemærkninger til § 9, stk. 1 i Lovforslag nr. L 71 af 2013 om VPL fremgår, at: ”*det forhold, at der sker landbrugsmæssig dræning til et vandløb, ikke i sig selv medfører, at vandløbet kan udpeges som stærkt modificeret*”⁹⁶.

⁹⁴Se fx Peter Mortensens rapport om vandplaner og ekspropriation af 26. august 2010

⁹⁵Anker ”Politik eller jura” af 2016

⁹⁶Se fx også Retningslinjer for udarbejdelse af indsatsprogrammer, Naturstyrelsen, 2012, afsnit 1.2.4, og Arbejdsrapport fra Miljøministeriets arbejdsgruppe om vandløb, 2011, afsnit 3.4

Indtil nu er det således bl.a. ikke tillagt megen betydning, at der sker landbrugsmæssig dræning til et vandløb. Såfremt betingelserne for at anvende VPL § 9 er opfyldt, vil en meget begrænset anvendelse kunne anses for at udgøre en overimplementering som beskrevet i Anker "Politik eller jura" af 2016 sammenholdt med afsnit 5.2⁹⁷. Landbrug & Fødevarer har også anført, at der er fundet en fejlkarakterisering sted⁹⁸. Udpegning af vandløb som kunstige eller stærkt modificerede skal dog tilrettes ifølge Landbrugspakken, afsnit 1.3⁹⁹. Hvis flere vandløb klassificeres som kunstige eller stærkt modificeret, kan det lempe presset ift. målopfyldelse, fordi alene kriteriet om godt økologisk potenti-ale og en god kemisk tilstand, jf. VRD art. 4(1)(a)(iii), skal opfyldes.

Et andet eksempel angår brug af ålegræs- og klorofylværktøjet. Kvaliteten af vandmiljøet i fjorde og kystvande er hidtil vurderet ved at studere ålegræsbestandens dybdegrænse. I ålegræsværktøjet har der ikke været inddraget andre forhold af betydning for dybdeudbredelse, herunder fosforkoncentration. Ålegræsset er ikke som ventet vokset trods kvælstofreduktion¹⁰⁰, hvormed der kan stilles spørgsmålstejn ved ålegræsværktøjets anvendelighed. Ålegræsværktøjet erstattes af et korofylværktøj i vandområdeplanerne for 2015-2021, men begge værktøjer har præmissen om kvælstofs rolle i vandmiljøet¹⁰¹. Det er dog påvist i opgørelser, at der i 2009 skete en ændring, således at der efter 25 år med tilbagegang nu er tegn på fremgang for ålegræs¹⁰². Såfremt indsatsen har været tilrettelagt på forkert vis, er der risiko for ikke at opnå den miljøeffekt i vandmiljøet, der har været forudsat. Dette er af betydning for at opnå målet om en god vandtilstand senest ved udgangen af 2015, jf. art. 4(1)(a)(ii)(iii) og 4(1)(b)(ii). Fokus på kvælstofreduktion har endvidere medført en udpining af landbrugsjorden pga. manglende næringsstoffer.

5.3.1.4.1. Tidsfrist - Planperiode 2009-2015

Vandområdeplanerne skulle i medfør af VRD art. 13(6) offentliggøres senest den 22. december 2009. Efter VRD art. 15(1) skulle medlemsstaterne senest den 22. marts 2010 sende kopier af disse til Kommissionen.

Danmark havde hverken offentliggjort de endelige vandplaner (nu benævnt vandområdeplaner) den 22. december 2009 eller sendt en kopi heraf til Kommission den 22. marts 2010. Kommissionen sendte derfor i juni 2010 en åbningsskrivelse til Danmark med opfordring til at fremsætte bemærkninger ang. undladelserne. Danmark oplyste i sin besvarelse, at den endelige udgave af planerne kunne forventes sendt til Kommissionen i løbet af 2011. Danmark anerkendte derved at have tilsidesat VRD art. 13(1)(2) og (6) samt art. 15(1). Kommissionen anlagde i juni 2011 sag mod Danmark, men sagen blev hævet i februar 2012 under henvisning til, at planerne var blevet vedtaget og offentlig-

⁹⁷Anker "Politik eller jura" af 2016

⁹⁸Landbrug & Fødevarers Naboljek, Konkurrenceevne, del 1 af 2014, s. 27-28, og Landbrug & Fødevarers høringsvar til vandområdeplaner 2015-2021, afsnit 4.2.3 og 8.3.1

⁹⁹Se også Moe 2015, s. 88

¹⁰⁰Se Peter Mortensens rapport om vandplaner og ekspropriation af 26. august 2010, s. 30, DHI-undersøgelse af 2010, s. 1-3, 12-15 og 20 og artiklen "Der er behov for et metodeskifte i forvaltningen af vandmiljøet", der bl.a. henviser til en udtalelse af Søren Laurentius Nielsen

¹⁰¹"En sejlivet "tanketorsk" i det danske vandmiljø: "Kvælstofbegrænsning" af Poul Vejby-Sørensen, 2015, s. 9 og bilag 1

¹⁰²Økonomiske Råds Vismandsrapport, s. 23, og L 68, bilag 14, Sammenfattende redegørelse for forslag til plan om ændrede gødskningsnormer, afsnit 2.2.3, herunder note 1, der henviser til Riemann m.fl.

gjort. Danmarks 23 statslige planer blev dog ophævet af Natur- og Miljøklagenævnet som ugyldige den 6. december 2012, fordi høringsperioden på 8 dage for bemærkninger under en supplerende høring var for kort, hvilket var en formel og væsentlig mangel ved tilblivelsen af vandplanerne¹⁰³. Kommissionen fandt derfor, at Danmark ikke havde overholdt kravene iht. VRD og anlagde på ny sag¹⁰⁴.

Det blev i sag C-190/14 fastslået, at Danmark havde tilsidesat sine forpligtelser iht. VRD art. 13(1)(2) og (6) samt art. 15(1) ved ikke at offentliggøre de endelige vandområdeplaner senest den 22. december 2009 og ved ikke at sende en kopi af disse planer til Kommissionen senest den 22. marts 2010¹⁰⁵.

Der gennemførtes derfor på ny en høring af vandplanerne for den 1. planperiode, der løb til december 2013. Imidlertid blev der i april 2014 indgået en politisk aftale, *Aftale om Vækstplan for Fødevarer*, af betydning for bl.a. vandplanerne. Naturstyrelsen gennemførte på ny en supplerende høring af forslag til vandplaner og vedtog den 30. oktober 2014 23 vandplaner. Atter stødte vandplanerne på klagesager. Natur- og Miljøklagenævnet udvalgte to klager til principiel behandling, men begge blev afvist bl.a. under henvisning til, at en række af klagepunkterne faldt uden for nævnets kompetence¹⁰⁶.

5.3.1.4.2. Tidsfrist - Planperiode 2015-2021

Vandområdeplanerne skal revideres og ajourføres senest den 22. december 2015, jf. VRD art. 13(7). Danmark skal sende kopier af ajourføringerne af vandområdeplanerne senest tre måneder efter offentliggørelsen, altså den 22. marts 2016, til Kommissionen, jf. VRD art. 15(1).

Forslag til vandområdeplaner for perioden 2015-2021 blev fra den 22. december 2014 sendt i 6 måneders offentlig høring. Udkast til bekendtgørelse om miljømål og udkast til bekendtgørelse om indsatsprogrammer¹⁰⁷ blev også offentliggjort på Naturstyrelsens hjemmeside.

Forhenværende miljø- og fødevarerminister Eva Kjer Hansen udtalte den 26. november 2015 i "*orientering om forsinkelse af vandområdeplaner, for anden periode*" til Miljø- og Fødevarerudvalget, at færdiggørelsen af vandområdeplanerne for perioden 2015-2021 udskydes, samt at de nye vandområdeplaner forventes færdiggjort i første halvår 2016¹⁰⁸.

Udkast til vandområdeplaner samt indsatsprogrammer, der skal inddrage foranstaltninger, som skal gennemføres for at nå målene for målsatte vandområder og dermed opfyldte VRD, er ved specialets tidsmæssige afgrænsning ved at blive revideret og opdateret.

¹⁰³Afgørelserne kan findes i KFE2012, s. 627 ff.

¹⁰⁴Sag C-190/14, præmis 5-13

¹⁰⁵Sag C-190/14, præmis 19. Se i øvrigt kritik af de tidligere vandplaner ift. indsatsen for grundvandsbeskyttelse, TfL2012.88, afsnit 2.2.

¹⁰⁶Se også TfM 2015,136, s. 337-339

¹⁰⁷De generelle supplerende foranstaltninger fremgår af bilag 6 til udkast til bekendtgørelse om indsatsprogrammer, hvor bl.a. den nu ophævede randzonelov indgår i tabel 1

¹⁰⁸Se også EU-notat til statsministeriet, afsnit 2

I revideringen inddrages høringsvar samt de ændringer, der er sket siden offentliggørelsen. Herunder kan lempelserne i kvælstofreguleringen iht. udmøntningen af Landbrugspakken nævnes, hvorefter krav om randzoner ophæves, og udfasning af kvælstofnormreduktionen påbegyndes, der er af betydning for indsatsbehovet¹⁰⁹. Landbrugspakken vil således udmøntes i vandområdeplanerne.

Vandområdeplanerne for planperioden 2015-2021 er dermed endnu ikke vedtaget eller rapporteret til Kommissionen. Fristen overskrides iht. VRD art. 13(7), hvorefter vandområdeplanerne skal være færdige og vedtaget den 22. december 2015. Endvidere tilsidesættes VRD art. 15(1), hvorefter Danmark senest den 22. marts 2016 skal sende kopier af vandområdeplaner til Kommissionen.

At færdiggørelsen af vandområdeplanerne udskydes medfører således, at Danmark befinder sig i en situation, hvor Danmark kan indbringes for EU-domstolen pga. tilsidesættelse af fristerne iht. VRD art. 13(7) og art. 15(1) og dermed manglende opfyldelse af VRD's processuelle krav. Der er således ikke sket en korrekt implementering af VRD, idet implementeringen ikke sker inden for de i direktivet fastsatte frister, jf. betingelserne iht. TEUF art. 288.

Når vandområdeplanerne således er forsinket, bliver gennemførelsen af indsatserne i planerne også forsinket. Potentielt kan det medføre en forsinket effekt af indsatserne i vandmiljøet.

Hvorvidt Danmark indbringes for EU-domstolen i en traktatkrænkelssag er i høj grad et politisk spørgsmål. Der er blandt den europæiske befolkning stor skepsis over for EU, herunder i Storbritannien, hvilket muligvis kan få indflydelse på, om der rejses en sag mod Danmark. Dette er dog rene spekulationer og et politisk spørgsmål, som ikke behandles.

5.3.2. Randzoner

5.3.2.1. Tidligere krav om randzoner

Reglerne om randzoner trådte i kraft den 1. september 2012, jf. § 1, stk. 1 i bekendtgørelse nr. 867 af 29/08/2012, og udmøntede en del af den politiske aftale *Grøn Vækst*. Krav om randzoner var blandt et af flere virkemidler, der havde til formål at opfylde vandrammedirektivet (VRD), og randzonerne indgik som en supplerende foranstaltning i indsatsprogrammerne i de statslige vandplaner (nu benævnt vandområdeplaner), jf. VRD art. 11(4)¹¹⁰.

¹⁰⁹Naturstyrelsen har oplyst i en telefonisk samtale, at de forventer, at en vedtagelse tidligst kan ske inden sommerferien 2016

¹¹⁰Lovforslag nr. L 59 af 2015 om ophævelse af randzonestov, bemærkninger afsnit 9 og Lovforslag nr. L 158 af 2011 om forslag til lov om randzoner, bemærkninger afsnit 2

Det var den enkelte landmands ansvar, at randzonerne var udlagt korrekt¹¹¹. I randzonerne måtte der ikke foretages gødskning og anden jordforbedring, sprøjtning, dyrkning eller anden jordbearbejdning, jf. bekendtgørelse af lov nr. 894 af 15/07/2014 om randzoner (randzonenloven) § 1, stk. 1.

Randzonen blev fastsat til 9 meter, jf. § 1, stk. 1 i bekendtgørelse nr. 904 af 30/07/2014 om randzoner sammenholdt med randzonenlovens § 1, stk. 4.

Til randzonenloven var knyttet en række undtagelser, herunder lovens § 5, stk. 1 om muligheden for at nedsætte en landbrugsbedrifts areal af randzoner til 5 % af bedriftens samlede areal. Baggrunden for indførelsen var en rimelighedsbetragtning¹¹².

Randzonenloven byggede på en generel reguleringsmodel, idet der blev stillet de samme krav uafhængigt af de konkrete lokale forhold¹¹³.

Lov nr. 79 af 27/01/2016 om ophævelse af lov om randzoner § 1 ophæver randzonenloven. Ophævelsen udmønter en del af den politiske Aftale om Fødevarer- og landbrugspakke af 22. december 2015 (Landbrugspakken).

Ophævelsen har en økonomisk effekt på landbrugets rammevilkår, idet der med loven vil være op til ca. 25.000 ha landbrugsjord, der kan tages i dyrkning. Landbrugsjorden indgår også i opfyldelsen af harmonireglerne¹¹⁴.

Det bemærkes, at randzonenlovens indgreb i landbrugsbedrifterne var udtryk for generel erstatningsfri regulering¹¹⁵.

5.3.2.2. *Randzoner i fremtiden*

Landbrugsbedrifterne kan beslutte at bibeholde allerede udlagte randzoner for at overholde de EU-retlige krav ang. miljøfokusareal, jf. art. 43(1) og (2)(c) i Forordning (EU) Nr. 1307/2013 af 17. december 2013¹¹⁶, hvorefter landbrugere, der er berettiget til en betaling under grundbetalingsordningen eller den generelle arealbetalingsordning, på alle deres støtteberettigede hektar skal anvende landbrugsmetoder, der er til gavn for klimaet og miljøet, herunder miljømæssige fokusområder.

¹¹¹Se også Lovforslag nr. L 199 af 2014 om ændring af randzonenlov, bemærkninger til § 1, nr. 1. Der var indtil vedtagelse af § 1, stk. 1 i lov nr. 726 af 25/06/2014 om ændring af lov om randzoner og miljømålsloven vanskeligheder ved placering af randzonerne. Dette kom til udtryk i sag TfL 2015.288 B, hvor to landmænd blev frifundet for at overtræde randzonenloven under henvisning til bl.a. den omstændighed, at der havde været mange usikkerhedsfaktorer forbundet med randzonenlovens anvendelse. Se i øvrigt TfL 2015.247 for en gennemgang af sagen og evt. den politiske aftale "Aftale om Vækstplan for Fødevarer", afsnit 1.4.

