

Til lovforslag nr. L 58. Betænkning afgivet af Udvalget for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri den 17. juni 1998

Betænkning

over

Forslag til lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække

Udvalget har behandlet lovforslaget i en række møder og har herunder stillet spørgsmål til fødevareministeren, som denne har besvaret skriftligt. Udvalgets spørgsmål nr. 2, 5-16 og 22-23 samt fødevareministerens besvarelse heraf er optrykt som bilag til betænkningen.

Endvidere har udvalget modtaget skriftlige og/eller mundtlige henvendelser fra:

Amtsrådsforeningen i Danmark,
Brancheudvalget for Frø,
Dansk Familie-landbrug,
De danske Landboforeninger,
Landbrugsraadet,
Salling Landboforening og
Østlige Øers Landboforeninger.

En fælles henvendelse fra De danske Landboforeninger, Landbrugsraadet og Dansk Familie-landbrug og ministerens kommentarer hertil er optrykt som bilag til betænkningen.

Der er af fødevareministeren og to mindretal stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Herefter indstiller et *mindretal* (Venstres og Det Konservative Folkepartis medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med de under nr. 1-4, 8-13, 15 og 16 stillede ændringsforslag og vil redegøre for sin stilling til de under nr. 7 og 14 stillede ændringsforslag ved 2. behandling.

Venstre og Det Konservative Folkeparti har

følgende betækningsbidrag til L 55, L 56, L 58 og L 67:

Venstre og Det Konservative Folkeparti erkender et medansvar for Vandmiljøplanen fra 1987.

Venstre og Det Konservative Folkeparti må konstatere, at den politiske målsætning om at reducere landbrugets markbidrag med 50 pct. eller 100.000 t kvælstof endnu ikke kan registreres med de målemetoder, som anvendes, til trods for, at de anvisninger, som blev givet i 1987 og senere, stort set blev fulgt til punkt og prikke.

Venstre og Det Konservative Folkeparti har derfor følt sig forpligtet til at tage et medansvar for den revision af Vandmiljøplanen, som resulterede i aftalen om Vandmiljøplan II.

Det er regeringens ansvar at gennemføre aftalen, og Venstre og Det Konservative Folkeparti vil ikke undlade at gøre opmærksom på, at miljømålsætningen kan respekteres og opfyldes på en for landbrugserhvervet lempeligere måde end den, regeringen har skitseret i de fire lovforslag, som skal udmønte Vandmiljøplan II.

De mange spørgsmål, som er rejst i forbindelse med forhandlingerne om Vandmiljøplan II og udvalgsarbejdet vidner om, at det er utroligt kompliceret at forene gode politiske intentioner med de naturlove, som er en fast bestanddel af bondens hverdag.

Venstre og Det Konservative Folkeparti vil kraftigt opfordre regeringen til at inddrage landbrugserhvervet i de praktiske udformninger af Vandmiljøplan II's regelsæt.

Et *andet mindretal* (Socialdemokratiets og Det Radikale Venstres medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de under nr. 1-4, 9-11, 15 og 16 stillede ændringsforslag og vil redegøre for sin stilling til de under nr. 7 og 14 stillede ændringsforslag ved 2. behandling.

Et *tredje mindretal* (Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de under nr. 1-4, 9-11, 15 og 16 stillede ændringsforslag.

Et *fjerde mindretal* (Dansk Folkepartis medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling, men vil stemme for de under nr. 4 og 8 stillede ændringsforslag.

Lovforslaget er efter Dansk Folkepartis opfattelse for uoverskueligt og for bureaukratisk og vil medføre øgede administrative udgifter for staten.

Mindretallet finder herudover, at lovforslaget har en række uheldige konsekvenser. For det første vil lovforslaget alt andet lige indebære større arealkrav til den enkelte landmand, hvilket vil medføre, at priserne på landbrugsjord vil stige voldsomt. For det andet vil arealmangel i Danmark medføre stigende investeringer i østlandene, f.eks. i Polen, og dermed indebære tab af arbejdspladser i landbrugets følgeerhverv.

Mindretallet havde foretrukket, at målene for Vandmiljøplan II var blevet søgt opnået gennem anvendelse af alternative muligheder som f.eks. biogasanlæg og gyllesepareringsanlæg.

Et *femte mindretal* (Centrum-Demokraternes medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de under nr. 1-3, 9-11, 15 og 16 stillede ændringsforslag og vil redegøre for sin stilling til de under nr. 4-8 og 12-14 stillede ændringsforslag ved 2. behandling.

Et *sjette mindretal* (Enhedslistens medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling og vil redegøre for sin stilling til de stillede ændringsforslag ved 2. behandling.

Enhedslisten har følgende bemærkninger til L 55, L 56, L 58 og L 67, samlet kaldet Vandmiljøplan II:

Enhedslisten kan ikke stemme for Vandmiljøplan II, fordi den er et politisk makværk

Ud over at målsætningen er for ringe til at kunne skabe rent vandmiljø, generer den landmændene med endnu mere detailstyring af deres driftsledelse. Det bryder landmændene sig ikke om. Derfor kan det forventes, at kreativiteten bliver rettet mod at omgå den nye spændetrøje af regler. Samtidig er aftalen helt afhængig af den enkelte landmands gode vilje, fordi der er masser af muligheder for landmændene til i gødningsregnskabet at sløre, hvis de gøder, som de altid har gjort. Alle med forstand på landbrug ved, at gødningsregnskabet er fuldstændig uegnet som kontrolinstrument, og det er der allerede kommet en stribe af ekspertudtalelser om. Hvis regeringen, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Socialistisk Folkeparti har til hensigt, at Vandmiljøplan II skal overholdes, vil de være nødsaget til indføre et decideret gødningspoliti, hvad der også er afsat over 20 mio. kr. til årligt.

Nej til effektiv model

Havde regeringen og Socialistisk Folkeparti holdt fast i aftalen med Enhedslisten om en afgift på kvælstofstab over et vist niveau, havde der derimod været lagt op til en sund kappestrid mellem landmænd om at bruge deres faglige viden til at slippe for at betale afgift på kvælstofstab.

Det samlede kvælstofstab kan opgøres simpelt via momsregnskabet. Alt kvælstof, som indkøbes i form af foder og gødning, står opført her, for at momsen kan blive refunderet. Hvis man senere glemmer at opføre salg i sit momsregnskab, vil man ikke kunne dokumentere, at kvælstofindholdet i de solgte afgrøder og kød ikke er tabt. Derfor vil en landmand stå i valget mellem at snyde sig selv i skat eller anføre det rigtige kvælstofstab. Hvordan landmændene vil holde på kvælstoffet, bør være deres egen sag. I praksis vil græsmarker og sædskifter være vigtige redskaber, og derved vil økologisk landbrug blive fremmet.

Plan for rent vand udskudt

Efter vedtagelsen af Vandmiljøplan II skal man igen til at vente og se, om det hjælper, selv om det er helt usandsynligt. Således er det igen udskudt 5 år at få gennemført en plan, som virker på vandmiljøet. Landmændene er igen taget som gidsler - de ved ikke, hvad de kan regne med, når

de planlægger bedriftens fremtid, og store fejl-investeringer er derfor uundgåelige.

Økologien giver rent vand

Fremme af økologisk landbrug er den eneste vej til et rent vandmiljø, efter at det med den nye vandmiljøplan er opgivet at indføre et økonomisk incitament til at holde på kvælstoffet. Når EU bestemmer, at Danmark skal finde sig i gensplejsning, vækstfremmere, pesticider og tilsætningsstoffer, er det godt med økologisk fødevarerproduktion som alternativ.

Enhedslistens konkrete kritik af Vandmiljøplan II

Vandmiljøplan II er opbygget som et skrivebordsregnestykke

De enkelte poster i Vandmiljøplan II's regnestykke modarbejder hinanden: På den ene side må landmændene nu bringe mindre mængder husdyrgødning på markerne (højere udnyttelsesprocent), og på den anden side henstiller forligspartierne til, at landmændene udnytter foderet bedre, så der kommer mindre kvælstof i gødningen. Det er endvidere umuligt at kontrollere, om de fleste af posterne i skrivebordsregnestykket bliver efterlevet.

Målsætningen er blot, at EU's nitratdirektiv skal opfyldes. Det vil sige, at den nuværende grænseværdi for nitratindhold i grundvandet skal overholdes. Det betyder, at målet er højst 10 gange så meget nitrat i grundvandet, som der var i 1950'erne, inden brugen af kunstgødning blev udbredt. EU kræver, at harmonikravet reguleres ned, hvilket umiddelbart lyder positivt, men det fører til, at strukturudviklingen øges, fordi jordpriserne stiger, uden at det nedsætter kvælstofudvaskningen.

Kunstgødningsforbruget og gødningsregnskabet er de instrumenter, man vil anvende til at kontrollere, om Vandmiljøplan II indfries. Til illustration af problemstillingen med at anvende gødningsregnskabet som kontrolinstrument beregnede Danmarks Miljøundersøgelser, at landmændene i 1996 havde en udnyttelsesprocent af husdyrgødningen på 22 (dvs. at de 78 pct. er kvælstof-tab), mens landmændenes egne indberetninger til Plantedirektoratet i gødningsregnskaberne viste et gennemsnit på 54 pct. i gødningsudnyttelse, jf. Vandmiljø-97, Redegørelse fra Miljøstyrelsen nr. 4, 1997.

De våde enge er et vådeskud

Våde enge, som får nitraten i drænvandet til at fordampe som frit kvælstof, hjælper ikke på ned-sivningen til grundvandet. Alligevel tæller de med i regnestykket, som primært er lavet af hensyn til, at der ikke må komme for meget nitrat i grundvandet. Det er rensningsfilosofferne, der står bag, og en økologisk bevidsthed om, at kvælstof er en ressource, er volapyk for rensningsfilosoffer.

- Det bliver også meget dyrt for staten. Det er hovedstrategien, at der skal betales årlig kompensation på seks et halvt tusinde kroner pr. hektar. Det betyder, at staten i stedet kunne have eksproprieret og sikret sig dispositionsretten over jorden for et beløb svarende til almindeligvis 5 års udbetalinger.
- Da engene primært skal findes på frivillig basis, bliver der ikke tale om de store sammenhængende områder, som naturmæssigt er mest interessante.
- Endelig er formålet med de våde enge maksimal kvælstoffjernelse, og det betyder, at engene skal stå så meget under vand som muligt, hvilket modarbejder brug til græsning. Hvis staten i stedet stillede store græsningsarealer billigt til rådighed, ville der blive økonomi i at fede de 70.000 tyrekalve op, som i dag eksporteres levende til udlandet med det formål at udløse kalvedræberpræmier, eller til opfedning som tremmekalve.

SFL-områder

Allerede i dag bliver ordningen udnyttet af færre, end der er penge til, fordi den ikke er attraktiv nok. Derfor er det usandsynligt, at målet bliver nået.

Skovrejsning

Det er alt for dyrt at betale private op til 70.000 kr. pr. ha for at rejse skov. Staten kan gøre det for det samme inkl. køb af jord.

Bedre foderudnyttelse

Bedre foderudnyttelse er ren snak, og der er ingen konkrete instrumenter endsige muligheder for at eftervise, at det sker. På grund af stramningen af harmonikravet for svin vil landmændene have direkte interesse i ikke at hæve foderudnyttelsen, fordi der så kommer mindre kvælstof i gødningen. Mængden af kvælstof i foder-

indkøbet er netop ikke medtaget i Vandmiljøplan II.

Stramning af harmonikravet for svin

Stramning af harmonikravet fra 1,7 til 1,4 for svin giver højere jordpriser på grund af den øgede efterspørgsel. Det vil øge strukturudviklingen. Selvfølgelig vil husdyrgødningen blive fordelt bedre og dermed mindske overgødskning med fosfor, men det vil ikke nedsætte kvælstofbelastningen, da landmændene konkret vil udskifte husdyrgødning med kunstgødning. Medmindre man mener, at kunstgødning er vejen frem for at nedsætte nitratudvaskningen, giver stramning af harmonikravet ingen nedsat kvælstofudvaskning. Der er i gennemsnit 0,9 dyreenheder pr. ha i Danmark, så det vil heller ikke sætte nogen begrænsninger på husdyrproduktionen - ikke engang på Mors. Desuden vil det resultere i, at der eksporteres flere levende grise til færdigfodning i Tyskland (i 1997 var det 850.000 smågrise samt 250.000 levende slagtesvin, som blot skulle slagtes til en lidt højere notering på et tysk slagteri) for at undgå den relativt højere gødningsmængde i forhold til indtjening, som slagtesvin giver i forhold til et sohold. Selvfølgelig er det udmærket, at man skal have mere jord, så landmanden bedre kan fodre sine dyr med hjemmedyrket foder, men det er meget problematisk, at presset på at eje jord øges.

Skærpede krav til udnyttelse af nitrat i husdyrgødning

Dette punkt vil føre til, at husdyrgødningen tæller for en større mængde kvælstof, og derfor vil der være plads til mindre kunstgødning, før gødningsnormen nås.

Mere økologisk landbrug er ren hensigtserklæring

Den samlede vandmiljøplan fremmer ikke omstillingen til økologisk landbrug, og den foreslår udelukkende en øget målsætning uden konkrete instrumenter bag, som kan få flere til at lægge om. 10 mio. kr. til afsætning af økologiske varer er udmærket, men det ændrer på ingen måde de samlede konsekvenser af Vandmiljøplan II. Den ekstrabevilling i Vandmiljøplan II, der sørger for, at der er penge nok til at udbetale arealtilskud til fremtidens økologiske omlægge-re, er udmærket; men det ændrer ikke ved, at

selv en borgerlig regering vil være nødt til at finde pengene til omlægningstilskud for ikke at få skyld for bevidst at stoppe udviklingen. Afsnittet om økologi er et figenblad for at gøre det svære at kritisere Vandmiljøplan II for at være blottet for fremme af økologisk landbrug.