¹¹²Lovforslag nr. L 158 af 2011 om forslag til lov om randzoner, bemærkninger til § 5

¹¹³Aftale om Fødevarer- og landbrugspakke af 22. december 2015, afsnit 2.1

¹¹⁴Lovforslag nr. L 59 af 2015 om ophævelse af randzonenlov, bemærkninger afsnit 5

¹¹⁵Om en kompensationsordning og sammenhængen med gyldige vandplaner, se TfL 2015.247, afsnit 1

¹¹⁶Lovforslag nr. L 59 af 2015 om ophævelse af randzonenlov, bemærkninger afsnit 3

Hvis en landbrugsbedrifts agerjord dækker mere end 15 ha, skal landbrugeren sikre fra den 1. januar 2015, at et areal, der mindst svarer til 5 % af den pågældende bedrifts agerjord, er miljømæssigt fokusområde, jf. forordningens art. 46(1)¹¹⁷.

Som det fremgår, er reglerne om miljøfokusarealer ens for alle landbrugsbedrifter og er således udtryk for en generel regulering.

Bedrifter med pligt til at udlægge miljøfokusområder kan anvende diverse arealer til opfyldelse af denne forpligtelse, herunder frivillige randzoner, jf. § 30, stk. 1, nr. 1 i bekendtgørelse nr. 1377 af 01/12/2015 om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v..

Af Landbrugspakkens afsnit 2.1 anføres en forventning om, at idet randzoner er et attraktivt virkemiddel til at opfylde kravet om miljøfokusområder, vil en anseelig del af randzonerne fortsat være udlagt¹¹⁸.

5.3.2.3. *Regulering*

Krav om randzoner, der ændrede de fysiske forhold på markerne, bidrag med at nedsætte belastningen af vandmiljøet ved at begrænse tilførslen af bl.a. kvælstof til vandmiljøet. Reguleringen var således af forebyggende karakter.

Krav om randzoner var udtryk for en miljøkvalitetsregulering, idet reguleringen bidrog med at beskytte bestemte områder og dermed sikre en vis vandløbskvalitet med det formål at opfylde de kvalitetsmål, der gælder for vandløb i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser iht. VRD.

Det var i øvrigt en recipientregulering, fordi forureningen søgtes afværget ved at fastsætte et afstandskrav mellem kilden i form af forurening og recipienten i form af vand.

5.3.2.4. *Forholdet til EU-retten*

Flere hørings svar vedrørende Forslag til Lov om ophævelse af lov om randzoner anfører, at muligheden for at bibeholde randzoner på frivillig basis er en utilstrækkelig beskyttelse af vandløb.

Efter bemærkningerne til Lovforslag nr. L 59 af 2015 om ophævelse af randzone lov er der, jf. afsnit 8-9 og bemærkninger til § 1, en forventning om, at en mertilførsel af kvælstof vil blive modsvaret af effekter af andre initiativer i baseline 2021. Ophævelsen forventes dermed ikke at være i uoverensstemmelse med VRD's art. 4(1)(a)(i)-(iii) som følge af effekterne fra andre initiativer¹¹⁹.

Konsekvensen af lempelserne i kvælstofreguleringen, der er en del af udmøntningen af Landbrugspakken, ift. de EU-retlige forpligtelser behandles i afsnit 5.3.3.2.

¹¹⁷Der gælder øvrige betingelser, som ikke behandles

¹¹⁸Se også L 68, bilag 14, Sammenfattende redegørelse for forslag til plan om ændrede gødskningsnormer, afsnit 2.1.

¹¹⁹Definition af Baseline-effekter, se Baseline 2021, kap. 1-2. Se også Teknisk notat om kvælstofudvalgets korrektioner af 2015, afsnit 7, hvor ophævelsen ansættes til at øge udvaskningen med 728 tons kvælstof

5.3.2.5. Forsat krav om bræmmer

Ophævelsen af krav om randzoner ændrer ikke ved kravet om 2 meters bræmmer. Enkelte bemærkninger gøres om krav om bræmmer, der fremgår af § 69, stk. 1 i bekendtgørelse af lov nr. 1579 af 08/12/2015 om vandløb(vandløbsloven) sammenholdt med foreskrevne ændringer i lov nr. 1631 af 26/12/2013.

§ 69, stk. 1 fastsætter et krav om 2 meters bræmmer langs åbne, naturlige og målsatte vandløb og søer, inden for hvilke der ikke må foretages dyrkning, jordbehandling¹²⁰, plantning, jf. dog § 34, terrænændring, anbringelse af hegn, jf. dog § 29, og opførelse af bygværker i landzone. Dette gælder ikke for isolerede søer under 100 m², jf. § 69, stk. 1, 3. pkt.¹²¹.

Af § 69, stk. 1, 2. pkt. følger modsætningsvist, at kunstige vandløb og søer, der ikke er omfattet af miljømålet godt økologisk potentiale eller maksimalt økologisk potentiale, ikke skal forsynes med 2 meters bræmmer.

Af Bræmme-sagen, U.1998.1669H, hvorefter: "[...]dyrkning af vandløbsnære arealer - som også antaget ved lovens vedtagelse - betyder en væsentlig forøgelse af risikoen for forurening af vandløb med betydelige rensningsudgifter til følge", følger, at krav om bræmmer er af miljøforebyggende karakter. Det understøttes af Vejledning nr. 60252 af 01/09/1992 om ændring af vandløbslovens § 69 om bræmmer, afsnit. 1, hvorefter bræmmer mindsker behovet for omkostningskrævende og miljømæssigt belastende oprensning.

Der er, ligesom ved krav om randzoner, tale om en recipientregulering, fordi forureningen søges afværget ved at fastsætte et afstandskrav mellem kilden i form af forurening og recipienten.

Krav om bræmmer er udtryk for en miljøkvalitetsregulering, idet reguleringen har til hensigt at beskytte bestemte områder og sikre en vis vandløbskvalitet. Det bidrager til at opfylde de kvalitetsmål, der gælder for vandløb iht. de omtalte EU-retlige forpligtelser.

Det er ikke i de officielle noter til vandløbsloven angivet, at loven implementerer nitratdirektivet(ND). Dog bidrager krav om bræmmer til at implementere ND¹²², idet en udtagning af landbrugsjord i omdrift indebærer en reduktion i kvælstofudvaskning, der omdannes til nitrat. Bræmmer er dermed også et virkemiddel til at implementere vandrammedirektivet, jf. også de officielle noter til vandløbsloven¹²³.

Det bemærkes, at U.1998.1669H fastslår, at krav om bræmmer ikke er ekspropriation. FBP begrundes, at krav om forureningsbegrænsning og regulering af arealanvendelsen,

¹²⁰Forbud mod jordbehandling omfatter ikke sprøjtning og anvendelse af kunstgødning. Karnovs noter til § 69

¹²¹Bekendtgørelse nr. 462 af 30/04/2013 omhandler tilsyn med bræmmer langs vandløb og søer. I 2002 udgav Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, "Vejledning om bræmmer langs vandløb og søer". Vejledningen behandles ikke

¹²²Se også Fødevarerministerens besvarelse af spørgsmål 230 stillet den 24. marts 2015 om ulovlig KO-træk

¹²³Se også Tabel 1, Ministerens rapport om implementering i Danmark, Nederlandene m.fl.

der har til hensigt at begrænse vandforurening, som udgangspunkt er erstatningsfri regulering¹²⁴.

5.3.3. Kvælstofkvoter og -normer

Siden 1990'erne har der været en fastlæggelse af kvælstofnormer på grundlag af politiske aftaler. Der blev med Vandmiljøplan II (VMP II)¹²⁵ vedtaget en politisk handleplan, der indebar en skærpelse af foranstaltninger, med henblik på en kvælstofreduktion gennem en nedsættelse af kvælstofnormerne med 10 % ift. det økonomiske optimum. Handlingsplanen var baggrund for vedtagelse af lov nr. 472 af 01/07/1998 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (gødskningsloven).

I 2004 blev den politiske aftale om Vandmiljøplan III (VMP III) indgået. Som led i udmøntningen skulle der foretages en teknisk justering af normfastsættelsessystemet, således at normreduktionen maksimalt kunne fastsættes til 10 % under det driftsøkonomiske optimum. Dog kunne den samlede kvælstofkvote ikke overstige kvoten fra planperioden 2003/2004 reguleret for effekten af afgrødeforskydninger. Denne del af den politiske aftale gennemførtes ved lov nr. 437 af 09/06/2004 om ændring af gødskningsloven¹²⁶.

Lov nr. 1528 af 27/12/2009 om ændring af gødskningsloven, der atter sikrede en teknisk justering, indebar, at kvælstofandel for arealer, der ikke længere indgik i landbrugsmæssig drift, ville blive fratrukket den samlede årskvote på landsplan¹²⁷.

I december 2015 blev den politiske Aftale om Fødevarer- og landbrugspakke af 22. december 2015 (Landbrugspakken) indgået. Ifølge Landbrugspakkens afsnit 2.2 skal der ske en udfasning af reduktionen af kvælstofnormer, der på nuværende tidspunkt er på ca. 20 % ift. økonomisk optimal anvendelse. Udfasningen skal ske med 2/3 hurtigst muligt i dyrkningssæson 2015/16 og den resterende 1/3 i dyrkningssæsonen 2016/17. Aftalen blev bl.a. grundlaget for vedtagelse af en ændring af gødskningsloven ved lov nr. 186 af 02/03/2016.

Gødskningsloven¹²⁸, der er udmøntningen af en række politiske aftaler, har til formål at begrænse udvaskningen af kvælstof fra jordbrugsarealerne¹²⁹. Det fremgår af lovens formålsbestemmelse, at den skal regulere jordbrugets anvendelse af gødning og fastsætte krav om etablering af plantedække og om andre dyrkningsrelaterede tiltag med henblik på at begrænse kvælstofudvaskningen, jf. § 1.

¹²⁴Se også TfL1999.1, afsnit 3, og Pagh 2006, s. 134

¹²⁵Danmark modtog i 1997 en åbningsskrivelse fra Kommissionen pga. den danske implementering af nitratdirektivet (ND). Danmark fremsendte herefter i 1998 et nyt handlingsprogram i form af VMP II. Kommissionen anerkendte, at Danmark med VMP II opfyldte forpligtelserne. Se fx Juridisk Specialudvalgs udtalelse af 03.09.2014, afsnit 4.2.3.

¹²⁶Se også bemærkninger til § 1, nr. 1 i Lovforslag nr. L 239 af 2004 om ændring af gødskningslov

¹²⁷Se også Lovforslag nr. L 36 af 2009 om ændring af gødskningslov, bemærkninger til § 1, nr. 8 (§ 6, stk. 3 og 4)

¹²⁸Bekendtgørelse af lov nr. 500 af 12/05/2013 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække er efter specialets afgrænsning blevet sammenskrevet i bekendtgørelse af lov nr. 388 af 27/04/2016 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække

¹²⁹Se også Lovforslag nr. L 58 af 1998 om forslag til gødskningslov, bemærkninger, afsnit I

Forbrug af kvælstof til gødningsformål på virksomheder omfattet af lovens § 2 må ikke overstige virksomhedens kvælstofkvote i en planperiode, jf. gødskningslovens § 5 sammenholdt med §§ 6-8 og §§ 10-14. Planperioden omfatter perioden 1. august til 31. juli, jf. lovens § 4, 1. pkt..

For planperioden skal en given virksomheds samlede kvote for kvælstof beregnes som: ”summen af kvoterne for de enkelte marker i virksomheden. For hver enkelt mark beregnes kvoten på grundlag af markens størrelse, afgrøde, forfrugten og afgrødens kvælstofnorm i det pågældende klimaområde og jordbonitet”, jf. lovens § 6, stk. 1, 1. og 2. pkt..

Den opgjorte kvælstofkvote skal korrigeres efter kvælstofprognosen, jf. lovens § 6, stk. 2. Korrektionen af kvælstofprognosen afhænger af geografisk placering samt af jordbund. Kvælstofprognosen for planperioden 2015/2016 er fastlagt i bekendtgørelse nr. 281 af 16/03/2016.

Ministeren fastsætter med hjemmel i loven afgrødernes kvælstofnormer, jf. bemyndigelsen i lovens § 6, stk. 3, i bilag til en bekendtgørelse med virkning for en bestemt planperiode.

Gødskningslovens § 6, stk. 3 blev ændret som led i gennemførelsen af Landbrugspakken. Ændringen blev vedtaget for at gøre det administrativt muligt at fastlægge rammerne for påbegyndelse af en udfasning af kvælstofnormreduktionen inden for rammerne af bl.a. nitratdirektivet og vandrammedirektivet¹³⁰.

Lovens §§ 7 og 8 fastlægger regler om reduktion, tillæg og korrektion af den samlede kvote for kvælstof.

Bekendtgørelse nr. 280 af 16/03/2016 om jordbrugets anvendelse af gødning i planperioden 2015/2016, der bl.a. er en udmøntning af bemyndigelsesbestemmelsen i § 6, stk. 3, fastlægger kvælstofnormer og trådte i kraft den 18. marts 2016, jf. dennes § 39, stk. 1. Kvælstofnormer for landbrugsafgrøder og for grønsager på friland og andre plantekulturer fremgår af bilag 1, tabel 1 og 2, jf. § 4, stk. 1. Der fastsættes en kvælstofnorm for afgrødekategori ved standardudbytte for klimaområder, jordbonitet og særlige vandingsbehov¹³¹. En afgrødes kvælstofnorm kan korrigeres, hvis det forventede udbytte afviger fra standardudbytte i bilag 1, tabel 1, jf. § 8, stk. 1, 1. pkt..

Landbrugspakkens udfasning af kvælstofnormerne udmøntes i bekendtgørelse nr. 280 af 16/03/2016, idet der i planperioden 2015/2016 er foretaget en justering af normerne. Der sker således en udfasning af 2/3 af den nuværende normreduktion for de afgrøder, der ikke i forvejen havde en økonomisk optimal norm¹³².

¹³⁰Lovforslag nr. L 68 af 2015 om ændring af gødskningslov, bemærkninger afsnit 3.2 samt bemærkninger til § 1, nr. 1

¹³¹Se også § 5, stk. 1 ang. hvedesorter nævnt i bilag 1, tabel 3

¹³²Se Notat om Orientering om udkast til ændret bekendtgørelse om jordbrugets anvendelse af gødning i planperioden 2015/2016, februar 2016

Der skal efter afsluttet planperiode udarbejdes og indberettes et gødningsregnskab, jf. gødskningslovens § 22, stk. 1. I regnskabet skal bl.a. virksomhedens samlede kvælstofkvote og kvælstofforbrug angives, jf. lovens § 22, stk. 4, nr. 1. Reglerne suppleres af kap. 5 i bekendtgørelse nr. 280 af 16/03/2016, hvor det bl.a. følger af § 12, stk. 1 i.f., at oplysningerne senest skal indberettes den 31. marts 2017.

Udfasningen af normreduktionen er et skridt på vej mod et paradigmeskifte og er som udgangspunkt en rammevilkårsforbedring for det danske landbrug. Udfasningen kan give en udbyttefremgang, som kan styrke landbrugets vækst og konkurrenceevne. Ændringen er således af stor økonomisk betydning for det pressede landbrug¹³³.

Bemyndigelsesbestemmelsen i lovens § 6, stk. 3 er åben, og alene lovbemærkningerne begrænser reelt udnyttelsen af bemyndigelsen. I bemærkningerne til § 1, nr. 1 i Lovforslag nr. L 68 af 2015 om ændring af gødskningslov fremgår således, at: ”*Det er hensigten, at der med hjemmel i foreslåede bestemmelse vil kunne ske udfasning af de reducerede kvælstofnormer i forhold til det økonomiske optimum*”. Det tilkendegives ikke klart, om normreduktionen ophører, erstattes med en anden politisk fastsat normreduktion mv.. Der kan ske en udfasning af kvælstofnormreduktionen, men den åbne bemyndigelse kan principielt bevirke, at den til enhver tid siddende minister forholdsvis frit kan justere normerne enten op eller ned¹³⁴. Dog bemærkes, at kvælstofnormerne hvert år fastsættes i en bekendtgørelse for en given planperiode under en fast procedure.

Der har desuden været flere forslag til en mere målrettet regulering. Bl.a. har Det Økonomiske Råds Vismandsrapport fremsat et forslag om, dels en generel afgift på kvælstof, dels etablering af et kvotemarked for kvælstofudledningen, hvor mængden af kvoter i hvert vandopland skal afspejle den iht. vandrammedirektivet tilladte udledning. Samtidig foreslås kvælstofnormer på bedriftsniveau ophævet¹³⁵.

5.3.3.1. Regulering

Reglerne om kvælstofkvoter og -normer er af miljøforebyggende karakter, idet formålet er at forebygge skader på miljøet ved at begrænse udvaskningen af kvælstof fra jordbrugsarealer.

Det er en aktivitetsorienteret regulering, fordi reguleringen stiller krav til landbrugsbedrifternes produktionsprocesser ift. brug af kvælstof. Således sætter normreguleringen en grænse for den tilladte mængde kvælstof på hver landbrugsbedrift. Reguleringen har fokus på selve anvendelsen af kvælstof og er rettet mod gødningsaktiviteten og dennes påvirkning af vandmiljøet.

5.3.3.2. Forholdet til EU-retten

Ændringen af gødskningslovens § 6, stk. 3 har medført meget debat. Nedenfor behandles et udsnit af problemstillinger. Øvrige forhold såsom regeringens beregninger¹³⁶ og

¹³³Se også Høringsnotat over ændret gødskningsbekendtgørelse

¹³⁴Landbrug & Fødevarer har opfordret til, at det af lovbemærkningerne klart fremgår, at normreduktionen skal afskaffes, samt at det sikres med lovændringen, at der ikke indføres reduktioner i normerne på baggrund af fx et retentionskort. Se L 68, bilag 1, Landbrug&Fødevarers høringssvar af 22. oktober 2015

¹³⁵Økonomiske Råds Vismandsrapport, s. 4-6, 98-103, 111-115 og 318

¹³⁶Se også Tillægsbetænkning over Forslag til ændring af gødskningsloven, afsnit 2

det forhold, at FBP skal iagttages fx ift. afsnit 4 i Lovforslag nr. L 68 af 2015 om ændring af gødskningslov, behandles af hensyn til afgrænsning ikke.

Af ministerens svar til spørgsmål nr. 78 til L 68, fremgår, at: "[...]Det grundlæggende paradigmeskifte betyder [...], at der ikke med fuld sikkerhed på forhånd kan gennemføres en juridisk vurdering, der entydigt afklarer om omlægning af reguleringen lever fuldt op til alle direktivforpligtelser"¹³⁷.

Det fremgår dermed ikke klart, hvorvidt reglerne er i strid med EU's direktiver.

5.3.3.2.1. Vandrammedirektivet (VRD)

Udfasning af kvælstofnormreduktionen kan i 2016 medføre en midlertidig merudledning af kvælstof til kystvande samt tilførsel af nitrat til grundvandsforekomster, medmindre der vedtages tilstrækkelige afværgende foranstaltninger. En øget udledning af kvælstof til vandmiljøet kan potentielt forværre vandmiljøets tilstand¹³⁸.

Der foreligger en forringelse, når mindst et af kvalitetselementerne falder et niveau, selvom denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned, jf. art. 4(1)(a)(i) sammenholdt med Bremen-sagen, C-461/13. Såfremt en merudledning fører til, at et kvalitetselement falder et niveau, vil det dermed være i strid i VRD. EU-domstolen fastlagde videre i sag C-461/13, at såfremt et givet kvalitetselement allerede er i den laveste klasse, udgør enhver forringelse en *forringelse af tilstanden* i direktivets betydning for et overfladevandområde med de retlige konsekvenser, det indebærer efter direktivet.

Enkelte vandområder befinder sig i laveste tilstandsklasse. Det er anført i den juridiske vurdering af en ændring af gødskningsnormerne fra Miljø- og fødevarerministeriet, at det er usikkert, om merudledningen giver anledning til direkte målbare forringelser vandområdernes tilstand¹³⁹. En midlertidig merudlednings målbare forringelser af vandområdernes tilstand kan dermed være vanskelig at fastslå, hvormed det kan være tilsvarende svært at fastslå, hvorvidt denne mertilførsel vil medføre et fald.

Problemet består i, at udfasningen af kvælstofnormreduktionen giver øget adgang til gødningsanvendelse allerede i foråret 2016, mens den målrettede regulering først igangsættes med nogle års forsinkelse. Endvidere er randzonenloven ophævet, hvormed der ikke længere er en 9 meters gødningsfri, sprøjtetfri eller dyrkningsfri zone. Dette skal sammenholdes med, at de kompenserende tiltag er frivillige eller fortsat ikke på plads. Desuden er de evt. først virkningsfulde om flere år.

Det vurderes, at dersom der sker en forringelse af tilstanden for overfladevand, som begrebet er fastlagt af EU-domstolen i Bremen-sagen, vil det være i strid med VRD art. 4(1)(a)(i).

¹³⁷Se også ministerens svar til spørgsmål nr. 25 til L 68

¹³⁸Se L 68, bilag 4, Strategisk miljøvurdering, afsnit 1.1, 1.2., 1.3 og 1.6, og Teknisk rapport fra DCE "Revurdering af Baseline" fra januar 2016, afsnit 0

¹³⁹Miljø- og Fødevarerministeriet-Juridisk vurdering, afsnit 3.1., vurdering, a.1. og a.2.

Peter Pagh anfører i artiklen Landbrugspakken og EU-retten af 25. marts 2016, at en øget kvælstofudvaskning formentlig kan begrundes med hjemmel i VRD art. 4(7), der er en undtagelsesbestemmelse til VRD art. 4(1). VRD art. 4(7) giver hjemmel til at fravige VRD art. 4(1) begrundet i nye bæredygtige, menneskelige udviklingsaktiviteter på visse betingelse. En af betingelserne er, jf. art. 4(7)(d), at de mål, der tilsigtes ved nye ændringer eller forandringer af vandområdet, ikke kan opnås pga. tekniske vanskeligheder eller uforholdsmæssigt store omkostninger med andre midler, som miljømæssigt er en væsentligt bedre løsning. Paghs argumentation for at anvende undtagelsen er, at det er vanskeligt at opretholde restriktioner, som ingen tror virker, og at den i medfør af Landbrugspakken medførte forringelse af vandkvaliteten er nødvendig for på sigt at forbedre vandkvaliteten.

VRD indebærer også en pligt for medlemsstaterne til at opnå en god vandtilstand senest ved udgangen af 2015, jf. art. 4(1)(a)(ii)(iii) og 4(1)(b)(ii). Når målene efter VRD art. 4 for et vandområde ikke kan ventes opfyldt, skal der i medfør af art. 11(5) bl.a. fastsættes yderligere foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde målene¹⁴⁰.

Danmark opfylder ikke fuldt ud kravet om god vandtilstand, idet fx alene 2 vandområder ud af 119 kystvandområder har *god tilstand*¹⁴¹. En naturlig konsekvens heraf burde dermed være, at indsatsen for 2. planperiode styrkes og ikke svækkes ved at ophæve randzonenloven, udfase kvælstofnormreduktionen mv., der er en følge af udmøntningen af Landbrugspakken.

VRD art. 4(4) giver mulighed for at forlænge fristen i art. 4(1) for opfyldelse af miljømål på visse betingelser. Begrundelsen for brug af art. 4(4) kan være, at alle nødvendige forbedringer i vandtilstanden ikke med rimelighed kan opnås, fordi der ville være uforholdsmæssigt store omkostninger forbundet med en færdiggørelse af forbedringerne inden for tidsplanen, jf. art. 4(4)(a)(ii).

I det oprindelige af Naturstyrelsen offentliggjorte udkast til vandområdeplaner er undtagelsen om fristforlængelse, der har hjemmel i VRD art. 4(4), anvendt som grundlag for at fastlægge virkemidler, der ikke sikrer opfyldelse af kravet om *god tilstand* for 69 ud af 119 kystvandområder med den begrundelse, at der vil være uforholdsmæssigt store omkostninger forbundet med at færdiggøre forbedringer inden fristen¹⁴². Også for vandløb er hjemlen i VRD art. 4(4) anvendt. Fx er der taget udgangspunkt i, at hjemlen danner grundlag for en undtagelse for vandområdedistriktet Jylland og Fyn på i alt ca. 4.380 km vandløb. Tidsfristforlængelsen er primært begrundet i uforholdsmæssigt store omkostninger¹⁴³.

¹⁴⁰Kommissionen har også påpeget i den af EU efter specialretsafgrænsning fremsendte pilotskrivelse til den danske regering (8540/16/ENVI), at der kan foreligge en uoverensstemmelse med de grundlæggende foranstaltninger iht. fx VRD art. 11(3)(a) sammenholdt med bilag VI, del A. Dette behandles af hensyn til afgrænsning ikke. Pilotskrivelsen blev (8540/16/ENVI) bl.a. offentliggjort af www.information.dk

¹⁴¹Miljø- og Fødevareministeriet-Juridisk vurdering, afsnit 3.1, b.2. Øgede gødningsnormer indebærer også en forsinkelse af indsatsen for gradvist at forbedre overfladevand og grundvand, se Miljø- og Fødevareministeriet-Juridisk vurdering, afsnit 3.1., vurdering, b.1.

¹⁴²Miljø- og Fødevareministeriet-Juridisk vurdering, afsnit 3.1., vurdering, b.2.

¹⁴³Vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Jylland og Fyn, afsnit 5.2

Ift. grundvand har Kommissionen udvist bekymring for, at en ny reguleringsmodel kan indebære midlertidig forringelse af grundvand, fordi Danmark ikke har udviklet modellen for beskyttelse af grundvand endnu¹⁴⁴. Af Landbrugspakkens afsnit 2.3 fremgår bl.a., at der skal iværksættes kompenserende miljøtiltag for at sikre mod en tilbagegang ift. grundvand. Såfremt udmøntningen af Landbrugspakken medfører en forringelse af grundvandet, vil dette være i strid med VRD art. 4(1)(b)(i).

Såfremt udmøntningen indebærer øget nitratudvaskning og øget nitratindhold i grundvandet som følge, kan det også være i strid med VRD, såfremt kravet om maksimalt 50 mg/l nitrat og dermed kravet til god kemisk tilstand, jf. VRD art. 2, nr. 25 sammenholdt med grundvandsdirektivets art. 3(1)(a), tilsidesættes. Såfremt grundvand ikke har *god kemisk tilstand*, vil grundvandet ikke have *god grundvandstilstand*, som det er defineret i VRD art. 2, nr. 20. Dette indebærer som anført en risiko for, at VRD art. 4(1)(b)(ii) ikke er iagttaget, hvorefter der skal opnås en god grundvandstilstand senest i 2015. Ifølge specialet kan der dermed foreligge en strid med de EU-retlige forpligtelser.

5.3.3.2.2. Nitratdirektivet(ND)

Mindst hvert 4. år skal der foretages en ny gennemgang af og om fornødent en revidering af handlingsprogrammerne, jf. art. 5(7). Miljøstyrelsen har foreløbigt besluttet at forlænge gyldighedsperioden af nitrathandlingsplanen 2008-2015, ”Danish Nitrate Action Programme”, efter udløbet af 2015.

Kvælstofnormreduktionen er en supplerende foranstaltning, jf. ND art. 5(5). En udfasning af normreduktionen medfører en ændring af nitrathandlingsplanen, idet kvælstofnormerne udgør en foranstaltning efter ND, bilag III, pkt. 1, nr. 3.

For at sikre at kvælstofnormreduktionen sker inden for rammerne af ND, skal der fastsættes foranstaltninger for at imødegå en merudledning af kvælstof. Der er risiko for manglende eller utilstrækkelig implementering af ND i en ny nitrathandlingsplan, såfremt Danmark ikke udarbejder en nitrathandlingsplan, som sikrer en effekt, der som minimum svarer til den gældende nitrathandlingsplan¹⁴⁵.