Efterafgrøder

Formålet med efterafgrøder er at forhindre kvælstoffet i at forsvinde vinteren over. At sørge for, at alle bedrifter har mindst 6 pct. græsareal er udmærket, men det er reelt kun svinebønder, som ligger under med i gennemsnit 4 pct. græsarealer. Selv planteavlere ligger i gennemsnit på 6 pct. Arealet med vinterkorn er eksploderet, siden reglen med 65 pct. vintergrønne marker blev indført. Det har ført til større udvaskning af kvælstof på grund af den høje gødskningsnorm og udbringning af gødning om efteråret, og det har ført til øget sprøjtning. I stedet burde der dyrkes vårsæd med udlagt græs på de 420.000 ha, som, siden reglen om de vintergrønne marker blev indført for 10 år siden, er konverteret fra vårsæd til vintersæd. Det ville, beregnet med Miljøstyrelsens egne tal, resultere i, at udvaskningen blev nedsat med 16.000 tons kvælstof.

Nedsat gødningsnorm med 10 pct.

Gødningsnormen er ikke noget instrument, som egner sig til miljøformål. På sandjorder må man gøde mere, fordi der er større udvaskning. Regner det mere, må man også gøde mere osv. Der er opstillet en utrolig bureaukratisk lovgivning, hvor hver jordbonitetsklasse har et fast udbytte for hver afgrøde, hvor landmanden skal bevise, at der før har været højere udbytte for at få lov til at gøde efter et højere udbytte. Endelig kan landmanden jo dyrke afgrøder med høj gødningsnorm såsom vinterafgrøder i stedet for vårkorn, hvilket giver en ca. 30 pct. større gødningsnorm.

Et syvende mindretal (Kristeligt Folkeparti medlem af udvalget) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling, men vil stemme for de stillede ændringsforslag.

L 55, L 56 og L 58 udgør tilsammen den væsentligste del af udmøntningen af Vandmiljøplan II. Disse lovforslag kan Kristeligt Folkeparti ikke stemme for, såfremt der ikke sker tilbageførsel til landbruget af de merudgifter, enhver

vet pålægges som følge af Vandmiljøplan II, og såfremt der ikke sker administrative lettelser for landbruget.

Kristeligt Folkeparti føler et medansvar for hele komplekset på grund af partiets medvirken i den oprindelige vandmiljøplan fra 1987, men Kristeligt Folkeparti finder ikke, at regeringen i tilstrækkeligt omfang har godtgjort, at effekten af de eksisterende tiltag til forbedring af vandmiljøet har været utilstrækkelige til at opfylde målsætningerne på området. Det er i hvert fald stadig alt for tidligt at vurdere effekten.

På trods af denne vurdering kan Kristeligt Folkeparti godt acceptere målsætningerne og de fleste tiltag i Vandmiljøplan II-aftalen, ikke fordi Kristeligt Folkeparti er overbeviste om, at de er nødvendige, men fordi Kristeligt Folkeparti gerne vil bruge forsigtighedsprincippet, det vil sige at lade tvivlen komme miljøet til gode, når det drejer sig om beskyttelse af vort grundvand og genoprettelse af vort vandmiljø.

Beskyttelse af drikkevandet samt forbedring og bevarelse af miljøet er en sag af interesse for hele samfundet. Når forligspartierne for hele samfundets skyld vælger at benytte forsigtighedsprincippet, og netop forsigtighedsprincippet er afgørende for at vælge de tiltag, der bruges i lovforslagene, mener Kristeligt Folkeparti også, at hele samfundet skal betale. Landbruget skal derfor have økonomisk kompensation for de omkostninger, som tiltagene vil påføre landbruget.

Kristeligt Folkeparti har undersøgt, om et ændringsforslag om kompensation kan stilles til lovforslag nr. L 58, hvor de største omkostningsbelastende tiltag findes. Dette vil ifølge fødevareremisterens svar ikke være lovteknisk hensigtsmæssigt. Det bøjer Kristeligt Folkeparti sig for og vil senere finde en anden mulighed for at bringe forslaget på bane.

Fødevareremisteren meddeler også, at en kompensation skal notificeres som statsstøtte over for Europa-Kommissionen med henblik på at undgå konkurrenceforvriddning. Det finder Kristeligt Folkeparti svært at acceptere, idet Kristeligt Folkeparti ikke har konstateret, at tiltagene i lovkomplekset her, der har en konkurrenceforvridende effekt for landbruget, skal notificeres.

Vedrørende de konkrete lovforslag kan Kristeligt Folkeparti ikke gå ind for de skærpede harmonikrav, der vil fremme den i forvejen me-

get uheldige strukturudvikling hen imod stadig større enheder for de få selvstændige. Kristeligt Folkeparti mener, at det er en unødvendig opstramning, der bidrager meget lidt til den samlede reduktion af kvælstofudledningen, og det er meget omkostningsbelastende for landbruget. Kristeligt Folkeparti har derfor stillet ændringsforslag om, at de eksisterende harmonikrav bevares.

Kristeligt Folkeparti finder, at flere af de enkelte bestemmelser i lovkomplekset er alt for ufleksible, og at f.eks. den meget firkantede reduktion af kvælstofnormen vil vanskeliggøre en dynamisk udvikling af planteproduktionen.

Endelig finder Kristeligt Folkeparti, at hele planen er unødigt bureaukratisk. Det fremgår direkte af bemærkningerne, hvor meget alene kontrol af landbrugets kvælstofregnskab vil koste i Fødevareremisteriets regi. Omkostningen i landbruget alene til øget regnskabsførelse vil være meget større.

Ændringsforslag

Af fødevareremisteren, tiltrådt af et flertal (udvalget med undtagelse af DF og EL):

Til § 2

1) I stk. 6 indsættes efter 1. pkt. som nye punkummer:

»Beviset benyttes som dokumentation for retten til at købe afgiftsfri gødning. Som alternativ dokumentation kan benyttes direkte opslag i det i stk. 1 nævnte register, jf. stk. 9.«

2) Efter stk. 8 indsættes som nyt stykke:

»Stk. 9. Den, der driver momspligtig handel med gødning kan få adgang til ved opslag i det i stk. 1 nævnte register at konstatere, om en køber er berettiget til at købe afgiftsfri gødning eller ej.«

Stk. 9 og 10 bliver herefter stk. 10 og 11.

3) I stk. 9, som bliver stk. 10, indsættes efter 1. pkt. som nyt punktum:

»Desuden kan ministeren fastsætte nærmere regler om gødningshandlers adgang til oplysning om købere af afgiftsfri gødning.«

Af et mindretal (KRF), tiltrådt af et flertal (det øvrige udvalget med undtagelse af CD og EL):

Til § 4

4) Efter 1. pkt. indsættes som nyt punktum:

»Dyrkes afgrøder, der skal tilføres kvælstof efter den 31. juli, men inden den 30. september, og som skal høstes eller afgræsses inden 31. december, forlænges planperioden til den 30. september.«

Af et *mindretal* (KRF):

Til § 11

5) I *stk. 5* indsættes efter »opgørelse af virksomhedens« ordene: »produktion af kvælstof i husdyrgødning i planperioden, virksomhedens«.

Til § 15

6) *Stk. 1, 1. pkt.*, affattes således:

»Hvis den registrerede før udløb af planperioden ophører med at eje eller have brugsret til et areal, hvortil der er en kvælstofkvote, jf. § 6, skal den registrerede virksomheds kvælstofforbrug på arealet beregnes, jf. §§ 10-14, for den forløbne del af planperioden.«

Til § 18

7) *Stk. 2* og 3 udgår, og i stedet indsættes:

»*Stk. 2.* Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan fastsætte regler om efterafgrøder ud over det i *stk. 1* nævnte krav, herunder om beregning af omfanget af det areal, hvorpå efterafgrøderne skal etableres, samt om, hvilke afgrøder der kan anvendes som efterafgrøder, og regler for dyrkning af disse.«

Stk. 4 bliver herefter *stk. 3*.

Af et *mindretal* (V og KF), tiltrådt af et *mindretal* (DF og KRF):

Til § 19

8) I *stk. 1, nr. 2*, ændres »5 km« til: »10 km«.

Af *fødevarerministeren*, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af DF og EL):

Til § 22

9) I *stk. 2, nr. 2*, efter ordet »gødningsbehov« udgår »og«.

10) I *stk. 2, nr. 3*, ændres ordene »kapitel 3.« til: »kapitel 3, og«.

11) I *stk. 2* indsættes efter nr. 3 som nyt nummer:

»4) oplysninger om virksomhedens aftaler om forpagtning til brug for udbringning af husdyrgødning og om virksomhedens husdyrgødningsaftaler.«

Af et *mindretal* (V og KF), tiltrådt af et *mindretal* (KRF):

Til § 27

12) Efter *stk. 1* indsættes som nye stykker:

»*Stk. 2.* Ministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, kan udtage prøver til undersøgelser uden at skulle betale herfor.

Stk. 3. Virksomhedens ejer og de hos denne ansatte skal yde ministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, fornøden vejledning og hjælp ved kontrollen.«

Til § 28

13) Paragraffen udgår.

Af et *mindretal* (KRF):

Til § 29

14) I *stk. 1* ændres »§ 18, *stk. 1-2*« til: »§ 18, *stk. 1*«.

Af *fødevarerministeren*, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af DF og EL):

Til § 31

15) *Stk. 1* affattes således:

»Loven træder i kraft den 1. august 1998. § 2 træder dog i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.«

Til § 32

16) I *stk. 1* indsættes efter »jf. § 11,«: »om opgørelse af virksomhedens primolager af kvælstof i handelsgødning, jf. § 14,«.

Bemærkninger

Til nr. 1-3

Momspligtige gødningsforhandlere, for eksempel grovvareselskaber, der afsætter gødning til virksomheder, der har ladet sig registrere som afgiftsfri gødningskøbere, skal have adgang til oplysning om, at sådan registrering er sket.

Momspligtige gødningsforhandlere gives efter lovforslaget adgang til at få oplysninger fra registeret om, hvorvidt virksomheder, der henvender sig, har ret til at købe afgiftsfri gødning eller ej. Bestemmelsen er fastsat for at lette forholdet mellem køber og sælger af afgiftsfri gødning. Gødningsforhandleren kan således på stedet ved et opslag i registeret konstatere, hvorvidt den pågældende er berettiget til at købe afgiftsfri gødning.

Til nr. 4

Ændringsforslaget giver mulighed for, at den gældende mulighed for forlænget planperiode opretholdes.

I ændringsforslaget defineres den forlængede planperiode på samme måde som i den gældende bekendtgørelse.

Til nr. 5 og 6

Ifølge lovforslagets § 10 og 11 beregnes den totale mængde af kvælstof som virksomhedens produktion af kvælstof i husdyrgødning i planperioden, dvs. 1. august-31. juli. Hvis planperioden ændres i overensstemmelse med ændringsforslag under nr. 4, er det nødvendigt at fastsætte særlige regler for virksomheder med forlænget planperiode. I ændringsforslag nr. 5 bemyndiges ministeren til at fastsætte nærmere regler om opgørelse af virksomhedens produktion af kvælstof i husdyrgødning i planperioden, herunder den forlængede planperiode.

Ændringsforslaget under nr. 6 er en konsekvensrettelse.

Til nr. 7

Det fremsatte lovforslag er baseret på det udgangspunkt, at der på 6 pct. af det areal, som er udtaget eller dyrkes med 1-årige afgrøder, som ikke har kvælstofoptagelse om efteråret, skal etableres en efterafgrøde. Efterafgrøderne skal udgøres af græs udlagt om foråret i en kornafgrøde eller af efterafgrøder med tilsvarende kvælstofoptagende effekt. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri bemyndiges til at fastsætte regler om hvilke efterafgrøder, der kan anvendes, samt regler for dyrkningen af disse.

Ved ændringsforslaget bemyndiges ministeren endvidere til at fastsætte regler om beregningen af det areal, hvorpå efterafgrøderne skal

etableres. Herved gøres det muligt at erstatte kravet om 6 pct. efterafgrøder af græs udlagt i korn med krav om efterafgrøder med en ringere kvælstofoptagende effekt, som imidlertid modsvares af et større arealkrav, således at den samlede kvælstofoptagende effekt forbliver uændret.

Til nr. 9-11

Det er besluttet, at kontrollen med overholdelsen af harmonikravene i § 28 i Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v. overføres fra kommunerne til Plantedirektoratet. Overførslen sker med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 67 og gennemføres ved ændring af den nævnte bekendtgørelse. Oplysningerne i gødningsregnskaberne skal anvendes i forbindelse med denne kontrol, og lovforslaget har på den baggrund til formål at uddybe og præcisere kravene til gødningsregnskabers indhold.

Efter lovforslaget skal virksomheden i forbindelse med gødningsregnskabet således angive oplysninger om forpagtningsaftaler og om husdyrgødningsaftaler. Oplysningerne om mængden af husdyrgødning i husdyrgødningsaftalerne skal opgøres i antal dyreenheder som beregnet efter reglerne i Miljø- og Energiministeriets bekendtgørelse om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v.

Til nr. 12 og 13

Hensigten med ændringsforslagene er at forhindre, at kontrolforanstaltninger, der ikke kan foregå i forståelse mellem kontrollant og borger, kan ske uden retskendelse.

Til nr. 14

Der er tale om en konsekvensrettelse som følger af ændringsforslaget under nr. 7.

Til nr. 15

Ikrafttrædelsesdatoen den 1. august 1998 omfatter i lovforslaget samtlige bestemmelser i loven. Baggrunden for ændringsforslaget er et ønske om, at lovens § 2 om registrering af virksomheder sættes i kraft hurtigst muligt, således at anmeldelsen til registrering kan ske forud for planperioden, der løber fra 1. august til 31. juli.

Til nr. 16

I lighed med de allerede foreslåede regler om fastsættelse af bl.a. afgrøders forfrugt og primolager af husdyrgødning med henblik på overgangen fra regulering af gødningsanvendelsen ved bekendtgørelse nr. 624 af 15. juli 1997 om jord-

brugets anvendelse af gødning til nærværende lov er der behov for at fastsætte regler om opgørelse af en virksomheds primolager af kvælstof i handelsgødning. Lovforslaget bemyndiger ministeren til at fastsætte regler på dette område.

Erling Christensen (S) Hugo Sørensen (S) Erik Mortensen (S) Margot Torp (S)

Jørn Jespersen (SF) fmd. Kristen Touborg (SF) Annie Lunde Hansen (CD) Vibeke Peschardt (RV)

Keld Albrechtsen (EL) Christian Mejdahl (V) Jens Kirk (V) Mariann Fischer Boel (V)

Peter Hansen-Nord (V) Lene Espersen (KF) nfmd. Henning Grove (KF) Christian H. Hansen (DF)

Ole M. Nielsen (KRF)

Fremskridtspartiet havde ikke medlemmer i udvalget.

Bilag

Nogle af udvalgets spørgsmål til fødevareministeren og dennes svar herpå tillige med en henvendelse fra De Danske Landboforeninger, Landbrugsraadet og Dansk Familielandbrug og ministerens kommentar hertil

De danske Landboforeninger
 Vesterbrogade 4A
 1620 København V
 Telefon 33 12 75 61
 Telefax 33 32 76 62

Landbrugsraadet
 Axeltorv 3
 1609 København V
 Telefon 33 14 56 72
 Telefax 33 14 95 74

Dansk Familielandbrug
 Vester Farimagsgade 6
 1606 København V
 Telefon 33 12 99 50
 Telefax 33 93 63 62

4. maj 1998

Til
 Folketingets udvalg for Fødevarer,
 Landbrug og Fiskeri

Vedr.: Forslag til lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (L 58)

De danske Landboforeninger, Landbrugsraadet og Dansk Familielandbrug skal anmode Folketingets udvalg for fødevarer, landbrug og fiskeri om at foretage en række ændringer og præciseringer i ovennævnte lovforslag.

Vi er af den opfattelse, at mange af de reguleringer, der er indeholdt i lovforslaget, ikke er miljømæssigt begrundede, og at disse bestemmelser vil påføre erhvervet unødvendige administrative og økonomiske byrder samt praktiske problemer.

Landbrugets organisationer har ikke sat spørgsmålstegn ved den overordnede miljøpolitiske målsætning. Men vi finder det højst uheldigt, at de valgte virkemidler alt andet lige vil påføre erhvervet meromkostninger på mere end en halv milliard kr. årlig.

Vi er af den opfattelse, at en generel normnedsættelse ikke vil være hensigtsmæssig og forsvarlig som miljøpolitisk virkemiddel, og at problemerne herved – både i form af indkomstab for landmændene og udgifter til administration og kontrol – vil blive stadig større med årene. Dertil kommer, at forslaget rammer mange landmænd urimeligt hårdt og vilkårligt, og at tabet for den enkelte landmand er uden sammen-

hæng med kvælstoftabet på den enkelte bedrift.

Vi må derfor foreslå, at det grundigt overvejes, hvorledes der kan ske fritagelse for de landmænd, der udarbejder et egentlig næringsstofregnskab og derigennem dokumenterer kvælstofomsætningen på bedriften.

Vi skal endvidere foreslå, at der etableres en forenklet ordning, så f.eks. mindre landbrug kan undgå det omfattende bureaukрати, hvis de vælger kun at gødske svarende til en reduceret norm for vårbyg.

Gennem et udredningsarbejde bør man også vurdere de faglige muligheder for fremadrettet at sikre de ønskede miljømål med et minimum af bureaukрати og omkostninger, samtidig med at erhvervet sikres fortsat dynamiske udviklingsmuligheder.

Vi er meget tilfredse med, at der under l. behandling af forslaget blev givet tilsagn om at se på forslag til ændringer af de enkelte bestemmelser i lovforslaget.

På denne baggrund skal vi fremkomme med bemærkninger til nogle hovedområder, hvor vi finder, at forslaget vil give anledning til mange praktiske problemer.

Det drejer sig om

- gødningsplanlægningen
- ejendomsregistrering og -omsætning
- retlige aspekter

Gødningsplanlægningen

Ifølge lovforslaget skal gødningsnormerne fremover fastsættes som »normerne for 1997/98 nedsat med et vægget gennemsnit på 10 pct.«. Gødningsnormerne blev for 1997/98 fastsat efter de prisforhold på afgrøder og kvælstof, som var gældende for det pågældende driftsår. Normerne blev på grundlag af de foreliggende gødnings- og udbytteforsøg indstillet af Landbrugets Rådgivningscenter.

Det skal her understreges, at en gødningsnorm ikke ligger fast for tid og evighed, og at den derfor ikke i det enkelte år nødvendigvis rammer den økonomisk optimale kvælstofmængde præcist for alle afgrøder, jordtyper, klimaområder etc.

Derfor er det helt afgørende, at det i lovforslaget slås fast, at der som hidtil bliver mulighed for at justere normerne for de enkelte afgrøder, korrigerer for jordtyper og geografisk placering m.v. Eventuelle fejl i gødningsnormerne bør derfor løbende kunne justeres.

Ligeledes er det afgørende, at det også fremover er muligt at justere normerne i henhold til ny viden fra forskning og forsøg. Der kommer hvert år nye sorter på markedet med højere udbyttepotentiale, og der godkendes nye bekæmpelsesmidler, som ligeledes øger udbyttepotentialet m.v. Korrekt udnyttelse af denne viden vil både mindske miljøbelastningen fra landbruget og være til økonomisk gavn for erhvervet.

I den politiske aftale er det lagt til grund, at effekten af en 10 % normnedsættelse vil være en nedgang i handelsgødningsforbruget på 40.000 tons. De gødningsnormer, Rådgivningscentret indstiller, vil i konsekvens heraf indebære et samlet gødningsbehov på ca. 360.000 tons N.

Det er fortsat væsentligt, at det i loven slås fast, at gødskningsnormerne også fremover skal indstilles af Landbrugets Rådgivningscenter, idet det er forsøgene gennemført i landøkonomisk regi, der er den altovervejende leverandør af den nyeste viden på området.

Med hensyn husdyrgødningsnormerne er det også vigtigt, at udviklingen i fodringspraksis følges nøje, og at de forbedringer, der opnås løbende, indbygges i normerne. En manglende justering af normerne vil fjerne incitamentet hos den enkelte landmand til at optimere fodringen. Hvis ikke der i forhold til praksis kan ske en løbende justering af husdyrgødningsnormerne, vil landmanden i mange tilfælde blive tvunget til at skulle aflægge regnskab for kvælstof, der aldrig har været til stede på ejendommen.

Af lovforslaget fremgår det, at planperioden fastsættes til perioden fra 1. august til 31. juli.

Vi kan ikke tilslutte os denne ændring. Samme skæringsdato for alle afgrøder vil gøre det vanskeligt for landmanden at aflægge et korrekt gødningsregnskab.

Det afgørende vil her være, om gødningen udbringes lige før eller lige efter skæringsdatoen. En skæringsdato, der ikke følger vækstsæsonen, vil eksempelvis betyde, at der på ca. 600.000 ha græs (ca. 20 pct. af arealet) vil opstå store praktiske og administrative problemer. Hvis den gødning, som er planlagt til at skulle udbringes på græsmarkerne i slutningen af juli, pga. vejrlig eller andet først udbringes efter 1. august, skal den udbragte gødning bogføres i et andet gødningsår end det år, hvor behovet hører til.

Vi har ikke erfaret hverken miljø- eller kontrolmæssige problemer ved de nugældende planperioder.

Landskontoret for Planteavl har oplyst, at DMU har tilkendegivet, at det er nødvendigt med forskellige planperioder i forskellige afgrøder.

Vi skal derfor henstille, at nugældende regler bliver fastholdt.

Reglerne om grønne marker og de 6 pct. med efterafgrøder har stor betydning for afgrødevalget og tilpasningsmulighederne på den enkelte bedrift. Det er derfor vigtigt, at reglerne udformes således, at de medfører færrest mulige ulemper, uden at det går ud over den miljømæssige effekt.

Det er vigtigt for erhvervet, at reglerne udformes på en sådan måde, at de muliggør fortsat dyrkning af alle afgrødetyper, eksempelvis frøafgrøder. Det er endvidere vigtigt, at der fastsættes bestemmelser, som sikrer, at kravet vil kunne opfyldes af andet end græsefterafgrøder, f.eks. korsblomstrede afgrøder og frøgræsafgrøder, der nedpløjes efter den 20. oktober i høståret.

Der bør i lighed med reglerne for grønne marker være mulighed for at opfylde kravet om efterafgrøder ved hjælp af naboaftaler.

Ejendomsregistrering og -omsætning

Reglerne om lageropgørelse ved bl.a. ejendomsoverdragelser er unødvendigt bureaukratiske. Uanset at der med den valgte model med regnskaber og styring selvsagt er et betragteligt kontrolbehov, så finder vi, at disse regler i alt for høj grad tager sigte på kontrol med afgiftsfritagelse og ikke på miljøregulering.

Reglerne bør efter vores opfattelse have det modsatte udgangspunkt, og selv om et (alt for) højt detaljeringniveau er tilstræbt med disse bestemmelser, er de både ufuldstændige og uklare.

I og med at køber og sælger ikke må anvende analyser ved opgørelse af de mængder kvælstof, der overdrages mellem parterne, opstår der meget let den situation, at køber risikerer at »købe« sig til et strafansvar. Reglerne vil således reelt have den virkning, at landbrugsejendomme vanskeligt kan omsættes i planperioden, fordi køber og sælger vil være usikre på deres retsstilling.

Vi skal foreslå, at der i lovforslaget indsættes en bemyndigelsesbestemmelse til fødevareministeren med henblik på at fastlægge regler på en for køber og sælger acceptabel måde, hvilket godt kan ske, uden at kontrolformålet fortabes. Det understreges af, at en rapport udarbejdet af en arbejdsgruppe nedsat af Fødevareministeriet

har klargjort, at det til bl.a. dette formål er muligt at anvende analyser af kvælstof i flydende husdyrgødning.

Formålet med en registrering må være at udskille de erhverv, der skal være omfattet af afgiftsordningen, hvilket helt typisk ikke er landbrug. Vi finder, at den foreslåede registreringsmodel er alt for bureaukratisk, og vi skal opfordre til, at det præciseres i betænkningen til loven, at landmanden kun skal afgive de oplysninger til registreringen, som de offentlige myndigheder ikke allerede har.

Retlige aspekter

Vi finder det meget uheldigt, at der med denne lov føjes endnu en lov til listen over de love, hvor boligens ukrænkelighed brydes.

Vi finder ikke, at det i tilstrækkelig grad er overvejet, om det ikke kun er dele af kontrollen efter denne lov, der skal kunne gennemføres uden retskendelse.

Vi forholder os derudover meget kritiske over for, at der i lovens bemærkninger er angivet et »indikativt straffniveau«, og skal opfordre til, at det tages ud af lovens bemærkninger. Det er og skal være domstolene, der træffer afgørelser om udmåling af straf. Domstolenes praksis hidtil på området har således også medført et kraftigt fald i overtrædelser af de hidtil gældende regler.

Endelig finder vi, at det er yderst uheldigt at udforme særlove, hvori der fastsættes undtagelser fra straffelovens almindelige forældelsesregler. Vi skal som minimum opfordre til, at den forlængede forældelsesfrist ikke kommer til at gælde for alle overtrædelser efter loven og tilhørende bekendtgørelser, men alene knytter sig til de faktiske overgødsninger.

Det vil efter vores principielle opfattelse være fuldstændig forkert at vedtage en strafferetlig særlov for landmænds kvælstofanvendelse.

Ved et foretræde for udvalget vil vi udbyde vore bemærkninger til lovforslaget.

I vedlagte bilagsnotat af 22. april 1998 er der nærmere gjort rede for vore synspunkter.

Med venlig hilsen

De danske Landboforeninger

Niels Th. Ilsøe

Landbrugsraadet

Peter Gæmelke

Dansk Familielandbrug

Peder Thomsen

22. april 1998

Notat

vedr.

regeringens forslag til

Lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (L 58)

Organisationerne er af den opfattelse, at en række af de reguleringer, der er indeholdt i nærværende lovforslag, ikke er miljømæssigt begrundede, og at disse bestemmelser derfor vil påføre erhvervet uforholdsmæssigt store administrative byrder og praktiske problemer i den daglige tilrettelæggelse af bedriften. Organisationerne finder ikke, at loven bør udformes med et overvældende – og for erhvervet belastende – hensyn til administrationen.

Der vil ikke kunne skabes forståelse for, at mange regler i det foreliggende forslag er gjort usmidige af administrative og kontrolmæssige årsager.

Den foreslåede detailregulering vil for stort set alle brug blive meget omkostningskrævende og bureaukratisk.

Det må give anledning til bekymring, at den foreslåede normnedsættelse automatisk vil føre til et lavere proteinindhold i planteproduktionen. Dette forhold er ikke medtaget i de erhvervsøkonomiske konsekvensberegninger.