Kommissionen har udtrykt bekymring for den kommende regulering, bl.a. fordi Danmark erstatter gældende, bindende foranstaltninger i ND, som har været effektive, med

¹⁴⁴L 68: Svar på spørgsmål nr. 114(endeligt svar, bilag – samlet referat)se ”Møde med EU-Kommissionen om ny kvælstofregulering, d. 16. december 2015, videolink.” Der er også risiko for, at kravet om at vende væsentlige og vedvarende opadgående tendenser af nitrat ikke overholdes, jf. VRD art. 4(1)(b)(iii), se Miljø- og Fødevarerministeriet-Juridisk vurdering, afsnit 3.1., vurdering, ad c

¹⁴⁵L 68, bilag 4, Strategisk miljøvurdering, afsnit 1.1. og EU-notat til statsministeriet, afsnit 3.2., ad 1. Førhen var vandmiljøplanerne de danske nitrathandlingsplaner. Idet VMP III-målene blev afløst af *Aftale om Grøn Vækst*, udarbejdes der en selvstændig nitrathandlingsplan, der beskriver implementeringen af ND, se Ministerens rapport om implementering i Danmark, Nederlandene m.fl. s. 13. I Pagh's notat om Retlig status af Danish Nitrate Action Programme 2008-2015 og Strategisk Miljøvurdering af Nitrathandlingsplan 2008-2015 af 14. august 2015 anføres, at de danske gødningsregler er ugyldige på baggrund af den danske udmøntning af nitrathandlingsplanen, fordi nitrathandlingsplanen bl.a. alene var udarbejdet på engelsk. Der rejses tvivl ved reglernes overensstemmelse med bl.a. ND. U.2016.1658V fastslår dog, at de danske regler ikke er ugyldige pga. manglende eller ugyldig nitrathandlingsplan

frivillige ordninger med stor usikkerhed for effekten¹⁴⁶. Med andre ord ligger bekymringen i, at frivillige ordninger ikke kan garantere, at problemer med vandkvalitet er tilstrækkeligt sikret i områder berørt med kvælstofforurening. Det må anføres, at den kommende regulering med frivillige ordninger synes at være i uoverensstemmelse med ND's formål, idet de foranstaltninger, der skal inddrages i handlingsprogrammerne, skal have til formål at nedbringe vandforurening forårsaget eller fremkaldt af nitrater, der stammer fra landbruget samt forebygge yderligere forurening af denne art, jf. art. 1. En regulering med frivillige ordninger indebærer derimod, at det bliver uvist, hvorledes indsatsen bliver.

Kvælstofnormreduktionen er en supplerende foranstaltning, jf. ND art. 5(5). Når denne udfases, vurderer specialet, at det kan indebære en uoverensstemmelse med ND art. 5(5), hvis der skal træffes nødvendige supplerende eller skærpede foranstaltninger, såfremt det vurderes, at foranstaltningerne i medfør af art. 5(4) ikke er tilstrækkelige til at nå de i art. 1 fastsatte mål. Dette skal sammenholdes med, at Danmark ifølge EU-domstolens praksis er forpligtet til at vedtage supplerende foranstaltninger allerede på det tidspunkt, hvor de danske myndigheder er bevidste om, at foranstaltninger iht. art. 5(4) ikke er tilstrækkelige til at nå de i art. 1 fastsatte mål, jf. sag C-322/00, præmis 166. Dermed vurderes bekymringen at være begrundet, idet det er uvist, hvorledes indsatsen bliver, når der laves frivillige ordninger pga. frivillighedselementet.

Problemet kan måske løses ved, at der laves en kombination mellem frivillige ordninger og et bagvedliggende retligt grundlag. Dette grundlag kunne i så fald regulere tilfælde, hvor frivillige ordninger ikke på tilstrækkelig vis garanterer vandkvaliteten.

Som en del af en ny nitrathandlingsplan vil udpegningen af hele Danmark til nitratfølsomt område måske ophæves¹⁴⁷. Såfremt udpegningen af hele Danmark til nitratfølsomt område ophæves, skal Danmark efter ND art. 3(2) udpege sårbare zoner. Udpegningen bliver regionalt differentieret, afhængig af områdernes sårbarhed. Dette kan medføre en ekspropriationsretlig problemstilling iht. grundlovens § 73, idet udvalgte områder i så fald udpeges som sårbare zoner. Såfremt betingelserne i øvrigt er opfyldt, kan sådanne individuelle tiltag være ekspropriation med erstatning til følge. Dette kan i øvrigt medføre en problematik ift. FBP¹⁴⁸.

Der er som anført argumenter for og imod, at der foreligger en uoverensstemmelse med VRD og/eller ND. Regeringen forventes at fremlægge et udspil til en politisk aftale om en Naturpakke sidst i april 2016, men det er på nuværende tidspunkt uvist, om denne vil indeholde kvælstofreducerende tiltag, der vil modvirke en merudledning af kvælstof¹⁴⁹. Hvorvidt reguleringen er i strid med ND og VRD, kan kun fremtiden vise. Denne uvisshed kunne måske være undgået, såfremt den omtalte ændring ikke var foretaget, før

¹⁴⁶L 68: Svar på spørgsmål nr. 114(endeligt svar, bilag – samlet referat)se ”Møde med EU-Kommissionen om ny kvælstofregulering, d. 16. december 2015, videolink.”

¹⁴⁷L 68: Svar på spørgsmål nr. 114(endeligt svar, bilag – samlet referat)se ”INTERNT REFERAT af møde med Kommissionen (DG AGRI) den 21. oktober 2015 om mulig fremtidig kvælstofregulering og landdistriktsprogrammet 2014-2020”, ad 1

¹⁴⁸Miljøstyrelsen har oplyst i en telefonisk samtale, at udformningen af en ny nitrathandlingsplan befinder sig midt i processen og forventes vedtaget i 2016

¹⁴⁹Naturpakken blev efter specialets tidsafgrænsning indgået i maj 2016. Ifølge denne skal bl.a. kvælstofudledningen mindskes frem mod 2018

kvælstofreguleringen samtidig blev målrettet, da der dermed ikke ville blive gødet i nitratfølsomme områder med en evt. forringelse af vandtilstanden til følge.

Såfremt Danmark har vedtaget foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af fastsatte mål iht. art. 4(1) i alvorlig fare, vil dette i øvrigt være i strid med undladellespligten, jf. herved sag C-43/10, præmis 57-59.

Hvis ændringen er i strid med de EU-retlige forpligtelser, kan det medføre en traktatkrænkelssag mod Danmark¹⁵⁰. Det er endvidere af betydning for den nedenfor omtalte danske undtagelse om kvægbrugere¹⁵¹.

5.3.3.2.3. Økonomisk optimum

En anden problematik har angået anvendelsen af princippet om økonomisk optimale kvælstofnormer i de danske gødningsregler, som gennemfører ND's bilag III, pkt. 1. Ligevægtsprincippet, jf. bilag III, pkt. 1.3.c, kan iht. EU-domstolens praksis, herunder sag C-322/00, som anført fortolkes således, at der skal fastsættes anvendelsesnormer, der sikrer, at der ikke tilføres mere kvælstof, end afgrøderne kan forventes at optage. Ligevægtsprincippet er dermed biologisk baseret.

Økonomisk optimale kvælstofnormer er udtryk for den mængde kvælstof: ”[..]der giver det økonomisk optimale udbytte ved det gødningsniveau, hvor indtægten fra det ekstra udbytte lige netop kan betale den ekstra udgift til kvælstofgødning”¹⁵². Det økonomiske optimum afhænger af pris på bl.a. korn og gødning og kan således svinge fra år til år. Økonomisk optimum er således et teoretisk beregningspunkt.

Peter Pagh anfører i notat om de danske gødningsnormer efter gødningsanvendelsesloven sammenholdt med EU's nitratdirektiv af 28. juli 2015, at såfremt det økonomiske optimum fratrukket en given procentdel bevirker, at der er mulighed for at tilføre gødning ud over, hvad afgrøderne optager under hensyntagen til bonitet mv., tilsidesættes ND. Hvis det bevirker, at der ikke tilføres gødning ud over, hvad afgrøderne optager, er det ikke i strid med ND, idet ND er et minimumsdirektiv, hvor proportionalitetsprincippet ikke finder anvendelse for de nationale regler, der er strengere end påkrævet iht. ND. Endeligt kan det være i strid med ND, såfremt reglerne medfører en øget kvælstofudvaskning pga. afgrødernes reducerede gødningsoptag ved for lille gødning, fordi reglerne dermed ikke hindrer kvælstofudvaskning, hvilket er formålet med ND¹⁵³.

Heroverfor kan dog anføres, at EU-domstolens praksis fastslår, at opfyldelsen af ND forudsætter regler om begrænsning af tilførslen af kvælstof til jorden. Juridisk Special-

¹⁵⁰Kommissionen har meddelt, at Tyskland skal indbringes for EU-domstolen med den begrundelse, at landet ikke har implementeret ND til fulde. Efter specialets tidsafgrænsning har Kommissionen sendt en 8 siders pilotskrivelse til regeringen (8540/16/ENVI). Kommissionen meddeler i skrivelsen, at Landbrugspakken kan være i strid med bl.a. VRD og ND. Danmark bedes om i skrivelsen at besvare spørgsmål ang. de direktivstridige forhold. Dette kan være den indledende fase til, at udmøntningen af Landbrugspakken udløser en traktatkrænkelssag

¹⁵¹Kommissionen kan i øvrigt vælge ikke at godkende et nyt landdistriktsprogram fra 2016

¹⁵²jf. Lovforslag nr. L 68 af 2015 om ændring af gødningslov, bemærkninger afsnit 3.1

¹⁵³Afsnit 3. Ift. sidstnævnte ses EU-domstolen ikke at have taget klar stilling hertil

udvalgs udtalelse af 03.09.2014 anfører, at praksis derimod ikke fastslår, at ligevægtsprincippet fastsætter en minimumsgrænse for kvælstoftilførslen¹⁵⁴.

Kommissionen har i 2011 udtalt på baggrund af en forespørgsel fra daværende medlem af Europa-Parlamentet Dan Jørgensen, at:

”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. Kommissionen[...] har på nuværende tidspunkt intet bevis for, at dette princip ikke skulle være foreneligt med nitratdirektivets princip om afbalanceret gødskning”¹⁵⁵.

Kommissionen har dog siden udtalt, at der ift. ligevægtsprincippet: *”skal ses på ”miljømæssigt optimum”, der ikke nødvendigvis er det samme som ”økonomisk optimum”[...]”¹⁵⁶.*

I U.2015.3550V havde Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug anlagt sag mod bl.a. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri med bl.a. påstand om, at normerne for gødskning med kvælstof var helt eller delvist ulovlige. Der blev fremsat begæring om at tillægge søgsmålet opsættende virkning. Landsretten fandt, at det ikke kunne antages, at kvælstofnormerne som helhed strider mod ND. Endvidere fandt landsretten, at kvælstofnormer både opfylder ND samt et nationalt behov for at nedbringe kvælstofudvaskningen fra landbruget til vandmiljøet¹⁵⁷.

I U.2016.1658V¹⁵⁸ blev tiltalte fundet skyldig i at overtræde gødskningslovens § 5, jf. § 29, stk. 1, jf. stk. 2, ved at have overgødsket. Landsretten anfører i sagen, at ingen praksis fra EU-domstolen fastslår, at ligevægtsprincippet fastsætter en nedre grænse for kvælstoftilførsel. Endvidere henvises til Dan Jørgensens forespørgsel, jf. ovenfor. Landsretten fastslår, at der ikke er grundlag for at fastslå, at de danske regler er ugyldige pga. manglende overholdelse af ND's ligevægtsprincip.

Argumentationen for, at økonomiske optimale kvælstofnormer er i strid med ligevægtsprincippet, har været begrundet i, at afgrøder så at sige ikke er indbygget på en sådan måde, at de vokser efter, hvad der giver det økonomisk optimale udbytte, der afhænger af priser på bl.a. korn og gødning. Argumentationen for den omtalte uoverensstemmelse skal endvidere ses ud fra den betragtning, at hvor økonomisk optimum er udtryk for en generel reguleringsform, er ligevægtsprincippet, som dette er fortolket af EU-domstolen i sag C-322/00, udtryk for, at der skal foretages en konkret vurdering for at sikre, at der ikke tilføres mere kvælstof, end afgrøderne kan forventes at optage.

¹⁵⁴ Afsnit 4.2.2. og 5

¹⁵⁵ Se EFT C 294 E af 06/10/2011

¹⁵⁶ L 68: Svar på spørgsmål nr. 114 (endeligt svar, bilag – samlet referat) se ”Opsamling på udkomme af første forhandlingsmøde med Kommissionen og møde i Nitratkomitéen”, pkt. 2

¹⁵⁷ Om sammenhængen med regler om tilbagebetalingskrav på landbrugsstøtte ved tilsidesættelse af ND, se Pags notat om De danske gødningsnormer efter gødningsanvendelsesloven sammenholdt med EU's nitratdirektiv af 28. juli 2015, afsnit 4

¹⁵⁸ U.2016.1658V omtaler også U.2015.3550V under ”supplerende oplysninger”

Landsrettens dom, U.2016.1658V, der fastslog, at de danske regler ikke er ugyldige som følge af manglende overholdelse af ND's ligevægtsprincip, må på nuværende tidspunkt lægges til grund som gældende ret. Dommen understøtter således, at princippet om økonomisk optimum ikke er i strid med ligevægtsprincippet.

Den af Bæredygtigt Landbrug anlagte sag er på tidspunktet for specialets afgrænsning ikke afsluttet. Bæredygtigt Landbrug vil bl.a. søge at belyse konsekvenserne af anvendelsen af de skærpede kvælstofnormer med udgangspunkt i ND art. 5(5), hvorefter supplerende foranstaltninger skal være effektive og rentable ift. andre mulige forebyggende foranstaltninger. Med andre ord skal foranstaltningerne være omkostningseffektive virkemidler. Bæredygtigt Landbrug vil søge at belyse, at den skærpede kvælstofnorm, der er en supplerende foranstaltning, jf. ND art. 5(5), og som nu udfases, ikke har været omkostningseffektiv.

Såfremt Bæredygtigt Landbrug får medhold i, at den skærpede kvælstofnorm ikke har været omkostningseffektiv, da vil ND art. 5(5) have været tilsidesat. Endvidere vil det have haft den konsekvens, at landbruget har været underlagt nogle normer igennem flere årtier af stor økonomisk betydning for driften.

Endelig stillingtagen til spørgsmålet om brug af økonomisk optimum må forventes at blive behandlet i den af Bæredygtigt Landbrug anlagte sag.

Endeligt kan det diskuteres, om ND er overimplementeret sammenholdt med EU-rettens proportionalitetsprincip. Der er så vidt vides ikke retligt grundlag for at konkludere, at ND er minimumsimplementeret. Det er dog fra politisk side anført, at ND ikke er overimplementeret. Af daværende ministers svar til spørgsmål nr. S 326 om overimplementering¹⁵⁹ anføres det således, at:

"[...]På baggrund af disse oplysninger vurderes Nitratdirektivet ikke at være overimplementeret i Danmark."