Et for lavt proteinindhold i planteproduktionen vil kunne påvirke dansk landbrugs interventions- og eksportmuligheder for korn i en meget uheldig retning og i værste fald også give negative påvirkninger i den indenlandske prisdannelse.

Lovforslaget må anses for at ville medføre, at væsentlig flere landmænd skal have konsulentbistand til at få udarbejdet gødningsplaner og regnskaber.

Et velfungerende konsulentsystem har været en afgørende forudsætning for i praksis at kunne gennemføre den detailregulering, der allerede har fundet sted siden 1993, og som øges væsent-

ligt med de foreslåede regler. Vi beder derfor Folketinget om at sikre, at Fødevarerministeriet i videst muligt omfang forsat samarbejder med rådgivningssystemet om gødningsbestemmelsernes faglige indhold og deres praktiske udformning.

Organisationerne skal også foreslå, at det grundigt overvejes, hvorledes de landmænd, der udarbejder et næringsstofregnskab og derigennem dokumenterer kvælstofomsætningen på bedriften, kan fritages for de detaljerede gødningsregler.

I betragtning af forslaget kompleksitet og ikke mindst dets detaljeringsgrad må vi forudse, at loven, således som den foreligger, vil virke uforståelig og skabe store problemer i erhvervet. Vi skal på den baggrund opfordre til, at tidspunktet for den endelige ikrafttræden af reglerne udskydes, således at der kan afsættes tilstrækkelig tid til at gennemføre og implementere det lovtekniske arbejde. Endvidere skal vi anmode om, at lovforslaget ændres således, at de nuværende gødningsbestemmelser rent administrativt bliver videreført i uændret skikkelse.

Aftalen om Vandmiljøplan II hviler på en antagelse om, at effekten af den eksisterende lovgivning kun er en udvaskningsreduktion på 60-65.000 tons kvælstof pr. år, hvorfor de nye tiltag skal give en udvaskningsreduktion på 35-40.000 tons. Organisationerne er ikke enig i denne konklusion, der tilsyneladende kun bygger på, at arealanvendelsen og gødningsforbruget er ændret. Der er eksempelvis ikke i beregningen af effekten af de eksisterende tiltag taget hensyn til den generelle udbyttetigning som følge af bedre sorter, bedre dyrkningsteknik osv., at arealet med halmnedmuldning er væsentligt forøget, og at vintersæden generelt sås tidligere end for 10 år siden.

De eksisterende normer for afgrødernes kvælstofbehov hviler på et solidt forsknings- og forsøgsmæssigt grundlag. Sammenlignes den samlede kvælstofnorm for Danmark med bortførslen af kvælstof, fremgår det, at normerne allerede ligger på det minimum, der er nødvendigt for at opretholde en optimal planteproduktion. Handelsgødningsstatistikken for 1997 viser, at der i forhold til 1996 er sket en yderligere forbedring i gødskningspraksis, når der tages hensyn til forskellen i kvælstofbehovene årene imellem.

I en situation, hvor den samlede norm for kvælstoftilførsel til afgrøderne er på niveau med

bortførslen af kvælstof med afgrøderne, er det fagligt uforvarsomt at gennemtvinge en yderligere generel reduktion, som en vedtagelse af nærværende lovforslag vil resultere i. Der er simpelt hen ikke tale om en landbrugsmæssig bæredygtig måde at reducere kvælstofudvaskningen på! Vi kan ikke tilslutte os, når landbrugsministeren i sin skriftlige fremstilling anfører: »Lovforslaget skaber således grundlag for en tilpasning af de hidtidige regler om jordbrugets anvendelse af gødning, som blev gennemført som et resultat af Handlingsplanen for en bæredygtig udvikling i landbruget.« Handlingsplanen for en bæredygtig udvikling byggede nemlig på, at landmændene skulle tilstræbe en agronomisk korrekt drift.

Til bestemmelserne om registrering m.v., § 1-4:

Den foreslåede registrering må siges at være overflødig set ud fra et miljømæssigt synspunkt. Reglerne herom bør derfor udgå af forslaget. Hovedreglen bør være, at kun de landmænd som ønsker at anvende undtagelsesbestemmelserne, bør registreres.

Der bør i den forbindelse ikke kunne stilles omfattende og detaljerede krav om dokumentation til de landbrugsbedrifter, som ønsker at være omfattet af en registrering.

Vi finder, at ministerens beføjelse til at fastsætte regler for, hvilke oplysninger og registreringer virksomhederne skal føre og indberette, er alt for vidtgående. Det bør som et absolut minimum sikres, at de oplysninger, der kan kræves, skal være *relevante*.

Vi må foreslå, at nugældende retningslinjer vedrørende planperioden opretholdes, idet der ikke er dokumenteret hverken miljø- eller kontrolmæssige ulemper herved.

En fast planperiode fra 1/8 til 31/7 uanset bedriftstype og afgrødevalg vil medføre store afgrænsningsproblemer. Målet må være at finde en entydig periode med sammenhørende gødningsbehov og -forbrug. En fast skæringsdato betyder imidlertid, at det kan få afgørende betydning for landmandens gødningsregnskab, om han/hun kører gødning ud lige *før* eller lige *efter* skæringsdatoen. Den aktuelle skæringsdato d. 31/7 vil betyde, at der på ca. 600.000 ha græs (ca. 20 pct. af landbrugsarealet) vil opstå store administrative problemer. Hvis f.eks. gødning i gødningsplanen er planlagt udbragt den 25. juli, men vejrlig eller andet nødvendiggør en udsæt-

telse til den 2. august, skal den udbragte gødning nu pludselig bogføres i et andet gødningsår end det år, hvor behovet hører til, det normbehov, der har legaliseret gødningskøbet.

Det foreslås derfor, at reglerne bibeholdes, som de er i dag, således at planperioden forbliver lig med vækstsæsonen, dvs. fra 1/8 til 31/7 plus gødning udbragt d. 1/8-31/9 til afgrøder, der høstes samme år.

Til bestemmelserne om gødskning, § 5-10:

§ 6. Fastsættelsen af normer

I de eksisterende regler for gødningsanvendelse har Landbrugets Rådgivningscenter (Landskontoret for Planteavl) haft indstillingsret til normer for afgrødernes kvælstofbehov, normer for kvælstof i husdyrgødning og den årlige kvælstofprognose. Denne indstilling af normer er foregået efter diskussion i en faglig følgegruppe med repræsentanter fra Miljøstyrelsen, Danmarks JordbrugsForskning, lokale planteavlskonsulenter og Plantedirektoratet. Indstillingen af normer er hvert år baseret på de nyeste forsøgs- og forskningsresultater, og landskontoret har leveret faglig dokumentation for de foreslåede ændringer. Det er vores klare indtryk, at normindstillingen har fungeret godt, og det er altid lykkedes at opnå enighed i følgegruppen om disse normer.

Efter lovforslaget skal normerne fremover fastsættes som »normerne for 1997/98 nedsat med et vægtet gennemsnit på 10 pct.«. Landbrugets Rådgivningscenter vil kun blive inddraget i fastsættelsen af normer for nye afgrøder.

Normerne for 1997/98 er fastsat efter de prisforhold på afgrøder og kvælstof, som i foråret 1997 blev forventet for 1998. Normerne blev indstillet på det eksisterende vidgrundlag. Det er imidlertid vigtigt at notere sig, at alle normer for 1997/98 ikke nødvendigvis rammer de økonomisk optimale kvælstofmængder for alle afgrøder, jordtyper, klimaområder etc. Derfor er det vigtigt, at der ved normfastsættelsen også fremover bliver mulighed for at justere normerne for de enkelte afgrøder, korrektioner for jordtyper og geografisk placering, så eventuelle »fejl« i normerne for 1997/98 ikke bliver permanente.

Fra utallige forsøg ved vi, at det optimale kvælstofniveau svinger en del fra mark til mark. Ved tvangsmæssigt at reducere de optimale nor-

mer med 10 pct. kan det få meget alvorlige konsekvenser på de ejendomme, hvor normerne for 1997/98 rent faktisk er for lave. Omvendt vil reduktionen kun få en begrænset økonomisk konsekvens på de ejendomme, hvor normerne rent faktisk er for høje.

Det er derfor nødvendigt at opretholde muligheden for at justere normerne i henhold til ny viden fra forskning og forsøg. Vi tillader os at anse det for givet, at indstillingen af gødskningsnormer også i fremtiden bør foretages af Landbrugets Rådgivningscenter, idet det er forsøg gennemført i landøkonomisk regi, der er leverandør af den nyeste opdaterede praksisorienterede viden på området. I disse år gennemføres der – i de landøkonomiske foreninger – et stort antal forsøg med kvælstoftilførsel til forskellige afgrøder, ligesom der ved Danmarks JordbrugsForskning er iværksat målrettet forskning i omsætning af organisk stof, forskning, der er delvis finansieret med erhvervets midler. Det bør vel også i fremtiden være således, at de resultater, der kommer ud af disse bestræbelser, straks skal tages i anvendelse i landbruget!

Korrekt udnyttelse af denne viden vil nemlig både mindske miljøbelastningen fra landbruget og være til økonomisk gavn for erhvervet.

Det samme gælder for husdyrgødningsnormerne. Her er det vigtigt, at udviklingen i fodringspraksis følges nøje og årligt indbygges i normerne. Det er simpelt hen nødvendigt for at opnå det fald i kvælstofmængden i husdyrgødning, som er nødvendig for at opnå den udvaskningsreduktion, der er regnet med i forliget om Vandmiljøplan II. Det skyldes, at en manglende justering af normen vil fjerne incitamentet hos den enkelte landmand til at effektivisere fodringen. I så fald kommer han/hun nemlig til at skulle aflægge regnskab for kvælstof, der aldrig har været til stede på ejendommen.

§ 7. Eftervirkning af husdyrgødning

I bemærkningerne til lovforslaget er det anført, hvordan eftervirkning af den husdyrgødning, der er udbragt i den foregående planperiode, skal indregnes i den aktuelle periode. Eftervirkningen er imidlertid ikke kun en funktion af det foregående års tilførsel af husdyrgødning, men effekten af tilførsel af husdyrgødning igennem en årrække. Det er således kun en (mindre) del af den samlede eftervirkning, der viser sig allerede 1. år efter tilførslen. Det betyder, at plan-

teavlere, som anvender husdyrgødning på arealer, som ikke før har fået husdyrgødning, vil få for lav en kvælstofkvote. Dette samt de stigende krav til 1. års udnyttelse af husdyrgødning og det bureaukrati, som modtagelse af husdyrgødning fører med sig, vil bevirke, at det bliver endnu vanskeligere end hidtil at få planteavlerne til at modtage overskydende husdyrgødning fra de animalske brug.

Derfor er det nødvendigt, at der indføres en mulighed for en mere nuanceret indregning af eftervirkningen af husdyrgødning.

§ 8. Korrektion for højere forventet udbytte

Det er afgørende for bedrifter, der har et højere udbytte end normerne, at kvælstofkvoten kan blive justeret i henhold til et realistisk udbyttensniveau. Dette indgår også i lovforslaget, men hvad ligger der bag begrebet »uomtvisteligt bevis«? Det må være således, at normale registreringer af foderforbrug o.l. falder ind under dette begreb, således at der bliver mulighed for at dokumentere høje udbytter af afgrøder, der opfodres på ejendommen.

§ 9. Konsulenterklæringer

I henhold til de nuværende regler om gødskning kan konsulenter i landøkonomiske foreninger eller personer godkendt af Plantedirektoratet forhøje en ejendoms kvælstofkvote ved at udstede en *konsulenterklæring*. Konsulenterklæringen skal være begrundet i én af 5 begrundelser, der er anført i bekendtgørelsen. Os bekendt er der ikke eksempler på, at denne bestemmelse er misbrugt, hvorfor vi er fuldstændig uforstående over for, at man med det aktuelle lovforslag vil fjerne endnu en mulighed for faglig korrekt driftsledelse og -tilpasning.

Konsulenterklæringens muligheden er vigtig for at undgå, at der opstår situationer, hvor den enkelte landmand kan komme til at lide et alvorligt økonomisk tab på grund af manglende mulighed for at tildele kvælstof. Der kan være tale om situationer med store tab ved denitrifikation, manglende kvælstofindhold i handelsgødning, forvekslinger af marker etc., situationer der hvert år opstår i nogle få marker.

Desuden er det uforståeligt, at gødskning efter N-min-analyser ikke længere er tilladt. Ved N-min-analyser måles indholdet af kvælstof om foråret i den konkrete mark, og gødskningen ind-

rettes netop i henhold hertil. Erfaringerne er, at brug af N-min-prøver udløser et *lavere* kvælstofforbrug, mens landmandens økonomiske resultat bibeholdes, fordi gødskningen bliver mere korrekt. Miljømæssigt betyder N-min-prøver en mindre udvaskning – også i forhold til en generel 10 pct. normnedsættelse – fordi ingen marker overgødes. N-min-analyserne udtages normalt af planteavlsskontorenes medarbejdere og analyseres på autoriserede laboratorier. Derfor rummer systemet ingen risiko for misbrug.

Til bestemmelserne om lageropgørelse, overdragelse af ejer-/brugsretten m.v., § 11-17:

For den enkelte husdyrproducent er det vigtigt, at den kvælstofmængde, han/hun har til rådighed i planperioden, opgøres korrekt. Det er vigtigt, at reglerne udformes på en måde, så de giver et incitament til en bedre fordringseffektivitet med en mindre udskillelse af kvælstof til følge – og ikke det omvendte. Derfor skal indholdet af kvælstof i husdyrgødning kunne bestemmes ved en kemisk analyse. I en netop offentliggjort rapport, som en arbejdsgruppe nedsat af Fødevareministeriet har udarbejdet, er det klargjort, at det teknisk er muligt ved udtagning og analyse af prøver med stor sikkerhed at bestemme indholdet af kvælstof i flydende husdyrgødning.

Det er godt, at det bliver muligt fortsat at korrigere den beregnede produktion af kvælstof i husdyrgødning efter den aktuelle fodring på ejendommen. Det er imidlertid vigtigt at understrege, at kravet til dokumentation skal udformes på en sådan måde, at metoden vil kunne anvendes i praksis.

I bemærkningerne er det anført, at husdyrgødningsproduktionen for dyr under afgræsning skal medregnes ved opgørelsen. Derimod skal der ikke længere være normer for afgræsningsgræs, men kun for græs til slæt. Denne problemstilling er ikke gennemanalyseret, og det ses allerede i bemærkningerne til lovforslaget, at det er nødvendigt med undtagelsesbestemmelser. Opgørelse efter de i lovforslaget skitserede regler vil blive umulige i praksis, og der henstilles derfor til, at hele afsnittet om korrektion for udegående dyr fjernes fra bemærkningerne til lovforslaget. Problemstillingen skal gennemanalyseres, før der tages beslutning om, hvordan opgørelsen skal foretages. Det ville være naturligt at lade disse overvejelser ske i forbindelse med den årlige indstilling af normerne for såvel kvæl-

Bilag til bet. o. lovf. vedr. jordbrugets anvendelse af gødning m.v.

stoffilførsel til markerne som for indholdet af næringsstoffer i husdyrgødning.

I bemærkningerne til lovforslaget er det nævnt, at det er hensigten, at virksomhedens ultimolager af husdyrgødning ikke må være større end 50 pct. af et års produktion. Specielle undtagelser fra dette er allerede nævnt i bemærkningerne. Reglen virker generende, unødvendig og uforståelig og bør ultimativt fjernes fra lovforslaget og bemærkningerne hertil.

For at opretholde den mere dynamiske udarbejdelse af husdyrgødningsnormer, der netop ved en større revision i 1997 blev aftalt, finder vi det helt afgørende, at Landbrugets Rådgivningscenter *opretholder* retten til at *indstille* husdyrgødningsnormer.

Reglerne for lageropgørelse ved overdragelse af ejer-/brugsretten m.v. er uforståelige, og bør derfor udgå af forslaget.

Ud fra lovens bestemmelser er det umuligt at overskue alle de praktiske og retlige konsekvenser, som forslaget vil kunne få. Umiddelbart opfattes reglerne således, at det i praksis vil blive overordentlig vanskeligt og risikofyldt at omsætte landbrugsejendomme inden for planperioden. Bestemmelserne om primo og ultimo lageropgørelse virker i den forbindelse meget uheldige og unødigt omfattende.

Der findes i forvejen i forbindelse med EU-støtteordningerne administrativt fastlagte regler, som gør det meget kompliceret at omsætte landbrugsejendomme på bestemte tider af året. De bestemmelser, der her foreslås, vil gøre ejendomsomsætningen endnu vanskeligere.

Det bør være et ufravigeligt princip i regeludformningen, at man kun skal kunne straffes for den overgødskning, man de facto er ansvarlig for, og ikke at man kan straffes for en overgødskning, blot fordi formelle regler er overtrådt.

Som reglerne er udformet, kan man ved en overdragelse enten fritage sig for straf for en overgødskning, man reelt har foretaget, og modsat blive strafskyldig for en overgødskning, man ingen del har i. Dette harmonerer dårligt med de grundlæggende betingelser for straf - nemlig at man skal have handlet forsætligt eller uagtsomt - ligesom denne konsekvens af reglerne heller ikke kan siges at være i overensstemmelse med princippet om, at »forureneren betaler«.

57 Udvalgenes betænkninger m.m. (undt. finans-

Til bestemmelserne om plantedække, § 18-19:

Reglerne om grønne marker og 6 pct. efterafgrøder har stor betydning for afgrødevalget og tilpasningsmulighederne på den enkelte bedrift. Det er derfor vigtigt, at reglerne samlet udformes således, at de medfører færrest mulige ulemper, uden at det går ud over den miljømæssige effekt.

Det ville indebære en administrativ lettelse, hvis kun registrerede virksomheder blev omfattet af reglerne om grønne marker.

Reglerne om de 65 pct. grønne marker og de 6 pct. efterafgrøder bør samordnes i langt større omfang, end det er sket i det foreliggende forslag. Dvs., at det også burde være muligt at opfylde kravet om 65 pct. grønne marker som et gennemsnit over flere år, og at muligheden for naboaftaler også burde gælde for kravet om de 6 pct. efterafgrøder. En mulighed for at opfylde kravet om grønne marker som et gennemsnit over flere år ville smidiggøre det for mindre landbrug, som ofte kun har én afgrøde pr. år. For at ensarte reglerne med reglerne i landbrugsloven bør naboaftaler kunne indgås inden for en afstand på 10 km.

De 6 pct. efterafgrøder skal ifølge lovforslaget beregnes af arealer, som er udtaget eller dyrkes med 1-årige afgrøder, som ikke har kvælstofoptagelse om efteråret i høståret. Det er uforståeligt, at de 6 pct. efterafgrøder også skal beregnes af det udtagne areal, idet der på disse arealer allerede er et godt plantedække til at optage kvælstof fra jorden. Som minimum bør reglerne udformes, så kun de etårigt udtagne arealer indgår i beregningsgrundlaget. Frivilligt udtagne arealer er oftest fastliggende græsbevoksede arealer. For at fremme miljøeffekten burde man i stedet indrette reglerne således, at disse fastliggende brakarealer kunne være en del af de krævede 6 pct. »supergønne« marker. I modsat fald kan man risikere, at landmanden opløjer de frivilligt udtagne arealer og bruger dem til at etablere etårige efterafgrøder på.

Det er godt, at der ikke i lovforslaget er anført alt for detaljerede krav til, hvilke afgrøder der kan tælle med til at opfylde kravet om de 6 pct. efterafgrøder. Det er meget vigtigt for erhvervet, at disse regler bliver udformet på en sådan måde, at det muliggør fortsat dyrkning af alle afgrødetyper, eksempelvis frøgræsafgrøder. Det er endvidere vigtigt, at kravet vil kunne opfyldes af andet end græsefterafgrøder, f.eks. korsblomstrede afgrøder og frøgræsarealer, der opløjes efter

og tillægsbev.lovforslag)

den 20. oktober i høståret. For at undgå at genere landmænd med i forvejen fornuftige sædskifter vil det være naturligt at friholde bedrifter med mere end f.eks. 85 pct. grønne marker fra kravet om yderligere grønne marker.

Til bestemmelserne om planlægnings- og regnskabskrav, § 21-23:

I lovforslaget er det anført, at ministeren skal fastsætte nærmere regler om mark- og gødningsplanens udformning og indhold. Da hovedparten af gødningsplanerne udarbejdes elektronisk, er det nødvendigt, at disse skemakrav foreligger i god tid før planperiodens start. Programændringer, test og distribution tager relativt lang tid. Derfor bør kravene være fastlagt senest 6 måneder før planperiodens begyndelse.

Det bør alene være et krav, at der foreligger en opdateret gødningsplan. Det vil give unødigt bureaukrati og risiko for fejl, hvis man indfører et krav om, at alle midlertidige planer skal opbevares. Det afgørende må være, om den til enhver tid foreliggende plan er á jour. Det er uforståeligt, hvorfor man vil kræve redegørelse for foretagne ændringer og datoer for ændringer!

Det er en unødvendig udvidelse i forhold til de nuværende regler at kræve en opgørelse af det planlagte forbrug af kvælstof i handelsgødning. I det nuværende regelsæt er det alene det maksimale behov, der skal gøres op. Først ved udarbejdelse af gødningsregnskabet skal man angive den forbrugte mængde kvælstof i handelsgødning.

Det er uklart, hvorvidt kontrollen med, om bedrifterne overholder *harmonikravene* defineret i Miljøministeriets bekendtgørelse om erhvervs-mæssigt dyrehold, ønskes flyttet til Plantedirektoratet.

Belært af erfaringerne vil vi stærkt anbefale, at det tydeligt kommer til at fremgå, at ministeren skal inddrage erhvervet i forbindelse med udformningen af skemaer til mark- og gødningsplanlægning samt gødningsregnskabet.

Til bestemmelserne om administration og straf, § 25-30:

Vi finder, at lovforslagets bestemmelser om administration og straf i sin foreliggende form i høj grad er stødende mod almindelige retsikkerhedsprincipper. Den grundlæggende holdning bag bestemmelserne i lovens kapitel 6 og 7 er til-

syneladende ikke, at miljøet skal sikres, men at landmanden skal efterlades med et minimum af retssikkerhed.

Det er således efter vores opfattelse beklageligt, at der i en lov, der indholder en mængde nye reguleringer, hvor langt den største del af disse reguleringer udspringer af en politisk aftale, gives hjemmel til at afskære klageadgang til en højere administrativ myndighed og dermed tættere på den politisk ansvarlige minister. Adgangen til at få sin sag prøvet ved to administrative instanser må være den minimumsgaranti, enhver gives i en sådan situation.

Endnu mere betænkeligt er det, at der med loven sker endnu et brud på boligens grundlovssikrede ukrænkelighed. Vi finder det yderst beklageligt, at ministeriet så kort tid efter, at Folketinget har fået Justitsministeriets redegørelse om antallet af love med en sådan retstilstand, her tilføjer endnu en lov til listen. Det er så meget desto mere overraskende, når det tages i betragtning, at langt hovedparten af de kontroller, der skal gennemføres, kan og derfor bør afvente en retskendelse. Der er således overhovedet ingen reel risiko for, at formålet med kontrol fortabes med hensyn til reglerne om 65 % plantedække eller 6 % efterafgrøder, ligesom kontrol af regnskaber - henset til det omfattende materiale, landmanden løbende skal udarbejde - kun i hypotetiske tilfælde vil kræve øjeblikkelig kontrol.

Med lovforslagets administrationsbestemmelser er der tilsyneladende også givet hjemmel til, ikke kun at kontrollere om loven er overholdt, men også, om den enkelte landmand overhovedet er omfattet af loven.

Det virker uheldigt, at der i loven er indeholdt en mængde administrative regler om registrering m.v., der begrænser landbrugerens handlemuligheder, og at der så oveni er en pligt til at medvirke - vederlagsfrit - til ministeriets egne undersøgelser af, om man overhovedet er omfattet af regelsættet. Hvis reglerne er lavet så komplicerede, at myndighederne ikke uden landmandens medvirken kan finde ud af, om vedkommende er omfattet, må konsekvensen heraf være, at reglerne forenkles.

Yderligere er der ved forslagens bestemmelser om straf og forældelse en række principielle betænkeligheder.

Vi finder, at den kraftige stramning af sanktionsniveauet, der er lagt op til især for større overskridelser, ikke står i et proportionalt for-

hold til Plantedirektoratets egne oplysninger om virkningen af det nuværende sanktionsniveau. Når bortses fra et større antal sager fra det første år med de nye gødningsnormer, er der i dag et meget begrænset antal sager om overtrædelse. Der er således ikke noget generalpræventivt behov for en så kraftig stramning af straffniveauet.

Vi deler naturligvis opfattelsen af, at lovovertrædelser skal kunne strafsanktioneres, og at straffen skal stå i forhold til brødens alvorlighed og den opnåede vinding. Men den rette myndighed til fastlæggelse af straffniveauet har altid været og bør forblive domstolene. Det af domstolene hidtil udmålte straffniveau har jo også som nævnt virket præventivt. En femdobling af straffniveauet er derfor hverken juridisk endsige miljømæssigt begrundet, men har alene den signalværdi, at det – for så vidt angår landbruget – ikke er domstolene, der har det sidste ord vedrørende strafudmåling.

Vi vil advare imod, at der i en særlov indføres specielle forældelsesfrister, der er længere end straffelovens bestemmelser herom. Dette bør som udgangspunkt kun ske i helt særegne tilfælde. Der er ikke med det foreliggende lovforslag tale om en sådan særegen situation, og vi finder derfor, at en forældelsesfrist på 4 år er uacceptabel, særlig når den som i lovudkastet skal gælde for alle overtrædelser af loven samt alle overtrædelser af regler i bekendtgørelser knyttet til loven.

Vi må i det mindste pointere, at der skal sondres mellem de forskellige typer af overtrædelser. Der er efter vores overbevisning ikke noget argument for at forlænge forældelsesfristen for overtrædelser af formelle regler såsom rettidig indsendelse af gødningsregnskaber m.v. Her kan overtrædelserne jo konstateres straks. Sigtet med den forlængede forældelsesfrist bør, såfremt den fastholdes, alene rettes mod den strafværdige de facto-overgødsning.

Vi er naturligvis opmærksomme på, at der med det foreliggende lovforslag vil ske en betydelig forøgelse af sagsmængden hos kontrolmyndigheden, men vi forventer, at der i sagens natur så allokeres tilsvarende ressourcer til myndigheden.

Alt dette, sammenholdt med, at antallet af overtrædelser af det nuværende regelsæt er forholdsvis få, understreger, at der ikke er noget

sagligt behov for at forringe landbrugets retsstilling så kraftigt, som lovforslaget lægger op til.

Kommentarer til: »Bemærkninger til lovforslaget«

Ud over de bemærkninger, vi har anført ovenstående, har vi nogle supplerende kommentarer til bemærkningerne til lovforslaget.