Natur- og Landbrugskommissionens slutrapport af 2013 indikerer, at de danske gødningsnormer ikke har medført en tilstrækkelig og mærkbar reduktion af kvælstofudledningen, jf. kommissionens anbefaling 11¹⁶⁰. Det fremgår således bl.a., at en fortsat kvælstofreduktion er:

"[...]en afgørende forudsætning for at opnå god økologisk tilstand, men reguleringen skal differentieres og målrettes, og der skal udvikles nye virkemidler til at gennemføre den nødvendige kvælstofreduktion".

Såfremt der har fundet en minimumsimplementering af ND sted, er det en forudsætning, jf. EU-rettens proportionalitetsprincip, at den i Danmark gennemførte foranstaltning *økonomisk optimum* er egnet og nødvendig. Hvis kvælstofanvendelsesreguleringen *økonomisk optimum* ikke har medført en mærkbar reduktion, indikerer dette, at foranstalt-

¹⁵⁹Se Europaudvalget, 2014-15 (1. samling), S 326

¹⁶⁰Se også Miljøstyrelsens pilotprojekt for ny målrettet arealregulering, hvorefter afprøvning af en målrettet regulering viste, at det for bedrifter er muligt at imødekomme øget krav om mindre N-tilførsel til kystvande. Se bl.a. pilotprojektets resumé

ningen ikke er egnet til at varetage ND's mål, som den giver sig ud for at varetage. Dette er i strid med proportionalitetsprincippet, hvori der er et krav om egnethed. Såfremt dette er tilfældet, har landbruget været underlagt ikke-egnede krav til at nedbringe vandforurening.

Som anført er der så vidt vides intet retligt grundlag for at fastslå, at ND er minimumsimplémenteret. Derfor skal ovenstående tages med det forbehold, at proportionalitetsprincippet ikke finder anvendelse, såfremt foranstaltningen *økonomisk optimum* er udtryk for overimplementering af ND, jf. sag C-6/03, præmis 62-63.

5.3.4. Harmonikrav

Landbrugsbedrifters husdyrhold indebærer en produktion af husdyrgødning. Husdyrgødning har et højt indhold af næringsstoffer, hvilket bl.a. kan påvirke vandmiljøet. Som følge heraf fastsættes harmonikrav.

Harmonikrav iagttages ved at fastsætte antallet af dyr på et husdyrbrug ift. udbringningsareal. Formålet hermed er at sikre, at der er overensstemmelse (harmoni) mellem et givet dyrehold og areal til udbringning af husdyrgødningen¹⁶¹.

Kapitel 11 i bekendtgørelse nr. 1318 af 26/11/2015 om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v.(husdyrgødningsbekendtgørelsen) fastlægger de gældende harmonikrav.

I angivelsen af harmonikrav anvendes betegnelsen *dyreenheder* (DE). Herved forstås en beregningsenhed, der for hver husdyrart beskriver antal dyr per dyreenhed ud fra gødningsproduktionen ab lager, jf. husdyrbekendtgørelsens § 3, nr. 14. Bilag 1 til husdyrbekendtgørelsen opregner de omregningsfaktorer, der skal anvendes ved beregning af dyreenheder, jf. § 3, nr. 14.

Der gælder som udgangspunkt et harmonikrav på 1,4 DE per ha per planperiode (1. august - 31. juli), jf. husdyrgødningsbekendtgørelsens § 31, stk. 1. For kvæg, får eller ge-der er harmonikravet 1,7 DE per ha per planperiode, jf. § 31, stk. 2.

Flere afgørelser omhandler harmonikrav. I MAD 2010.1822 blev en landmand med et svinebrug idømt en bøde for at overtræde dagældende bekendtgørelses harmonikrav, hvorefter der måtte udbringes en husdyrgødningsmængde svarende til 1,4 DE per ha per planperiode. Landmanden havde alene læst Plantedirektoratets folder om vejledning til gødnings- og husdyrindberetning, men ikke den uddybende vejledning. Det medførte, at landmanden indberettede sine søer(grise) forkert. Det reelle arealkrav til landmandens besætning var ca. 126 ha, og ikke ca. 110 ha som det af landmanden indberettede. Landsretten fandt, at landmanden havde handlet uagtsomt og idømte denne en bøde. Dermed blev landmandens misforståelse af vejledningen med forkert indberetning til følge anset som uagtsom.

¹⁶¹Regulering af den dyrkningsmæssige anvendelse af jorden følger derimod af gødskningslovens regler. Se Basse Miljøret 4, s. 672-674

Endvidere følger det af husdyrbekendtgørelsens § 31, stk. 4, 1. pkt., at på landbrugsbedrifter omfattet af § 31, stk. 1 og 2 må husdyrgødning højst udbringes i en mængde svarende til 170 kg. N per ha per planperiode.

Både kravet om dyreenheder (DE) per ha og kravet om en maksimal mængde kvælstof per ha skal overholdes ved udbringning af husdyrgødning.

En undtagelse fremgår af Kommissionens afgørelse 2012/659/EU om godkendelse af en undtagelse iht. nitratdirektivets bilag III, pkt. 2.b, hvorefter kvægbrugere kan udbringe husdyrgødning på op til 230 kg/N per ha. En forudsætning herfor er, at kvægbrugeren skal dyrke sine marker mere miljøvenligt. Afgørelsen anvendes fra den 1. august 2012 og udløber den 31. juli 2016, jf. art. 10.

Undtagelsen kommer i dansk ret til udtryk i husdyrgødningsbekendtgørelsens § 31. Af § 31, stk. 3 følger, at der på landbrugsbedrifter, hvor mindst 2/3 af husdyrholdet er kvæg, må udbringes en husdyrgødningsmængde og en mængde afgasset vegetabilsk biomasse svarende til 2,3 DE per ha per planperiode. En forudsætning herfor er, at betingelserne i bekendtgørelsens bilag 3 overholdes, jf. § 31, stk. 3, i.f.. Af bilag 3, nr. 1 fremgår fx, at: ”på kvægbruget skal 70 pct. eller mere af arealet til rådighed for tilførsel af husdyrgødning dyrkes med roer, græs eller græsudlæg”¹⁶². På landbrugsbedrifter omfattet af stk. 3 må husdyrgødning højst udbringes i en mængde svarende til 230 kg. N per ha per planperiode, jf. § 31, stk. 4, i.f..

Husdyrgødningsbekendtgørelsens § 32, stk. 1 fastlægger beregningen af udbragt husdyrgødning. § 32, stk. 2 fastsætter opgørelsen af harmoniarealer.

Hvor en landbrugsbedrift har en større mængde husdyrgødning til rådighed, end der må udbringes på bedriftens areal, jf. §§ 31 og 32, skal der foreligge skriftlige aftaler, der sikrer, at overskydende husdyrgødning afsættes til et biogasanlæg, fællesanlæg m.fl., jf. § 33, stk. 1. Sådanne aftaler benævnes også harmoniaftaler eller gylleaftaler. § 34 fastsætter dokumentationskrav.

5.3.4.1. *Regulering*

Harmonikrav pålægger landbrugsbedrifter restriktioner i form af krav om, hvor stort et udbringningsareal der skal være til rådighed ved en given husdyrproduktion. Dette bidrager med at begrænse kvælstofudledningen til vandmiljøet. Reguleringen er dermed af forebyggende karakter.

Dyreproducenter skal have et vist landbrugsareal til at sprede gødning på, hvormed harmonireglerne, der ikke er knyttet til bestemte områder, er udtryk for en aktivitetsorienteret regulering. Den er rettet mod den særlige aktivitet at have husdyrproduktion.

¹⁶²Den af Miljø- og Fødevareministeriet udarbejdet ”Vejledning om gødsknings- og harmoniregler planperioden 1. august 2015 til 31. juli 2016” (revideret udgave 17. marts 2016) behandler i øvrigt betingelserne i afsnit 6.3

5.3.4.2. *Forholdet til EU-retten*

Harmonikrav gennemfører nitratdirektivets(ND) krav om en maksimal grænse for udbringning af husdyrgødning på 170 kg kvælstof (kg/N) per ha om året, jf. ND bilag III, pkt. 2, der kan beregnes på grundlag af antallet af dyr, jf. bilag III, pkt. 3.

Som anført kan der sondres mellem forskellige direktivbestemmelser. For de direktivbestemmelser, der fastsætter mere specifikke krav eller standarder, kan strengere nationale krav henholdsvis standarder anses som overimplementering.

De danske harmonikrav kan anses som et sådan eksempel på overimplementering. I ND gælder der en maksimal grænse for udbringning af husdyrgødning på 170 kg/N per ha om året, jf. bilag III, pkt. 2, hvilket svarer til 1,7 dyreenheder per ha. I Danmark gælder imidlertid et strengere harmonikrav på 1,4 DE per ha per planperiode, jf. husdyrgødningsbekendtgørelsens § 31, stk. 1, for bl.a. slagtesvin.

Det fremgår dog af ND art. 5(5), at såfremt foranstaltningerne i medfør af art. 5(4) ikke er tilstrækkelige til at nå de i art. 1 fastsatte mål, skal medlemsstaterne træffe nødvendige supplerende eller skærpede foranstaltninger. Som følge af denne bestemmelse kan det anses for svært at kvalificere nationale regler som en overimplementering af ND. Der skal derfor foretages en konkret vurdering af, om de nationale krav er vedtaget for at sikre ND's mål.

Da det afgørende dermed bliver, om de nationale krav er nødvendige for at sikre målopfyldelse, indebærer dette, at ND også angår målopfyldelse. Dermed er der tale om direktivforpligtelser, der fastsætter krav om opfyldelse af mål, hvilket gør det svært at kvalificere, hvorvidt der er tale om en overimplementering¹⁶³.

Såfremt det lægges til grund, at de strengere harmonikrav anses som overimplementering, kan den politiske Aftale om Fødevarer- og landbrugspakke af 22. december 2015(Landbrugspakken) afsnit 2.7, hvorefter harmonikravet for slagtesvin skal hæves til det efter EU tilladte niveau på 1,7 dyreenheder per ha, anses som et opgør med overimplementeringen. Udmøntningen heraf forventes at ske fra 2017¹⁶⁴.

5.3.4.3. *Undtagelsen for kvægbrug*

Fremtiden for undtagelsesbestemmelsen, hvorefter kvægbrugere på visse betingelser kan udbringe husdyrgødning på op til 230 kg/N per ha, jf. Kommissionens afgørelse 2012/659/EU om godkendelse af en undtagelse iht. nitratdirektivet, er usikker.

Kommissionens afgørelse gælder på individuel basis og på betingelserne i beslutningens art. 4-6, hvor over 70 % af sædskiftet udgøres af afgrøder, der optager meget kvælstof og har en lang vækstsæson, jf. art. 3. Af art. 5(1) fremgår fx det vilkår, at *”den samlede kvælstoftilførsel skal være forenelig med den pågældende afgrødes næringsstoffoptag under hensyntagen til næringsstofftilførslen fra jorden. Under alle omstændigheder overstiger den ikke, uanset afgrøde, de maksimale tilførselsstandarder for kvælstof som*

¹⁶³Anker ”Politik eller jura” af 2016, hvori anføres, at ND's uklare mål er overtaget af vandrammedirektivets miljømål for de enkelte vandområder

¹⁶⁴Harmonikravet vil evt. hæves for bl.a. pelsdyr.

fastsat i handlingsprogrammet. De maksimale tilførselsstandarder for kvælstof fastsættes til mindst 10 % under det optimale økonomiske niveau [min understregning]”.

1. pkt. henviser til ligevægtsprincippet. Peter Pagh anser normen på mindst 10 % under det optimale økonomiske niveau som en supplerende betingelse¹⁶⁵. Den i afgørelsen supplerende betingelse vil ved en udfasning af kvælstofnormreduktionen ikke være opfyldt.

Danmark forhandler med Kommissionen om mulighederne for at forlænge undtagelsen. Forhandlingen om undtagelsesbestemmelsen sker på baggrund af nitrathandlingsplanen¹⁶⁶. Af ministerens svar til spørgsmål nr. 75 til L 68 fremgår, at idet udmøntningen af Landbrugspakken medfører en ændret regulering, er der et ændret grundlag for forhandlingerne om undtagelsesbestemmelsen. Det vil således bl.a. indgå i forhandlingen, at gødskningsnormerne ikke fastsættes til mindst 10 % under økonomisk optimum, samt at der iværksættes afværgende foranstaltninger til at sikre vandmiljøet.

Såfremt undtagelsen ikke forlænges, kan det medføre en meromkostning for danske kvægbrug på omkring 70 mio. kr. årligt ifølge ministerens svar til spørgsmål nr. 73 til L 68. Dette vil få store økonomiske konsekvenser for landbruget. På tidspunktet for specialets afgrænsning er det uafklaret, hvornår en evt. fornyet kvægundtagelse kan forhandles på plads med Kommissionen.

6. Konklusion/Perspektivering

På EU-retligt niveau er der i vandrammedirektivet (VRD) fastsat miljømålsætninger for vand. Reglerne i VRD er ikke rettet mod bestemte forurenere, men har til formål at sikre, at vandmiljøet har en vis kvalitet. Endvidere er der fastsat krav til landbrugets udledning af nitrat til vandmiljøet i nitratdirektivet (ND), der er en integreret del af VRD.

Et udsnit af dansk lovregulering, der implementerer VRD og ND, er behandlet. Ud fra en analyse af den udvalgte danske regulering konkluderes det, at reguleringen i Danmark er præget af, at der gælder nogle tilladte grænseværdier, hvorefter det er tilladt for de enkelte landbrugsbedrifter at forurene til en vis grænse. Det er endvidere karakteristisk, at den danske regulering af landbrugets kvælstofpåvirkning af vand primært finder sted på bedriftsniveau. Dette ses bl.a. ved de aktivitetsorienterede regler om harmonikrav samt reguleringen af kvælstofkvoten og -normen. Ifølge harmonikravene skal dyreproducenter have et vist landbrugsareal til at sprede gødning på. I medfør af gødskningslovens § 5 må den enkelte landbrugsbedrift alene have et kvælstofforbrug til gødningsformål, der ikke overstiger bedriftens kvælstofkvote. Kvoten beregnes på grundlag af bl.a. afgrødernes kvælstofnorm, jf. gødskningslovens § 6, stk. 1.

I den nu ophævede randzonenlov skete den generelle regulering også på bedriftsniveau, idet der efter undtagelsen i lovens § 5, stk. 1 var mulighed for at nedsætte en landbrugsbedrifts areal af randzoner til 5 % af bedriftens samlede areal.

¹⁶⁵Paghs Notat om De danske gødningsnormer efter gødningsanvendelsesloven sammenholdt med EU's nitratdirektiv af 28. juli 2015, afsnit 3

¹⁶⁶Se også EU-notat til statsministeriet, afsnit 3.2. ad 2

Fastsættelse af miljømålsætninger for vand på EU-retligt plan er dermed forskellig fra de traditionelle retsområder i dansk ret, hvor udgangspunktet ofte er, at en bestemt adfærd er forbudt, og hvor der bl.a. anvendes en regulering af ejendomsretten og arealanvendelsen.

Det stemmer således bedre overens med de traditionelle danske retsområder at have fokus på bedriftsniveauet og underlægge de danske landbrugsbedrifter visse rettigheder og pligter end at anvende krav til vands miljøkvalitet¹⁶⁷.

VPL er miljøkvalitetsorienteret og har fokus på forvaltningsprocessen. Vandløbslovens krav om bræmmer har fokus på vand og er ligeledes udtryk for en miljøkvalitetsorienteret regulering. Tilsvarende gjaldt den nu ophævede randzonestov.

I den af specialet udvalgte danske regulering ses der således ikke en tendens til et større fokus på en lovregulering, der tager udgangspunkt i en beskyttelse, der afspejler sårbarheden i recipienten.

Ud fra analysen kan det endvidere konkluderes, at implementeringen af VRD og ND giver udfordringer. Ikke blot tilsidesættes procedurekrav, men også materielle regler volder udfordringer.

Danmark har således allerede fået dom for ikke at udarbejde vandplaner og derved implementere VRD rettidigt. Danmark står nu i en situation, hvor der er risiko for at få dom for manglende opfyldelse af VRD art. 13(7), hvorefter vandområdeplanerne skulle være vedtaget den 22. december 2015, samt VRD art. 15(1), hvorefter Danmark senest den 22. marts 2016 skulle sende kopier af vandområdeplanerne til Kommissionen.

Særligt udmøntningen af paradigmeskiftet iht. Aftale om Fødevarer- og landbrugspakke af 22. december 2015 (Landbrugspakken) har rejst spørgsmål ved den danske implementerings overensstemmelse med EU-retten. En udmøntning af Landbrugspakken, der bl.a. har til hensigt at ændre arealreguleringen ved fx at ophæve krav om randzoner og udfase kvælstofnormreduktionen, vurderes som udgangspunkt at være en forbedring af landbrugets rammebetingelser.

Problemet består dog i, at udfasningen af kvælstofnormreduktionen og ophævelse af krav om randzoner kan medføre en merudledning af kvælstof allerede i foråret 2016, mens den målrettede regulering først igangsættes med nogle års forsinkelse. Dette skal sammenholdes med, at de kompenserende tiltag er frivillige eller fortsat ikke på plads. Desuden er de evt. først virkningsfulde om flere år.

Såfremt dette bevirker en forringelse af tilstanden, som begrebet er fastlagt af EU-domstolen i Bremen-sagen, vil det være i strid med VRD art. 4(1)(a)(i). Peter Pagh anfører dog, at en øget kvælstofudvaskning formentlig kan begrundes med hjemmel i VRD art. 4(7), der er en undtagelsesbestemmelse til VRD art. 4(1).

¹⁶⁷Se også Basse(1999), s. 52

Såfremt der også sker en forringelse af grundvandet, vil dette være i strid med VRD art. 4(1)(b)(i).

Danmark har ikke fuldt ud iagttaget kravet om at opnå en god vandtilstand senest ved udgangen af 2015, jf. art. 4(1)(a)(ii)(iii) og 4(1)(b)(ii), idet fx alene 2 vandområder ud af 119 kystvandområder har *god tilstand*. En naturlig konsekvens heraf burde være, at indsatsen for 2. planperiode styrkes og ikke svækkes ved at ophæve randzonenloven, udfase kvælstofnormreduktionen mv., som det sker ved udmøntningen af Landbrugspakken. VRD art. 4(4), der giver mulighed for at forlænge fristen i art. 4(1) for opfyldelse af miljømål, kan måske anvendes.

Det må i den forbindelse tages i betragtning, at målopfyldelse også afhænger af andre landes bidrag, idet en stor del af kvælstoffet i de indre farvande stammer fra Østersøen og Skagerrak/Nordsøen¹⁶⁸. Landbrugspakken anfører også i afsnit 1.1, at dansk landbrug ikke skal betale med kvælstofreduktioner for andre presfaktorer såsom andre landes bidrag. Dette er i overensstemmelse med forureneren betaler-princippet, hvorefter landmænd ikke kan pålægges udgifter til begrænsning eller forebyggelse af nitratforurening, som ikke er begrundet i landbrugets egne forureninger, jf. sag C-293/97, præmis 51 og 52.

Udfasning af kvælstofnormreduktionen, der er en supplerende foranstaltning, jf. ND art. 5(5), medfører endvidere en ændring af nitrathandlingsplanen. Kommissionen har udtrykt bekymring for den kommende regulering, fordi Danmark erstatter gældende, bindende foranstaltninger i ND med frivillige ordninger med stor usikkerhed for effekten. Dette kan være i modstrid med ND art. 1 og art. 5(5). Som anført vurderes bekymringen således at være begrundet, idet det er uvist, hvorledes indsatsen bliver, når der laves frivillige ordninger.

Danmark risikerer dermed traktatkrænkelssager for manglende iagttagelse af VRD og ND ved udmøntningen af Landbrugspakkens paradigmeskifte. Det er tankevækkende, at den omtalte problematik evt. kunne være undgået, såfremt ændringerne ikke var foretaget, før reguleringen var blevet målrettet. Endvidere kan paradigmeskiftet få store økonomiske konsekvenser for landbruget. Ikke blot vil enkelte bedrifter rammes af hårdere regulering, men også fremtiden for den danske undtagelse for kvægbrugere er på spil.

Udfordringerne med opfyldelse af VRD og ND skyldes muligvis bl.a. forskellen i EU-rettens og dansk regulerings udgangspunkt. Hvor EU-retten baserer reguleringen på miljømålsætninger for vand, er dansk regulering udpræget fastsat på bedriftsniveau.

Forestilledes et scenarie, hvor den danske regulering i stedet tog udgangspunkt i, hvor sårbar recipienten er, ville reguleringen i dansk ret kunne bygge på miljømålsætningerne for vand. Dette ville muligvis kunne bevirke, at Danmark i større omfang ville kunne opfylde forpligtelserne iht. VRD og ND, idet vandmiljøets kvalitet herved ville være i fokus.

¹⁶⁸Se bilag 1 (*bilag 1 er ved offentliggørelsen på Rettid udeladt. Bilag 1 illustrerede, hvorledes udledning af kvælstof ikke alene er en dansk udfordring*)

Den iht. Landbrugspakkens målrettede regulering skal bl.a. bygge på et princip om, at adgang til udvaskning differentieres geografisk ift. målet for kvælstoftilstanden i kystområderne. Den målrettede regulering har således til formål i højere grad at tage hensyn til kvælstoftilstanden.

Der er store geografiske forskelle i jordens evne til at tilbageholde kvælstof(retention), da en reduktion i kvælstoftilførsel på marker med lav retention bidrager mere til en reduktion af udledt kvælstofmængde end en tilsvarende reduktion på marker med høj retention. Endvidere er det forskelligt, hvor meget kvælstof vandmiljøet kan tåle, afhængig af hvor det er placeret i Danmark. En målrettet regulering vil som udgangspunkt kunne bidrage til at tage højde for sådanne lokale forhold.

Landbrugspakken anfører i afsnit 2.4, at den målrettede regulering skal ende ud i emissionsbaseret regulering. I den forbindelse skal det bemærkes, at en emissionsbaseret regulering kan være en dyr måde at lave regulering på, da det er omkostningsfuldt at foretage målinger, der i øvrigt kan være forbundet med store usikkerheder.

Det er foruden ovenstående tankevækkende, at der er stor uenighed om anvendelsen af ålegræsværktøjet og klorofylværktøjet, da dette kan indebære, at der ikke opnås den forudsatte miljøeffekt i vandmiljøet. Ligeledes er diskussionen om kriteriet om økonomisk optimum værd at bemærke. Såfremt Danmark i flere årtier har anvendt et kriterium i strid med ND's art. 5(5) og/eller proportionalitetsprincippet, har der ikke alene foreligget en tilsidesættelse af Danmarks EU-retlige forpligtelser. Dette har også haft en stor økonomisk betydning for det danske landbrug.

Dansk miljøregulering af kvælstofudledning kan synes restriktiv ift. nabolandene. Dette understøttes af *Notat om nabolandenes miljøregulering* fra miljø- og fødevarerministeriet¹⁶⁹, der påpeger, at danske planteavlbedrifter ville få driftsøkonomisk gevinst ved at være undergivet de andre landes miljøregulering. For husdyrbedrifter er det ikke helt så entydigt.

Endeligt bemærkes, at Landbrugspakkens bilag 2 om det blå danmarkskort har vakt stor bekymring i landbruget. Under hensyntagen til at fordelingen kan ændres frem mod 2020/21, vurderes det at være et problem, hvis den finansielle verden anvender kortet som grundlag for værdiansættelsen af landbrugsjorden og dermed for kreditvurderinger af landbrugsbedrifterne, før det er godkendt. Dette vil belaste landbrug udpeget på kortet med et højere reguleringstryk end i dag, hvilket kan blokere for fremgang.

Afslutningsvist vurderes det hensigtsmæssigt, hvis EU kan sikre en middelevvej mellem landbrugets og samfundets interesser samt påpasselighed med at presse medlemsstaterne. Der er mange steder stor skepsis over for EU. Et for stort pres vurderes at kunne medføre, at medlemsstaterne vil stemme om fortsat medlemskab af EU med risiko for udmeldelse som følge. I værste fald vil regulering af kvælstofpåvirkning af vand skulle fastsættes på nationalt niveau, hvilket ville kunne medføre et forskelligt indsatsniveau. Dette vil muligvis medføre, at vandkvaliteten ikke sikres på tilstrækkelig vis.

¹⁶⁹S. 2

Litteraturliste

Litteratur

Basse, Ellen Margrethe (red.); Miljøretten 1 – Almindelige Emner. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2. udgave, 1. oplag, 2006. København. Reference: Basse Miljøret 1

Basse, Ellen Margrethe (red.); Miljøretten 3 – Affald, jord, vand og råstoffer. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2. udgave, 1. oplag, 2006. København. Reference: Basse Miljøret 3

Basse, Ellen Margrethe (red.); Miljøretten 4 – Forurenende anlæg og processer. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2. udgave, 1. oplag, 2007. København. Reference: Basse Miljøret 4

Basse; Ellen Margrethe; Miljøret. Samspillet mellem lovgivning og aftalte ordninger. Børsens Forlag A/S. 1. udgave, 1. oplag 1999. København. Reference: Basse(1999)

Daniel, Bugge Thorbjørn; Elholm, Thomas; Starup, Peter; Steinicke, Michael; Grundlæggende EU-ret, EU efter Lissabon-traktaten. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2. udgave, 1. oplag, 2011. København. Reference: Daniel m.fl.

Pagh, Peter; Lærebog i Miljørettens Almindelige Del. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1. udgave, 1. oplag, 2006. København. Reference: Pagh 2006

Moe, Mogens; Brandt, Jacob; Miljøret. Forlaget Karnov Group Denmark A/S. 8. udgave, 1. oplag, 2015. København. Reference: Moe 2015

Broberg, Morten; Holst-Christensen Nina; EU-domme med bemærkninger og spørgsmål. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 7. udgave, 1. oplag, 2016. København. Reference: Broberg 2016

Sørensen, Karsten Engsig; Nielsen, Poul Runge; Danielsen, Jens Hartig; EU-retten. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 6. udgave, 1. oplag, 2014. København. Reference: Sørensen m.fl.

Anker, Helle Tegner; *"Implementering af EU's miljølovgivning i national lovgivning"*. 2013. Udgivet af Miljøstyrelsen, København. Rapporten kan findes på www.forskning.ku.dk under Helle Tegner Ankers publikationer. Reference: Anker 2013

Mortensen, Peter; *"Implementering af vandplaner : Er vandplaner og virkemidler ekspropriation i forhold til Grundlovens § 73?"* 26. august 2010. Rapporten kan findes på www.forskning.ku.dk under Peter Mortensens publikationer. Reference: Peter Mortensens rapport om vandplaner og ekspropriation af 26. august 2010

Politiske aftaler

Aftale om Fødevarer- og landbrugspakke af 22. december 2015, indgået mellem Regeringen (Venstre) og Konservative, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance.

Aftale om Grøn Vækst, 16. juni 2009, indgået mellem regeringen (Venstre og De Konservative) og Dansk Folkeparti. (Den 9. april 2010 blev der i øvrigt indgået ”*Aftale mellem Regeringen og Dansk Folkeparti om Grøn Vækst 2.0.*”)

Aftale om Vandmiljøplan III 2005-2015 mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne, den 2. april 2004. Reference: VMP III

Aftale om Vandmiljøplan II, den 17. februar 1998. Reference: VMP II

Aftale om Vækstplan for Fødevarer, 2. april 2014, indgået mellem regeringen (Socialdemokraterne og Radikale Venstre), Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Konservative.

Tidsskrift for Landbrugsret

TfL1999.1: ”*Hvornår foreligger der ekspropriation - en kommentar i anledning af Højesterets afgørelse i U 1998.1669 (bræmme-sagen)*”. Af Michael Hansen Jensen, Juridisk Institut, Aarhus Universitet.

TfL2012.88: ”*Indsatsplaner og grundvandsbeskyttelse*”. Af Lasse Baaner og Helle Tegner Anker.

TfL2015.247: ”*Kan randzonenloven håndhæves? – Efter frifindelsen af to landmænd for overtrædelse af randzonenloven*”. Af professor, dr. jur. Peter Pagh. Reference: TfL2015.247

Tidsskrift for miljø

Vandrammedirektivets direkte effekt: om ny EU-dom og Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser af klager over vandplanerne”. Tidsskrift for miljø, 2015, 136. Af professor, dr.jur. Peter Pagh. Reference: TfM 2015,136

Bilag 2: Rapporter mv., der er indsat som bilag 2 (Dette bilag er ved offentliggørelsen på Rettid udeladt)

”*Notat om De danske gødningsnormer efter gødningsanvendelsesloven sammenholdt med EU’s nitratdirektiv*”. Udarbejdet af Professor dr. Jur. Peter Pagh. 28. juli 2015. Reference: Pagh’s Notat om De danske gødningsnormer efter gødningsanvendelsesloven sammenholdt med EU’s nitratdirektiv af 28. juli 2015

”*Notat om Retlig status af Danish Nitrate Action Programme 2008-2015 og Strategisk Miljøvurdering af Nitrathandlingsplan 2008-2015*”. Udarbejdet af professor dr. Jur. Peter Pagh. Den 14. august 2015. Reference: Pagh’s notat om Retlig status af Danish

Nitrate Action Programme 2008-2015 og Strategisk Miljøvurdering af Nitrathandlingsplan 2008-2015 af 14. august 2015

"Juridisk Specialudvalgs udtalelse af 03.09.2014"

Artikel *"Landbrugspakken og EU-retten"*. Af Peter Pagh. LandbrugsAvisen. 25. marts 2016.