Side 14

Landbrugets Rådgivningscenter er en faglig institution, som ikke indgiver selvstændige høringssvar til lovforslag. Derfor så vi helst, at centret blev slettet fra listen i kapitel VII.

Bilaget side 30

Til tabellen på side 30 skal gives følgende bemærkninger såvel til den forventede miljøeffekt som de økonomiske konsekvenser af det foreslåede tiltag, og ikke mindst til forventningerne til reduktionen i handelsgødningsforbruget. Generelt er sidstnævnte forventning alt for stor. Det er eksempelvis uforståeligt, hvordan man kan anføre tallet 40.000 som konsekvensen af at nedsætte kvælstofnormen med 10 pct., når alle er enige om, at de nuværende normer svarer til et samlet behov på maksimalt 370.000 tons/år. Når dertil kommer, at det traditionelt dyrkede areal forventes at falde som følge af en stigende andel med økologisk jordbrug, vådområder, skovrejsning, SFL-ordninger m.v., vil det samlede skøn for faldet i kvælstofforbruget blive alt for stort.

Et andet eksempel er den forventede effekt på handelsgødningsforbruget af at indføre de 6 pct. efterafgrøder. Her har man anført samme effekt på kvælstofforbruget som på kvælstofudvaskningen. Dette til trods for, at det er en kendsgerning, at en væsentlig del af det kvælstof, som optages i ugødede græsefterafgrøder, først bliver frigivet efter flere år, og at en del af det muligvis går til at forøge jordens humusbeholdning og dermed ikke i overskuelig fremtid vil blive til rådighed for afgrøderne.

Afslutningsvis skal tilkendegives, at vi finder det foreliggende lovudkast vedrørende implementeringen af Vandmiljøplan II udformet særdeles uheldigt såvel indholdsmæssigt som retligt, og vi skal stærkt anbefale, at det ikke gennemføres, før det er ændret på en række væsentlige punkter jf. ovenstående.

Spørgsmål 2:

Ministeren bedes kommentere henvendelsen af 4. maj fra De Danske Landboforeninger, Landbrugsraadet og Dansk Familielandbrug vedrørende deres bemærkninger til L 58, jf. L 58 - bilag 9.

Svar:

Jeg bemærker indledningsvis, at en række forhold som fremdrages i henvendelsen - f.eks. spørgsmålet om øget sanktionsniveau, forældelsesfrist, ikrafttrædelsesdato, diverse tilpasninger i den eksisterende gødningsplanregulering etc. - direkte er aftalt som led i Vandmiljøplan II, som lovforslaget bygger på.

Jeg vil i det følgende kommentere forskellige elementer i henvendelsen fra landbrugserhvervet.

Næringsstofregnskaber

Normnedsættelsen er en del af aftalen vedrørende Vandmiljøplan II og skal bidrage til at reducere kvælstofbelastningen af vandmiljøet. Med hensyn til de økonomiske konsekvenser af normnedsættelsen henvises til de beregninger, der er foretaget af Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut, og som indgår i aftalen.

Næringsstofregnskaber på de enkelte bedrifter vil være et udmærket redskab for driftslederen til at vurdere næringsstoffabet. Næringsstoffabet er imidlertid afhængigt af en lang række faktorer herunder driftsledelse, men også af de klimatiske forhold, som den enkelte driftsleder ingen indflydelse har på.

Variierende klimaforhold fra år til år medfører betydelige årsvariationer i næringsstoffabet på de enkelte bedrifter. Næringsstofregnskaber er derfor ikke særlig anvendelige som regelstyringsværktøj, der bygger på idømmelse af bøder, hvis tabet overskrider bestemte tærskelværdier. Næringsstofregnskaber er mere anvendelige i kombination med en afgiftsmodel, hvor der pålægges en moderat afgift, hvis næringsstoffabet overskrider nærmere fastlagte tærskelværdier.

Det er således uholdbart at friholde landmænd for udarbejdelse af gødningsregnskaber, hvis de udarbejder næringsstofregnskaber, medmindre der fastsættes nærmere bestemmelser om, hvor store næringsstab der kan tolereres. Dette har vi for nærværende for lidt viden om, men det vil

være oplagt at arbejde med denne mulighed på længere sigt.

Forenklet ordning

En reduceret norm for vårbyg til hele arealet uanset afgrødevalg for mindre brug vil ikke være særlig hensigtsmæssig, idet driftslederen frit kan øge arealet med kvælstoffikserende afgrøder og dermed øge kvælstofbelastningen ad denne vej.

Normnedsættelse

Ifølge aftalen skal N-normen nedsættes med 10 procent fra niveauet i 1997/98, og der er tale om et vægtet gennemsnit på 10 procent. Vægtningen betyder, at nedsættelsen kan være mindre end 10 procent for visse afgrøder, såfremt nedsættelsen fastsættes højere for andre afgrøder, idet der skal tages hensyn til de enkelte afgrøders arealfordeling i 1997/98. Gødningsnormen ligger således ikke fast for tid og evighed for de enkelte afgrøder, idet gødningsnormerne kan justeres i henhold til ovennævnte princip. Der vil fortsat kunne fastsættes N-normer for nye afgrøder.

Det er Fødevarerministeriets opfattelse, at det ikke er muligt at foretage en nøjagtig beregning af det samlede kvælstofbehov på landsplan, idet der for hver bedrift indgår en lang række faktorer, som påvirker gødningsbehovet for hver enkelt afgrøde. En central beregning af gødningsbehovet på landsplan kan således kun opfattes som et groft skøn, men kan naturligvis anvendes som et værktøj til at afstemme, om kvælstofbehovet i gennemsnit er reduceret med 10% for alle afgrøder.

I Plantedirektoratets Statistik for Sædskifte- og Gødningsplaner i 1995/96 er kvælstofbehovet for de tilfældigt udvalgte bedrifter opgjort til 145 kg N/ha på basis af de nøgletal og gødningsregnskaber, som landmændene har indsendt. Såfremt disse tal er repræsentative for hele landbruget kan behovet for 1995/96 opgøres til ca. 395.000 tons kvælstof eksklusiv eftervirkning af husdyrgødning på 17.000 tons N og eksklusiv virkning af kvælstof i husdyrgødning fra udegående dyr på 15.000 tons N. Dette svarer til, at det totale kvælstofbehov opgjort på basis af landmændenes egne angivelser udgør godt 425.000 tons.

Landbrugets Rådgivningscenter vil fortsat være et væsentligt led i forbindelse med korrek-

tion af normerne for eksisterende afgrøder og fastsættelse af normer for nye afgrøder.

Husdyrgødningsnormer

Et af elementerne i aftalen vedrørende Vandmiljøplan II er den langsigtede effekt af bedre foderudnyttelse. På denne baggrund finder Fødevareministeriet det naturligt, at der løbende sker justeringer i husdyrgødningsnormerne på basis af udviklingen i fodringspraksis ved en fortsættelse af det arbejde, som er iværksat ved Danmarks JordbrugsForskning.

Planperiode

Af aftale om Vandmiljøplan II fremgår, at virksomhedens samlede kvælstofkvote og samlede kvælstofforbrug for alle afgrøder skal opgøres for planperioden 1. aug.-31. juli. Herved opnås en forenkling af gødningsregnskabssystemet.

Der fastsættes normer for afgrøder, der har et gødningsbehov i perioden 1. aug.-30. september, og som høstes inden 1. januar. Herved svarer beregningen af virksomhedens samlede kvælstofkvote til behovet for tilførsel af kvælstof i perioden 1. aug.-31. juli.

Beregningen af virksomhedens samlede kvælstofforbrug sker på grundlag af leverandørernes indberetning af gødning leveret til virksomheden i perioden 1. aug.-31. juli og virksomhedens årsproduktion af husdyrgødning for perioden 1. aug.-31. juli.

En forlænget planperiode vil kræve, at der skal udarbejdes et særskilt regnskab for forbrugt af handelsgødning og husdyrgødning efter statusopgørelsen pr. 1. august. Dette vil gøre ordningen mere kompleks, men på baggrund af henvendelsen fra landbrugsorganisationerne er jeg imidlertid indstillet på at drøfte en opretholdelse af den gældende mulighed for forskudt planår med forligspartierne.

I tilfælde, hvor afgrøden har et gødningsbehov efter 1. august, men det er fordelagtigt at købe og få leveret handelsgødningen på et tidligere tidspunkt, vil denne gødning fremgå af virksomhedens ultimolager for den planperiode, gødningen er leveret i. Samme forhold gør sig gældende for husdyrgødning, der produceres før 1. august, som anvendes til afgrøder, der er fastsat kvælstofnormer for efter 1. august.

Efterafgrøder

Lovforslaget angiver, at der skal udlægges 6 procent af arealet med efterafgrøder. Såfremt det fagligt kan dokumenteres, at andre efterafgrøder som for eksempel korsblomstrede afgrøder er lige så effektive til opsamling af kvælstof som græsefterafgrøder, er jeg naturligvis parat til at acceptere dette, under forudsætning af at de øvrige partier, som indgår i forliget er enige heri.

Det er i øvrigt hensigten, at den nærmere fastsættelse af det eksisterende krav om 65% grønne marker forbliver uændret, idet denne ikke er omfattet af aftalen vedrørende Vandmiljøplan II.

Lageropgørelse

Af aftale om Vandmiljøplan II fremgår, at virksomhedens ultimolager maksimalt må udgøre 50 pct. af årsproduktionen af husdyrgødning for samme planperiode. Herved sættes der et loft over størrelsen af virksomhedens eventuelle akkumulation af lager af kvælstof i husdyrgødning.

Virksomheder, hvor dybstrøelse udgør hovedparten af gødningsproduktionen, eller hvor besætningen er mindre end 10 dyreenheder, undtages fra 50 pct.'s reglen. For andre driftsformer, hvor helt specielle forhold medfører behov for et ultimolager på mere end 50 pct., vil der kunne fastsættes undtagelsesregler.

I lovforslaget gives der i § 11, stk. 5, bemyndigelse til fastsættelse af detailregler angående fastsættelse af virksomhedens ultimolager af kvælstof i husdyrgødning.

Virksomheder, der før udløb af den ordinære planperiode overdrager oplagret husdyrgødning, skal før overdragelsen opgøre ultimolageret som produktionen af husdyrgødning fra planperiodens begyndelse til overdragelsestidspunktet til lagt primolager og modtaget husdyrgødning og fradraget udbragt og afsat husdyrgødning.

Hvis det på grundlag af helt særlige omstændigheder, f.eks. ved tvangsauktion eller dødsbo, ikke er muligt at beregne kvælstofindholdet i husdyrgødning efter de fastsatte regler, kan Plantedirektoratet efter ansøgning godkende, at kvælstofindholdet i forbindelse med fastsættelse af husdyrgødningsproduktionen bestemmes ved analyse.

Registrering

Registrering og udstedelse af bevis til virksomheder bevirker, at jordbrugeren bliver gjort

opmærksom på eller tager stilling til, hvorvidt hans virksomhed er omfattet af lovforslaget. Der vil herved ikke opstå situationer, hvor en jordbruger ikke tror sig omfattet af reglerne om gødningsregnskaber, men efter planperiodens afslutning bliver mødt med et krav om indsendelse af gødningsregnskab og overholdelse af reglerne om gødningsanvendelse m.v.

Registrering af, hvorvidt virksomheden er eller ønsker at være omfattet af lovforslaget vil forløbe efter en simpel afkrydsningsmodel. Under forudsætning af, at det fornødne lovgrundlag tilvejebringes, agter Plantedirektoratet at udsende anmeldelsesblanketter til de virksomheder, der kan være omfattet af reglerne om gødningsregnskaber. Det er i den forbindelse min hensigt at fremsætte ændringsforslag, hvorefter relevante bestemmelser om registrering vil træde i kraft umiddelbart efter lovens vedtagelse. Virksomheder inden for planteavl, husdyravl, skovbrug eller i kombination heraf (i alt ca. 85.000) får tilsendt en anmeldelsesblanket. Anmeldelsesblanketterne vil være forsynet med virksomhedens navn, adresse, postnr. og by. Der vil endvidere blive udarbejdet en kort vejledning, hvor baggrunden for registret beskrives. Blanketten vil være meget nem at udfylde for jordbrugeren, idet der som hovedregel kun skal sættes kryds i ét af to felter med markering af, om virksomheden skal eller ikke skal anmeldes til registret. Den portofri anmeldelsesblanket indsendes herefter til registrering i Plantedirektoratet. Herefter udstedes et bevis for registrering til virksomheden.

Kontrol

Bestemmelsen om adgang uden retskendelse findes tilsvarende i andre kontrollove, der administreres af Fødevarerministeriet, og er en præcisering af de beføjelser, en kontrolmyndighed bør have for at kunne udføre en effektiv kontrol. Normalt er der ikke behov for at henvise til bemyndigelsen for at kunne gennemføre et kontrolbesøg. Bestemmelsen tjener dog til oplysning om, at kontrolmyndigheden har adgang til virksomheden.

Muligheden for adgang uden retskendelse er imidlertid nødvendig, da der undtagelsesvis kan forekomme tilfælde, hvor det er nødvendigt, at et kontrolbesøg gennemføres, uden at sagen forsinkes ved, at direktoratet ved henvendelsen til den lokale byret skal indhente særlig retskendel-

se herom. Dette vil være relevant i tilfælde, hvor der foreligger begrundet mistanke om en overtrædelse, og hvor formålet med kontrollen vil forspildes ved udsættelse af den.

Eftervirkning

Reglerne for fradrag for eftervirkning af husdyrgødning udbragt i den foregående planperiode, hvorefter den samlede eftervirkning skal indregnes i den umiddelbart efterfølgende periode, er en videreførelse af de hidtidige regler.