Dokumenter tilgængelig på erhvervsstyrelsens hjemmeside

"Implementeringsrådets 21 anbefalinger til mindre overimplementering og nemmere EU-regler til regeringen".

Dokumenter tilgængelig på Naturstyrelsens hjemmeside

"Karakteriseringen af vandløb og indsatsprogrammet på vandløbsområdet - Arbejdsrapport fra Miljøministeriets arbejdsgruppe om vandløb". December 2011 Reference: Arbejdsrapport fra Miljøministeriets arbejdsgruppe om vandløb, 2011

"Retningslinjer for udarbejdelse af indsatsprogrammer - Vandplaner 2010-2015". Miljøministeriet. Naturstyrelsen, maj 2012. Reference: Retningslinjer for udarbejdelse af indsatsprogrammer, Naturstyrelsen, 2012

Udkast til Vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Jylland og Fyn. December 2014. Miljøministeriet. Reference: Vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Jylland og Fyn

"Udkast til bekendtgørelse om miljømål" med tilhørende bilag

"Udkast til bekendtgørelse om indsatsprogrammer" med tilhørende bilag

"Generelle supplerende foranstaltninger", Udkast til Bekendtgørelse om indsatsprogrammer - Bilag 6.

"Redegørelse om Vandrammedirektivet". Udarbejdet af Miljøstyrelsen. Miljø- og Energiministeriet. Marts 2001. Reference: Miljøstyrelsens Redegørelse om Vandrammedirektivet af 2001

Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelsen, *"Vejledning om bræmmer langs vandløb og søer"* fra Januar 2002.

Notater, udvalgsbilag mv., der kan findes på Folketingets hjemmeside

Spørgsmål 716:

"EU-notat" til statsministeriet. September 2015. Miljø- og Fødevarerministeriet. Notatet kan findes under Miljø- og Fødevarerudvalget 2015-16, MOF Alm.del endeligt svar på spørgsmål 716 fra den 18. april 2016 (svar på spørgsmål 716 ligger efter sporets afgrænsning, men notatet er fra 2015). Reference: EU-notat til statsministeriet

Spørgsmål 310:

"Teknisk notat om kvælstofudvalgets korrektioner". 15. december 2015. Udarbejdet af Kvælstofudvalget. Notatet kan findes under Miljø- og Fødevareudvalget, Alm. del 2015-16: Spørgsmål og svar, spørgsmål 310. Reference: Teknisk notat om kvælstofudvalgets korrektioner af 2015

Spørgsmål 230:

"Fødevareministerens besvarelse af spørgsmål nr. 230 (FLF alm. del) stillet den 24. marts 2015 efter ønske fra Erling Bonnesen (V)". Dokumentet kan findes under Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri 2014-15, Alm. del endeligt svar på spørgsmål 230. Reference: Fødevareministerens besvarelse af spørgsmål 230 stillet den 24. marts 2015 om ulovlig KO-træk

§ 20-spørgsmål: S 326

"Om overimplementering af det såkaldte »Nitratdirektiv«" til miljøminister Kirsten Brosbøl. Spørgsmålet er besvaret den 28. november 2014. Spørgsmålet kan findes under Europaudvalget, 2014-15 (1. samling) MIU, EEU, S 326. Reference: Europaudvalget, 2014-15 (1. samling), S 326

Spørgsmål og svar til nr. 25, 73, 75, 78 og 114(endeligt svar, bilag – samlet referat) til L 68:

Spørgsmål og svar kan findes under L 68, 2015-2016, MOF, Forslag til lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (Justering af reglerne om kvælstofnormer)

Bilag 231:

"Besvarelse af Kommissionens begrundede udtalelse nr. 2006/4636 vedrørende vandrammedirektivet". Europaudvalget 2011-12, EEU alm. del: Bilag 231. 19. januar 2012. Reference: Europaudvalget 2011-12, bilag 231

Bilag 396:

"Notat om intervention i sag C-525/12, Kommissionen mod Tyskland". Europaudvalget 2012-13, EEU Alm. del, Bilag 396. 23. maj 2013. Reference: Europaudvalget 2012-13, bilag 396

Bilag 131:

Eva Kjer Hansens *"Orientering om forsinkelse af vandområdeplaner, for anden periode (2015-2021)"* til Miljø- og Fødevareudvalget, MOF, Alm. del, 2015-16, Bilag 131. 26. november 2015. Reference: *"orientering om forsinkelse af vandområdeplaner, for anden periode"* til Miljø- og Fødevareudvalget

Bilag 362:

"Implementering af vandrammedirektivet og nitratdirektiver i Nederlandene, Slesvig-Holsten og Danmark". Miljøministeriets og Fødevareministeriets rapport over en sammenlignende undersøgelse kan findes under Miljø- og Planlægningsudvalget 2010-11 (1. samling), MPU alm. del: Bilag 362. Reference: Ministerens rapport om implementering i Danmark, Nederlandene m.fl.

Bilag 348:

"Juridisk vurdering af en ændring af gødskningsnormerne". Miljø- og Fødevareministeriet. Vurderingen kan findes under Miljø- og Fødevareudvalget 2015-16, MOF Alm.del, Bilag 348. Reference: Miljø- og Fødevareministeriet-Juridisk vurdering

Bilag 163:

"Verserende traktatkrænkelssager og henlæggelser af traktatkrænkelssager pr. 1/12-14". Europaudvalget 2014-15 (1. samling). EUU Alm.del, Bilag 163. Reference: Europaudvalget 2014-15, bilag 163

Bilag 86:

"Notat om Vækst- og nabotjek af miljøregulering og kontrol af primærjordbruget". København, den 3. november 2015. Notatet redegør for baggrunden for "Vækst- og nabotjek af miljøregulering og kontrol af primærjordbruget", samt rapportens væsentligste konklusioner. Notatet kan findes under Miljø- og Fødevareudvalget, MOF, Alm. del 2015-16, bilag 86. Reference: Notat om nabotjek af miljøregulering fra miljø- og fødevareministeriet

Øvrige rapporter, artikler mv.

"Analyse af ålegræsværktøjets anvendelighed til fastsættelse af miljømålsætning for kystvande og kvælstof-reduktionskrav". Oktober 2010. Rapport udarbejdet af DHI efter aftale med Landbrug & Fødevarer. Rapporten kan findes på www.lf.dk under Publikationer om landbrugs- og fødevarerhvervet. Reference: DHI-undersøgelse af 2010

Nabotjek, 2014. *"Konkurrenceevne, Del 1: Overimplementering"*. Udarbejdet af Landbrug & Fødevarer. 19. december 2014. Dokumentet kan findes på Landbrug & Fødevarers hjemmeside www.lf.dk under "analyser" (se under konkurrence). Reference: Landbrug & Fødevarers Nabotjek, Konkurrenceevne, del 1 af 2014

"Overimplementering i regulering af vandmiljøet – politik eller jura"? Artikel af Professor Helle Tegner Anker, Københavns Universitet. Plantekongres 2016. Den kan findes på www.forskning.ku.dk under Helle Tegner Ankers publikationer. Reference: Anker "Politik eller jura" af 2016

"Ny udtalelse fra EU-domstolen om konkrete konsekvenser af miljømål efter vandrammedirektivet". 18. september 2015. Af advokat Mark Villingshøj Nielsen fra advokatfirmaet Bech-Bruun. Nyheden kan findes på Bech-Bruuns hjemmeside. Reference: Bech-Bruun-nyhed om Bremen-sagen

"Fastsættelse af Baseline 2021 : effektvurdering af planlagte virkemidler og ændrede betingelser for landbrugsproduktion i forhold til kvælstofudvaskning fra rodzonen for perioden 2013-2021" udarbejdet af DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, Aarhus Universitet. Den kan findes på www.au.dk under fx Christen Duus Børgesens publikationer. Reference: Baseline 2021

Baseline 2021 er revurderet ved "*Revurdering af Baseline*". Januar, 2016. Teknisk rapport fra DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, Aarhus Universitet. Den kan findes på www.au.dk ved brug af bl.a. søgefeltet. Reference: Teknisk rapport fra DCE "*Revurdering af Baseline*" fra januar 2016

"*Natur og Landbrug – en ny start*". Natur- og Landbrugskommissionens slutrapport. April 2013. Rapporten kan findes på www.naturoglandbrug.dk under publikationer. Reference: Natur- og Landbrugskommissionens slutrapport af 2013

Artikel "*Der er behov for et metodeskifte i forvaltningen af vandmiljøet*". Af cand.agro. Poul Vejby-Sørensen, faglig rådgiver. Den 8. marts 2016. Bæredygtigt Landbrug. Artikel kan findes på www.baeredygtigtlandbrug.dk under nyheder fra marts 2016.

"*En sejlivet "tanketorsk" i det danske vandmiljø: "Kvælstofbegrænsning"*" af cand. agro. Poul Vejby-Sørensen. Oktober 2015. Notatet kan findes på hjemmesiden www.baeredygtigtlandbrug.dk under nyheder fra oktober 2015, hvor notatet kan downloades som pdf. Reference: "*En sejlivet "tanketorsk" i det danske vandmiljø: "Kvælstofbegrænsning"*" af Poul Vejby-Sørensen, 2015

"*Vandrammedirektiv og kvælstofregulering, Grundvand, drikkevand og pesticider, Økonomisk vækst og miljøet*". Rapport fra De Miljøøkonomiske Råd formandskab. 2015. Rapporten kan findes på De Økonomiske Råds hjemmeside, www.dors.dk, under vismandsrapporter. Reference: Økonomiske Råds Vismandsrapport

"*Pilotprojekt for ny målrettet arealregulering, Afprøvning af prototyper for kvælstofreguleringsmodeller*" Udgivet af Miljøstyrelsen i 2015. Dokumentet kan findes på www.mst.dk. Reference: Miljøstyrelsens pilotprojekt for ny målrettet arealregulering

Karnovs noter

Danske love, lovforslag, høringer mv.

Love

Lov nr. 1150 af 17/12/2003 om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder(miljømålsloven)

Bekendtgørelse af lov nr. 1531 af 08/12/2015 om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder. Reference: miljømålsloven

Lov nr. 1606 af 26/12/2013 om vandplanlægning. Reference: VPL

Lov nr. 1631 af 26/12/2013 om ændring af lov om vandforsyning m.v., lov om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer og forskellige andre love (Konsekvensændringer som følge af lov om vandplanlægning). Reference: Lov nr. 1631 af 26/12/2013

Bekendtgørelse af lov nr. 894 af 15/07/2014 om randzoner. Reference: Randzonenloven

Lov nr. 79 af 27/01/2016 om ophævelse af lov om randzoner

Lov nr. 726 af 25/06/2014 om ændring af lov om randzoner og miljømålsloven

Bekendtgørelse af lov nr. 1579 af 08/12/2015 om vandløb. Reference: Vandløbsloven

Lov nr. 472 af 01/07/1998 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække

Lov nr. 186 af 02/03/2016 om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (*Justering af reglerne om kvælstofnormer*). Reference: lov nr. 186 af 02/03/2016

Bekendtgørelse af lov nr. 500 af 12/05/2013 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække. Gødskningsloven er efter specialets afgrænsning blevet sammenskrevet i bekendtgørelse af lov nr. 388 af 27/04/2016 om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække. Reference: gødskningsloven

Lov nr. 437 af 09/06/2004 om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (Justering af regler om plantedække og efterafgrøder m.v.). Reference: Lov nr. 437 af 09/06/2004 om ændring af gødskningsloven

Lov nr. 1528 af 27/12/2009 om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (Dyrkningsrelaterede tiltag m.v.). Reference: Lov nr. 1528 af 27/12/2009 om ændring af gødskningsloven

Bekendtgørelser, vejledninger mv.

Bekendtgørelse nr. 119 af 07/02/2014 om vandområdedistrikter og hovedvandoplande

Bekendtgørelse nr. 121 af 07/02/2014 om vandråd, vandråds samarbejde med kommunalbestyrelser og samarbejde mellem kommunalbestyrelser i et hovedvandopland om udarbejdelse af forslag til indsatsprogrammets supplerende vandløbsforanstaltninger. Reference: Bekendtgørelse nr. 121 af 07/02/2014 om vandråd mv.

Bekendtgørelse nr. 1069 af 09/09/2015 om indholdet af vandområdeplaner. Denne er efter specialets afgrænsning ophævet ved bekendtgørelse nr. 437 af 19/05/2016 om indholdet af vandområdeplaner

Bekendtgørelse nr. 1070 af 09/09/2015 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand. Denne er efter specialets afgrænsning ophævet ved bekendtgørelse nr. 439 af 19/05/2016 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand

Bekendtgørelse nr. 1829 af 16/12/2015 om ændring af bilag 2 til miljømålsloven om indholdet af vandplanen og om indholdet af indsatsprogrammet m.v.

Bekendtgørelse nr. 867 af 29/08/2012 om ikrafttræden af lov om randzoner og af lov om ændring af lov om randzoner. Reference: bekendtgørelse nr. 867 af 29/08/2012

Bekendtgørelse nr. 904 af 30/07/2014 om randzoner

Bekendtgørelse nr. 462 af 30/04/2013 om tilsyn med bræmmer langs vandløb og søer

Bekendtgørelse nr. 280 af 16/03/2016 om jordbrugets anvendelse af gødning i planperioden 2015/2016

Bekendtgørelse nr. 281 af 16/03/2016 om kvælstofprognosen for planperioden 2015/2016

Bekendtgørelse nr. 1318 af 26/11/2015 om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v.. Reference: Husdyrgødningsbekendtgørelsen

Bekendtgørelse nr. 1377 af 01/12/2015 om direkte støtte til landbrugere efter grundbetalingsordningen m.v.

Vejledning nr. 60252 af 01/09/1992 om ændring af vandløbslovens § 69 om bræmmer

Miljø- og Fødevareministeriet, NaturErhvervsstyrelsen, ”Vejledning om gødsknings- og harmoniregler planperioden 1. august 2015 til 31. juli 2016” (revideret udgave 17. marts 2016). Vejledningen kan findes på NaturErhvervets hjemmeside.

Lovforslag

Lovforslag kan findes på www.folketingstidende.dk

Folketingstidende 2013-2014, A, L 199 som fremsat. Forslag til lov om ændring af lov om randzoner og miljømålsloven (Anvendelsesområde og fornyet høring af vandplanforslag m.v.). Fremsat den 13. maj 2014 af ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri. Reference: Lovforslag nr. L 199 af 2014 om ændring af randzonestov

Folketingstidende 2015-2016, A, L 59 som fremsat. Forslag til lov om ophævelse af lov om randzoner. Fremsat den 12. november 2015 af miljø- og fødevareministeren. Reference: Lovforslag nr. L 59 af 2015 om ophævelse af randzonestov

Folketingstidende 2015-2016, A, L 68 som fremsat. Forslag til lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække. (Justering af reglerne om kvælstofnormer). Fremsat den 20. november 2015 af miljø- og fødevareministeren. Reference: Lovforslag nr. L 68 af 2015 om ændring af gødskningslov

Folketingstidende 2009-10, A, L 36, som fremsat. Forslag til Lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (Dyrkningsrelaterede tiltag m.v.). Fremsat den 8. oktober 2009 af ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri. Reference: Lovforslag nr. L 36 af 2009 om ændring af gødskningslov

Folketingstidende 2013-14, A, L 71 som fremsat. Forslag til Lov om vandplanlægning. Fremsat den 14. november 2013 af miljøministeren. Reference: Lovforslag nr. L 71 af 2013 om VPL

Folketingstidende 2010-11 (1. samling), A, L 158, som fremsat. Forslag til Lov om randzoner. Fremsat den 24. februar 2011 af fødevareministeren. Reference: Lovforslag nr. L 158 af 2011 om forslag til lov om randzoner

Lovforslag kan bl.a. findes på www.retsinformation.dk og www.ft.dk

FT 2003-04, L 239, som fremsat. Forslag til Lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (Justering af regler om plantedække og efterafgrøder m.v.). Fremsat den 29. april 2004 af fødevareministeren. Reference: Lovforslag nr. L 239 af 2004 om ændring af gødskningslov

FT 2003-2004, L 15, som fremsat: Forslag til Lov om miljømål m.v. for vandforekomster og internationale naturbeskyttelsesområder (Miljømålsloven). Fremsat den 8. oktober 2003 af miljøministeren. Reference: Lovforslag nr. 15 af 2003 om forslag til lov om miljømål mv. Reference: Lovforslag nr. L 15 af 2003 om forslag til lov om miljømål mv.

FT 1997-98, 2. samling, L 58, som fremsat: Forslag til lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække. Fremsat af fødevareministeren den 16. april 1998. Reference: Lovforslag nr. L 58 af 1998 om forslag til gødskningslov

Betænkninger til lovforslag

Folketingstidende 2015-2016, B, L 68. Tillægsbetænkning over Forslag til lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (Justering af reglerne om kvælstofnormer). Reference: Tillægsbetænkning over Forslag til ændring af gødskningsloven

Folketingstidende 2013-14, B, L 71 og L 72. Betænkning over I. Forslag til lov om vandplanlægning, II. Forslag til lov om ændring af lov om vandforsyning m.v., lov om vurdering og styring af oversvømmelsesrisikoen fra vandløb og søer og forskellige andre love (Konsekvensændringer som følge af lov om vandplanlægning) Reference: Betænkning til Forslag til lov om vandplanlægning

Beslutningsforslag

Folketingstidende 2014-2015 (1. samling), A, B 39. Beslutningsforslag til folketingsbeslutning om en fødevare- og landbrugspakke. Fremsat den 2. december 2014. Reference: Beslutningsforslag til folketingsbeslutning om en fødevare- og landbrugspakke, B 39

Høringer

Notat om høringssvar fra ekstern høring over ændret gødskningsbekendtgørelse. Miljø- og Fødevareministeriet. Den 23. februar 2016. Høringsnotatet kan findes på høringssportalens hjemmeside, www.hoeringsportalen.dk, under Gødskningsbekendtgørelse for planperioden 2015/2016. Reference: Høringsnotat over ændret gødskningsbekendtgørelse

Orientering om udkast til ændret bekendtgørelse om jordbrugets anvendelse af gødning i planperioden 2015/2016. Den 8. februar 2016. Notatet kan findes på høringssportalens

hjemmeside, www.hoeringsportalen.dk under Gødskningsbekendtgørelse for planperioden 2015/2016. Reference: Notat om Orientering om udkast til ændret bekendtgørelse om jordbrugets anvendelse af gødning i planperioden 2015/2016, februar 2016

Bemærkninger til udkast til vandområdeplaner 2015-2021 og tilhørende bekendtgørelser - Landbrug & Fødevarers høringssvar (23-06-2015). Høringssvaret kan findes på Landbrug & Fødevarers hjemmeside. Reference: Landbrug & Fødevarers høringssvar til vandområdeplaner 2015-2021

Bilag til fremsættelse af lovforslag, herunder høringer (kan findes på Folketingets hjemmeside under bilag til det relevante lovforslag)

"Notat om overimplementering af vandrammedirektivet i forslag til lov om vandplanlægning". Den 15. november 2013. Miljøudvalget, 2013-14, L 72 Bilag 3, L 71 Bilag 3. Reference: tidligere miljøministers notat om overimplementering af VRD i forslag til lov om vandplanlægning af 2013

"Høringsnotat vedrørende Forslag til lov om vandplanlægning". Den 22. oktober 2013. Miljøudvalget 2013-14 L 71, Forslag til lov om vandplanlægning, Bilag 1: Høringsnotat og høringssvar, fra miljøministeren. Reference: Høringsnotat vedrørende Forslag til lov om vandplanlægning

"Høring over udkast til Lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække – J nr. 15-0121-000025" fra Landbrug & Fødevarer. Miljø- og Fødevarerudvalget 2015-16 (Omtryk - 02-12-2015 - Revideret høringssvar og yderligere høringssvar), L 68, Forslag til lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække, (Justering af reglerne om kvælstofnormer), Bilag 1: høringssvar samt høringssvar, fra miljø- og fødevarerministeren. Herunder findes Landbrug & Fødevarers høringssvar af 22. oktober 2015

"Strategisk miljøvurdering". Miljø- og Fødevarerudvalget 2015-16, L 68 Forslag til lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække. (Justering af reglerne om kvælstofnormer), Bilag 4. Reference: L 68, bilag 4, Strategisk miljøvurdering

Notat *"Sammenfattende redegørelse for forslag til plan om ændrede gødskningsnormer"*. Den 19. februar 2016. Miljø- og Fødevarerudvalget 2015-16, L 68 Forslag til lov om ændring af lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække. (Justering af reglerne om kvælstofnormer), Bilag 14. Reference: L 68, bilag 14, Sammenfattende redegørelse for forslag til plan om ændrede gødskningsnormer

"Notat om høringssvar vedr. Forslag til Lov om ophævelse af lov om randzoner". Den 22. oktober 2015. Miljø- og Fødevarerudvalget 2015-16 L 59, Forslag til lov om ophævelse af lov om randzoner, Bilag 1: Høringsnotat og høringssvar, fra miljø- og fødevarerministeren. Reference: høringssvar vedrørende Forslag til Lov om ophævelse af lov om randzoner

Danske domme, kendelser mv.:

Højesterets dom af 21. september 1998 i sag I 498/1996. Reference: U.1998.1669H

Landsrettens kendelse af 26. juni 2015 i 1. instanssag (7. afd.). Reference: U.2015.3550V

Vestre Landsrets dom afsagt den 3. december 2015 i ankesag (11. afd.) V.L. S-2238-12. Reference: U.2016.1658V

TfL 2015.288 B. Holstebro Rets dom 11. maj 2015, i 1. instanssag nr. 7-2551/2013

Miljøretlige afgørelser og domme (MAD)

MAD 2015.279 (EU2015.C-461/13). EUD dom af 1. juli 2015, Store Afdeling i sag C-461/13

MAD 2010.1822 (V2010.S-761-10). Vestre Landsrets dom, afsagt 20. august 2010, 11. afd. i ankesag S-761-10

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelser

Natur- og Miljøklagenævnets afgørelse af 6. december 2012. KFE2012, s. 627 ff.

EU-retten

Traktater

Traktaten om Den Europæiske Union. Reference: TEU

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Reference: TEUF

Den Europæiske Fælles Akt (1986). Reference: Den Europæiske Fælles Akt

Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder. Reference: Chartret

Forordninger

Europa-Parlamentets og Rådets Forordning (EU) Nr. 1307/2013 af 17. december 2013 om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere under støtteordninger inden for rammerne af den fælles landsbrugspolitik og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 637/2008 og Rådets forordning (EF) nr. 73/2009. Reference: Forordning (EU) Nr. 1307/2013 af 17. december 2013

Direktiver

Vandrammedirektivet. Reference: VRD

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

Nitratdirektivet. Reference: ND

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

Drikkevandsdirektivet

Rådets direktiv 1998/83/EF af 3. november 1998 om kvaliteten af drikkevand

Grundvandsdirektivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/118/EF af 12. december 2006 om beskyttelse af grundvandet mod forurening og forringelse

Miljøansvarsdirektivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken, om ændring og senere ophævelse af Rådets direktiv 82/176/EØF, 83/513/EØF, 84/156/EØF, 84/491/EØF og 86/280/EØF og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF

Beslutninger, afgørelser mv.

Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 2455/2001/EF af 20. november 2001 om vedtagelse af en liste over prioriterede stoffer inden for vandpolitik og om ændring af direktiv 2000/60/EF. Reference: beslutning 2455/2001/EF

Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 23. oktober 2012 om godkendelse af en undtagelse på anmodning af Kongeriget Danmark i henhold til Rådets direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (meddelt under nummer C(2012) 7182) (2012/659/EU). Reference: Kommissionens afgørelse 2012/659/EU om godkendelse af en undtagelse iht. nitratdirektivet

Svar afgivet på Kommissionens vegne af Janez Potočnik. Parlamentarisk forespørgsler og spørgsmål, 4. april 2011, juridisk meddelelse, E-001696/2011. (Spørgsmål om Implementering af ligevægtsprincippet i Nitratdirektivet stillet af Dan Jørgensen). Svaret kan bl.a. findes på Europa-Parlamentets hjemmeside, www.europarl.europa.eu. Reference: EFT C 294 E af 06/10/2011.

"Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document n.o 4 - Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies" 2003. Vejledningen kan findes på hjemmesiden: www.ec.europa.eu/environment. Reference: EU's Guidance document nr. 4 af 2003

"Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance document n.o 11 - Planning process". 2003. Vejledningen kan findes på hjemmesiden: www.ec.europa.eu/environment. Reference: EU's Guidance Document no. 11 af 2003

COM/KOM-dokumenter

"Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om gennemførelsen af Rådets direktiv 91/676/EØF om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, baseret på medlemsstaternes rapporter for perioden 2008–2011". COM(2013)683 final. Bruxelles, den 4.10.2013. Reference: COM(2013)683 final

Forslag til Rådets direktiv om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger. KOM (97)49 endelig udg.. Reference: KOM(97)49

Ændret forslag til Rådets direktiv om rammerne for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger. KOM(1998) 76 endelig udg. Reference: KOM(98)76

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om vedtagelse af listen over prioriterede stoffer inden for vandpolitik. KOM(2000)47 endelig udg. - 2000/0035(COD). Reference: KOM(2000)47

Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om vedtagelse af en liste over prioriterede stoffer inden for vandpolitik. KOM(2001)17 endelig udg. - 2000/0035(COD). Reference: KOM(2001)17

"Forslag til Rådets direktiv om fællesskabsforanstaltninger til beskyttelse af ferskvand, kystvand og havvand mod forurening forårsaget af nitrater fra diffuse kilder". KOM(88)708 endelig udg.. Reference: KOM(88)708

"Ændring til forslag til Rådets direktiv om beskyttelse af ferskvand, kystvand og havvand mod forurening forårsaget af nitrater fra diffuse kilder". KOM(89) 544 endelig udg. Reference: KOM(89)544

Afgørelser fra EU-domstolen samt forslag til afgørelser

Domstolens Dom af 5. februar 1963. Sag C-26/62 - Van Gend en Loos

Domstolens Dom (Ottende Afdeling) af 6. november 2014. Sag C-190/14 – Kommissionen mod Danmark

Domstolens Dom af 17. december 1998. Sag C-2/97 – IP

Domstolens Dom (Store Afdeling) af 1. juli 2015. Sag C-461/13 - Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (Bremen-sagen)

Domstolens dom af 14. juli 1994. Sag C-91/92 - Faccini Dori mod Recreb

Domstolens Dom (Femte Afdeling) af 29. april 1999. Sag C-293/97 - The Queen mod Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Standley m.fl. (standley)

Domstolens Dom (Sjette Afdeling) af 14. marts 2002. Sag C-161/00 – Kommissionen mod Tyskland.

Domstolens Dom (Sjette Afdeling) af 2. oktober 2003. Sag C-322/00 – Kommissionen mod Nederlandene

Domstolens Dom (Første Afdeling) af 14. april 2005. Sag C-6/03 - Deponiezweckverband Eiterköpfe

Domstolens Dom (Store Afdeling) af 11. september 2012. Sag C-43/10 – Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl.

Domstolens Dom (Anden Afdeling) af 11. september 2014. Sag C-525/12 – Kommissionen mod Tyskland

Domstolens Dom af 6. oktober 1982. Sag C-283/81 - CILFIT mod Ministero della Sanità

Domstolens Dom (Tredje Afdeling) af 22. september 2005. Sag C-221/03 – Kommissionen mod Belgien

Domstolens Dom (Anden Afdeling) af 4. september 2014. Sag C-237/12 – Kommissionen mod Frankrig

Domstolens dom (Tredje Afdeling) af 8. september 2005. Sag C-416/02 – Kommissionen mod Spanien

Domstolens Dom (Niende Afdeling) af 20. november 2014. Sag C-356/13 – Kommissionen mod Polen

Forslag til afgørelse fra generaladvokat Philippe Léger. Sag C-293/97. Reference: Forslag til afgørelse, sag C-293/97

Forslag til afgørelse fra generaladvokat N. Jääskinen fremsat den 23. oktober 2014, Sag C-461/13. Reference: Forslag til afgørelse, sag C-461/13