Af aftale om Vandmiljøplan II fremgår, at muligheden for efter ansøgning at beregne fradraget for eftervirkning på anden måde falder bort. Der er p.t. ikke givet dispensation i henhold til denne ordning.

Dokumentation for højere forventet udbytte

Af aftale om Vandmiljøplan II fremgår, at korrektion for højere forventet udbytte kun kan foretages, hvis der foreligger salgsfaktura el. lign., der dokumenterer salg af afgrøden ud af virksomheden. Faktura på salg mellem registrerede virksomheder kan ikke anvendes som dokumentation. Det følger endvidere af aftalen, at der er ikke mulighed for korrektion af grovforderafgrøder.

Konsulenterklæringer

Reglerne om gødningsanvendelse tager udgangspunkt i virksomhedens samlede kvælstofkvote. Lovforslaget fastsætter ikke detailregler om fordelingen af virksomhedens samlede kvælstofforbrug. Fordelingen af gødning inden for virksomheden skal ske efter principperne for god landmandspraksis. Dette kan f.eks. ske ved anvendelse af nyeste teknik og viden såsom brug af N-min-analyser.

Af aftale om Vandmiljøplan II fremgår, at muligheden for at korrigere virksomhedens kvælstofkvote i opadgående retning ved en konsulenterklæring falder bort. Ved ekstreme vejrforhold som sandflugt og oversvømmelse, der har forårsaget bortflyvning eller bortskylning af kvælstof, kan virksomhedens kvælstofkvote efter ansøgning til Plantedirektoratet dog fortsat forhøjes ved konsulenterklæring.

Planlægningskrav

Kravene til udarbejdelse og ajourføring af mark- og gødningsplaner er en videreførelse af de

hidtidige regler om, at virksomhedens mark- og gødningsplan skal foreligge dateret senest 31. marts. Kravet om udarbejdelse af mark- og gødningsplan er fastsat for at sikre, at der for virksomheden udarbejdes en gødskningsstrategi, inden størstedelen af forårsgødsningen foretages.

Såfremt mark- og gødningsplanen ændres efter 31. marts skal de registrerede ændringer ligeledes foreligge inden eller senest syv dage efter, at der disponeres efter ændringerne. Formålet med bestemmelsen er, at jordbrugeren kender virksomhedens endelige kvælstofkvote før sidste gødsning. Dette vil i praksis betyde, at den ajourførte daterede mark- og gødningsplan skal foreligge inden planperiodens udløb. Bestemmelsen er endvidere fastsat for at forebygge det forhold, at gødningsplanen først udarbejdes i forbindelse med udarbejdelse af gødningsregnskabet, hvilket Plantedirektoratet har konstateret i en række sager.

Firmaer, der tidligere har fået godkendt skemaer udarbejdet på edb, vil blive inddraget i processen angående udarbejdelse af skemakrav. Det vurderes, at det i lighed med de tidligere regler, er tilstrækkeligt at opføre virksomhedens maksimale planlagte forbrug af kvælstof i handelsgødning.

Kontrol af harmonikrav

Regeringen har i september 1997 besluttet at overføre tilsynet med overholdelse af harmonikravene i husdyrgødningsbekendtgørelsen fra kommunerne til Plantedirektoratet med henblik på at få gennemført kontrollen i forbindelse med gødningsregnskaberne. Tilsynet med harmonikravene udlægges til Plantedirektoratet med virkning fra 1. august 1998.

Spørgsmål 5:

Ministeren bedes oplyse, om Justitsministeriets lovkontor kan udelukke, at § 18, stk. 2 - vedrørende kravet om udsåning af efterafgrøder - er et ekspropriativt indgreb, der i medfør af grundlovens § 73 alene kan gennemføres mod fuld erstatning.

Svar:

Jeg henviser til vedlagte skrivelse af 27. maj 1998 fra Justitsministeriet.

Spørgsmål 6:

Ministeren bedes oplyse, om Justitsministeriets lovkontor finder, at de vidtgående kontrolbestemmelser i L 58, kap. 6, er i overensstemmelse med de restriktive retningslinier for lovgivningen vedrørende adgang til privat ejendom, som Justitsministeriet opstiller i Redegørelse til Folketinget om udviklingen i forvaltningsmyndigheders adgang til privat ejendom uden retskendelse, side 6 og 7. I bekræftende fald udbedes der en nærmere redegørelse for, at det findes nødvendigt, at kontrol af reglerne vedrørende 65 pct. plantedække og 6 pct. efterafgrøder ifølge L 58 skal kunne foretages ved uanmeldt besøg på bedrifterne uden retskendelse.

Svar:

Jeg henviser til vedlagte skrivelse af 27. maj 1998 fra Justitsministeriet.

Spørgsmål 7:

Howdan vil ministeren sikre, at kvælstofgødning, som bruges til foderformål, f.eks. urea og flydende ammoniak, ikke indregnes i bedrifternes gødningskvote med risiko for at udløse en bøde for merforbrug ud over kvælstofnormerne, som aftalt under forhandlingerne om vandmiljøplan II?

Svar:

Virksomhedens forbrug af kvælstof i handelsgødning skal ifølge lovforslaget beregnes på grundlag af den mængde kvælstof i handelsgødning, som anvendes til gødningsformål. Det er ikke hensigten med reglerne, at flydende ammoniak til foderformål skal indgå i beregningen af kvælstofforbruget. Kvælstof til foderformål vil hermed ikke indgå i vurderingen af en eventuel overgødsning.

Kvælstofholdige fodermidler, f.eks. foderurea, faktureres som fodermiddel og vil ikke være omfattet af reglerne om gødningsanvendelse.

Spørgsmål 8:

I Fødevarerministeriets notat af 17. februar 1998 til aftalen om Vandmiljøplan II er det anført, at bedriftens ultimolager maksimalt må udgøre 50 pct. af årsproduktionen af husdyrgødning for den samme planperiode. Vil ministeren oplyse begrundelsen for denne bestemmelse, har

bestemmelsen en miljømæssig effekt, og vil ministeren oplyse, om den gødning, som dyrene afsætter på græsmarken frem til den 31. juli, er omfattet af bestemmelsen?

Svar:

Hensigten med reglerne om, at virksomhedens ultimolager af husdyrgødning maksimalt må udgøre 50 pct. af virksomhedens årsproduktion af husdyrgødning for samme planperiode, er at undgå, at der i reglerne gives mulighed for at akkumulere et fiktivt lager af husdyrgødning. Et fiktivt lager opbygges, såfremt husdyrgødning, der på et givet tidspunkt eller over en given periode er udbragt, angives i gødningsregnskabet som ultimolager i stedet for som forbrugt kvælstof. 50 pct.-reglen er med til at sikre, at forbrugt af kvælstof i husdyrgødningen medregnes i gødningsregnskabet for den planperiode, husdyrgødningen er anvendt i, og er hermed med til at regulere, at de fastsatte kvælstofnormer overholdes.

Virksomhedens ultimolager af husdyrgødning beregnes på grundlag af den husdyrgødning, der er produceret på virksomheden i planperioden tillagt primolager og modtaget husdyrgødning og fradraget udbragt eller afgivet husdyrgødning. Ved beregning af produktionen af husdyrgødning kan alene fradrages husdyrgødning, der efterlades af udegående dyr på arealer, der i henhold til anden lovgivning ikke må tilføres mere gødning, end der efterlades på afgrøden af de græssende husdyr (f.eks. MVJ-ordning, 5- eller 20-årige ordninger på græsarealer, hvorpå der ikke må gødskes). Den gødning, som dyrene afsætter på øvrige græsmarker inden for planperioden, indgår i beregningen af husdyrgødningsproduktionen og er herigennem omfattet af bestemmelsen om et maksimumslager på 50 pct.

Spørgsmål 9:

Ministerens bedes eksemplificere, hvorledes køber og sælger af en landbrugsejendom kan opføre ejendommens husdyrgødningsmængder korrekt, når skæringsdagen for overtagelsen af ejendommen finder sted midt i en planperiode og på et tidspunkt, hvor der er en beholdning af såvel flydende som fast gødning på ejendommen.

Svar:

Ved overdragelse af en virksomhed skal der foretages en opgørelse af lagerbeholdningen af de forskellige husdyrgødningsstyper på overdragelsestidspunktet samt en opgørelse over, hvad der er forbrugt af husdyrgødning på virksomhedens arealer indtil overdragelsen.

Den oplagrede husdyrgødningsmængde på overdragelsestidspunktet skal svare til oplagret husdyrgødningsmængde den 1. august tillagt produceret husdyrgødningsmængde fra 1. august til overdragelsestidspunktet og fradraget udbragt husdyrgødning fra 1. august til overdragelsestidspunktet. Overdrager af en virksomhed er således forpligtet til at udarbejde en statusopgørelse svarende til et gødningsregnskab dækkende perioden fra 1. august til overdragelsestidspunktet og overdrage dette statusregnskab til den person, som virksomheden overdrages til.

Selve lageropgørelsen af husdyrgødning kan foretages på forskellig vis. Der må således gerne anvendes kemiske analyser af husdyrgødning for opgørelsen af den oplagrede husdyrgødningsmængde.

Statusopgørelsen skal naturligvis tillige indeholde oplysninger om forbrugte og oplagrede handelsgødningsmængder og andre organiske gødninger.

Spørgsmål 10:

Ministerens bedes nærmere redegøre for, hvorledes den særlige 50 pct.-regel skal forstås og praktiseres for ejendomme, hvor husdyrholdet går på dybstrøelse, og hvor ejendommen omsættes midt i en planperiode.

Svar:

Af lovforslaget følger, at visse driftsformer, herunder virksomheder, hvor hovedparten af husdyrgødningsproduktionen udgøres af dybstrøelse, undtages fra kravet om, at virksomhedens ultimolager maksimalt må udgøre 50 pct. af årsproduktionen af husdyrgødning.

I situationer, hvor ejendommen omsættes midt i en planperiode, skal der foretages en opgørelse af ultimolager på overtagelsestidspunktet efter de principper, som der er redegjort for i svar på spørgsmål 9. Dette ultimolager er ikke undergivet 50 pct.-begrænsningen.

Spørgsmål 11:

Ministeren bedes kommentere de eksempler, der fremgår af vedlagte notat vedrørende konsekvenserne af en fast planperiode i forbindelse med gødskning af græsmarker.

Svar:

Bortfald af den forlængede planperiode bevirker, at den hidtidige kvælstofnorm for afgrøder, der har behov for kvælstoftilførsel efter 1. august i høståret, deles. Der fastsættes en kvælstofnorm svarende til kvælstofbehovet for afgrøden fra vækstsæsonens start om foråret til 31. juli, som skal medregnes i virksomhedens samlede kvælstofkvote for den pågældende planperiode. Der fastsættes tillige en kvælstofnorm svarende til kvælstofbehovet for afgrøden i perioden 1. august indtil vækstsæsonens ophør om efteråret (efterårsgødning), som skal medregnes i virksomhedens samlede kvælstofkvote for denne planperiode, der starter 1. august.

Der er jævnfør lovforslaget ikke mulighed for at hæve virksomhedens samlede kvælstofkvote på grundlag af den variation i behovet for gødningstilførsel, som vejrforholdene i den enkelte planperiode bevirker. Gødskningspraksis bør derfor planlægges og udføres således, at virksomhedens samlede kvælstofkvote ikke overskrides.

Det følger endvidere af lovforslaget, at en udnyttet kvælstofkvote ikke kan overføres fra én planperiode til den næste, idet der er fastsat kvælstofnormer svarende til behovet for tilførsel af kvælstof for hver planperiode. F.eks. fastsættes kvælstofnormen for slæt af græsarealer i efteråret særskilt - som nævnt ovenfor - svarende til behovet for efterårsgødning og skal medregnes i den næstkommende planperiode.

I øvrigt henvises til svar af 20. maj d.å. på spørgsmål 2 fra Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri angående planperiode.

Spørgsmål 12:

Ministeren bedes kommentere det eksempel, der er beskrevet i vedlagte notat vedrørende opgørelsen af husdyrgødningslagre ved ejendoms-overtagelse.

Svar:

Bestemmelserne i § 16 tager sigte på overdra-

gelse af gødningsbeholdninger mellem landmænd. Efter stk. 1 skal den overdragende landmand oplyse størrelsen af beholdningen skriftligt til den, beholdningen overdrages til. Beholdningen indgår herefter i opgørelsen af forbruget hos den landmand, beholdningen er overdraget til.

Bestemmelsen i § 16, stk. 2, tager sigte på det tilfælde, hvor størrelsen af beholdningen ikke oplyses som forudsat i stk. 1. I den situation indgår beholdningen i den overdragende landmands forbrugsopgørelse.

Formålet med bestemmelsen i § 16, stk. 2, er at sikre, at der regnskabsmæssigt redegøres for den samlede producerede mængde husdyrgødning fra enten sælgers eller købers side i forbindelse med overdragelse af gødningsbeholdninger, der finder sted i en planperiode. Hvis reglen har en uhensigtsmæssig virkning for den overdragende landmand, kan landmanden undgå denne ved at oplyse størrelsen af beholdningen skriftligt, jf. stk. 1.

Spørgsmål 13:

Ministeren bedes redegøre for, hvordan forslagene i L 58, §§ 1-4 og §§ 11-17, om henholdsvis registrering af landbrugsbedrifter, om lageropgørelse af gødning og om overdragelse af gødning harmonerer med regeringens indsatsplan for lettelse af de administrative byrder for især små og mellemstore virksomheder.

Svar:

Registrering af de landbrugsbedrifter, som kan købe afgiftsfri gødning, er blandt andet nødvendig af hensyn til de gødningsfirmaer, som sælger gødning. Det er således gødningsfirmaernes ansvar, at der opkræves kvælstofafgift ved levering til ikke registrerede virksomheder.

Opgørelser over gødningslagerbeholdning og overdragelse af gødning er nødvendige for at kunne beregne den enkelte virksomheds forbrug af gødning.

Fødevarerministeriet er bekendt med, at ovennævnte opgørelser sammen med alle øvrige registreringer og opgørelser, der kræves i forbindelse med udarbejdelse af gødningsplaner og gødningsregnskaber, udgør en administrativ byrde for virksomhederne.

Disse administrative byrder er imidlertid uundgåelige, når regelstyring skal anvendes som

værktøj til begrænsning af kvælstofbelastningen.

Spørgsmål 14:

Ministeren bedes oplyse, om Justitsministeriets lovkontor finder, at en forlængelse af forældelsesfristen ud over de almindelige forældelsesregler i straffeloven, således som det er tilfældet med § 30, er i overensstemmelse med grundlæggende retssikkerhedsgarantier der tilkommer den enkelte landmand, når henses til, at begrundelsen herfor i alt væsentligt beror på den generelle sagsmængde.

Svar:

Jeg henviser til vedlagte skrivelse af 27. maj 1998 fra Justitsministeriet.

Spørgsmål 15:

Ministeren bedes oplyse, om Justitsministeriets lovkontor finder, at det er i overensstemmelse med de grundlæggende betingelser for straforsættelig eller grov uagtsomhed - at den enkelte landmand i forbindelse med overdragelse efter L 58 vil kunne straffes for en faktisk overgødskning, han ikke har foretaget, når blot gødskningsmængden er registreret som hans. I bekræftende fald, finder Justitsministeriets lovkontor, at det forhold, at analyser af gødningens næringsindhold ikke må anvendes i forbindelse med overdragelsen, giver parterne en betryggende retssikkerhed?

Svar:

Jeg henviser til vedlagte skrivelse af 27. maj 1998 fra Justitsministeriet.

I tilslutning hertil kan jeg oplyse, at efter lovforslagets § 5, jf. § 29, er det strafbart, hvis en virksomheds forbrug af kvælstof til gødningsformål overstiger virksomhedens kvote i en given planperiode. Der er her tale om overgødskning.

Hvis et areal skifter ejer i løbet af planperioden, følger det af lovforslagets § 15, at den overtagende virksomhed som hovedregel skal medtage forbrug og kvote for arealet for hele planperioden i sit regnskab.

Imidlertid gælder hovedreglen ikke, hvis den overtagende virksomhed ikke får skriftlig oplysning om forbrug og kvote. I dette tilfælde bliver

den overdragende virksomhed ansvarlig for kvælstofforbruget.

Endvidere gælder hovedreglen ikke, hvis kvælstofforbruget for den forløbne del af planperioden overstiger kvoten for hele perioden. I dette tilfælde bliver den overdragende virksomhed ansvarlig for den del af forbruget, som overstiger kvoten. Det samlede forbrug kan dog henføres til den overtagende virksomhed, men dette forudsætter, at denne virksomhed udtrykkeligt accepterer dette. Bestemmelsen tillader bl.a., at en eventuel uudnyttet kvote hos den overtagende virksomhed kan udnyttes. Bestemmelsen udelukker imidlertid, at den overtagende virksomhed kan straffes for en overgødskning foretaget af en overdragende virksomhed uden på forhånd at have accepteret den opgørelse af forbrug og kvote, som resulterer i overgødskningen.

Spørgsmål 16:

Ministeren bedes oplyse, om Justitsministeriets lovkontor finder, at angivelse af et indikativt strafniveau i bemærkningerne, således som det er tilfældet i L 58, er i overensstemmelse med god lovgivningspraksis, herunder respekt for tredeling af magten, jf. grundlovens § 3, når særligt henses til, at domstolene allerede har udviklet praksis for overtrædelse af den pågældende karakter.

Svar:

Jeg henviser til vedlagte skrivelse af 27. maj 1998 fra Justitsministeriet.

Spørgsmål 22:

Vil ministeren fremsætte ændringsforslag til § 19, stk. 1, nr. 2, således at 5 km ændres til 10 km?

Svar:

Afstandskravet i § 19, stk. 1, nr. 2, bygger på en selvstændig miljømæssig betragtning, hvorfor der ikke findes begrundelse for at harmonisere kravet i forhold til landbrugslovens afstandsgrænser.

Spørgsmål 23:

Vil ministeren sikre, at de skærpede harmonikrav, som er indeholdt i Vandmiljøplan II-aftalen, ikke skærper kravet i landbrugsloven om egen jord?

Svar:

Kravet om egen jord (arealkravet) i landbrugsloven er ved bekendtgørelse nr. 1147 af 9. december 1994 fastsat som en vis procentdel af harmoniarealet. En landmand med husdyrhold vil således, hvis harmonikravet skærpes, skulle disponere over et større areal (end efter hidtidige regler) for at opfylde arealkravet, medmindre han er omfattet af gældende overgangsregler.

De nye harmoniregler vil således i visse tilfælde medføre en stramning, når kravet om egen jord (arealkravet) efter reglerne i landbrugsloven beregnes på grundlag af de nye harmoniregler.

Såfremt de nye harmoniregler i enkeltstående tilfælde måtte medføre problemer med opfyldel-

se af landbrugslovens arealkrav, vil jeg være indstillet på at arbejde for en afhjælpning af disse problemer.

Det bemærkes i øvrigt, at den foreslåede ændring af harmonireglerne for svinebrug ikke forventes at få stor indflydelse på de fleste svinebrug (slagtesvineproduktioner), da der også sker en ændring af definitionen af en dyreenhed. For kvægbrug vil reglerne om grovfoderarealer medføre, at der normalt ikke vil forekomme skærpelser. For andre produktioner vil skærpede regler dog føre til, at enten må husdyrholdet reduceres eller producenten skaffe større arealer for at overholde reglerne.

Den 27. maj 1998

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Holbergsgade 2
1057 København K.

Ved telefax af 25. maj 1998 har Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri anmodet Justitsministeriet om en udtalelse i anledning af spørgsmål nr. 5-6 og 14-16 (2. samling) fra Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri vedrørende forslag til lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække (L 58 – bilag 20).

Spørgsmålene har følgende ordlyd:

Spørgsmål nr. 5:

»Ministeren bedes oplyse, om Justitsministeriets lovkontor kan udelukke, at § 18, stk. 2 – vedrørende kravet om udsåning af efterafgrøder – er et ekspropriativt indgreb, der i medfør af grundlovens § 73 alene kan gennemføres mod fuld erstatning.«

Spørgsmål nr. 6:

»Ministeren bedes oplyse, om Justitsministeriets lovkontor finder, at de vidtgående kontrolbestemmelser i L 58, kap. 6, er i overensstemmelse med de restriktive retningslinier for lovgivningen vedrørende adgang til privat ejendom, som Justitsministeriet opstiller i »Redegørelse til Folketinget om udviklingen i forvaltningsmyndigheders adgang til privat ejendom uden retskendelse«, side 6 og 7. I bekræftende fald udbedes der en nærmere redegørelse for, at det findes nødvendigt, at kontrol af reglerne vedrørende 65 pct. plantedække og 6 pct. efterafgrøder ifølge L 58 skal kunne foretages ved uanmeldt besøg på bedrifterne uden retskendelse.«

Spørgsmål nr. 14:

»Ministeren bedes oplyse, om Justitsministeriets lovkontor finder, at en forlængelse af forældelsesfristen ud over de almindelige forældel-

sesregler i straffeloven, således som det er tilfældet med § 30, er i overensstemmelse med grundlæggende retssikkerhedsgarantier, der tilkommer den enkelte landmand, når henses til, at begrundelsen herfor i alt væsentlig beror på den generelle sagsmængde.«

Spørgsmål nr. 15:

»Ministeren bedes oplyse, om Justitsministeriets lovkontor finder, at det er i overensstemmelse med de grundlæggende betingelser for straf – forsætlig eller grov uagtsomhed – at den enkelte landmand i forbindelse med overdragelse efter L 58 vil kunne straffes for en faktisk overgødskning, han ikke har foretaget, når blot gødningsmængden er registreret som hans. I bekræftende fald, finder Justitsministeriets lovkontor, at det forhold, at analyser af gødningens næringsindhold ikke må anvendes i forbindelse med overdragelsen, giver parterne en betryggende retssikkerhed?«

Spørgsmål nr. 16:

»Ministeren bedes oplyse, om Justitsministeriets lovkontor finder, at angivelse af et »indikativt strafniveau« i bemærkningerne, således som det er tilfældet i L 58, er i overensstemmelse med god lovgivningspraksis, herunder respekt for tredeling af magten, jf. Grundlovens § 3, når særligt henses til, at domstolene allerede har udviklet praksis for overtrædelse af den pågældende karakter.«

I den anledning skal Justitsministeriet udtale følgende:

Ad spørgsmål nr. 5:

Justitsministeriet fremsendte den 26. marts

1998 til Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri et notat om forholdet mellem grundlovens § 73 og en ordning med efterafgrøder på 6 pct. af det areal, som dyrkes med nærmere bestemte 1-årige afgrøder. Notatet vedlægges.

Som det fremgår af notatet, er Justitsministeriet mest tilbøjelig til at mene, at den foreslåede ordning har karakter af en generel regulering af arealanvendelsen, der kan gennemføres uden erstatningspligt efter grundlovens § 73.

Ad spørgsmål nr. 6:

Efter lovforslagets § 28 har ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri eller den, ministeren bemyndiger hertil, hvis det skønnes nødvendigt til enhver tid mod behørig legitimation uden retskendelse adgang til virksomheder, der er omfattet af loven, for at udøve de beføjelser, som loven eller regler fastsat i medfør heraf tillægger ministeren. Efter samme regler har ministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, adgang til hos virksomhederne på stedet at gennemgå deres regnskaber og forretningsbøger m.v. I det omfang de nævnte oplysninger er registreret elektronisk, omfatter adgangen til dem også elektronisk adgang hertil. Ministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, kan udtage prøver til undersøgelser uden at skulle betale herfor. Virksomhedens ejer og de hos denne ansatte skal yde ministeren eller den, ministeren bemyndiger hertil, fornøden vejledning og hjælp ved kontroller.

Justitsministeriet har den 17. december 1996 afgivet en redegørelse til Folketinget om bl.a. udviklingen i forvaltningsmyndigheders adgang til privat ejendom uden retskendelse. Det fremgår af redegørelsen, at det generelt bør undgås, at der unødigt medtages bestemmelser, der gør det muligt for offentlige myndigheder at skaffe sig adgang til privat ejendom. Det bør bl.a. overvejes, om der kan fastsættes andre egnede, mindre indgribende kontrolforanstaltninger. Er der imidlertid et særligt behov for en sådan adgang, bør denne bestræbes begrænset mest muligt – eventuelt således, at der alene gives adgang til forretningslokaler, mens private boliger holdes udenfor. Der bør endvidere i bemærkningerne til bestemmelsen gives en begrundelse for bestemmelsens medtagelse og en udførlig angivelse af bestemmelsens anvendelsesområde.

Det fremgår endvidere af redegørelsen, at der

i tilfælde, hvor adgang til privat ejendom er hjemlet af kontrollenssyn eller som middel til at fremskaffe oplysninger, ikke bør stilles krav om retskendelse. Det skyldes, at et krav om retskendelse ikke ville tjene noget formål i disse tilfælde, hvor domstolene reelt ikke har noget at tage stilling til.

Bestemmelsen i lovforslagets § 28 svarer ifølge bemærkningerne til reglerne om adgang uden retskendelse i Fødevareministeriets øvrige lovgivning.

Bestemmelsen er ifølge bemærkningerne nødvendig for at kunne føre effektiv kontrol med lovens overholdelse.

Adgangen uden retskendelse er efter lovforslaget begrænset til »virksomheden«. Der er således ikke adgang til de dele af f.eks. en landbrugsejendom, der ikke anvendes som led i driften.

Adgangen til virksomheden forudsættes ifølge bemærkningerne til bestemmelsen så vidt muligt at ske efter forudgående meddelelse til ejeren eller brugeren.

Justitsministeriet har på den anførte baggrund ikke bemærkninger til bestemmelsen.

Ad spørgsmål nr. 14:

Efter lovforslagets § 29, stk. 1, straffes overtrædelse af en række nærmere angivne bestemmelser med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.

Efter straffelovens § 93, stk. 1, nr. 1, er den almindelige forældelsesfrist 2 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 1 år for overtrædelsen, eller når straffen for overtrædelsen ikke ville overstige bøde.

Det er imidlertid ikke ualmindeligt, at straffelovens almindelige forældelsesregler fraviges i de enkelte særlove, når der er en særlig begrundelse herfor. Som eksempler kan nævnes miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 7, arbejdsmiljølovens § 82, stk. 7, og realkreditlovens § 101, stk. 7, hvor forældelsesfristen er fastsat til 5 år.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 29, at overtrædelser af loven på baggrund af bl.a. reglerne om indsendelse af gødningsregnskaber ofte først vil blive opdaget meget sent, og at det for at undgå, at strafansvaret forældes, derfor er nødvendigt med en længere forældelsesfrist end de 2 år, der følger af straffeloven.

Justitsministeriet har på den baggrund ikke bemærkninger til, at forældelsesfristen i lovforslaget er fastsat til 4 år.

Ad spørgsmål nr. 15:

Efter lovforslagets § 29, stk. 1, straffes overtrædelse af en række nærmere angivne bestemmelser med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.

Straf er betinget af, at overtrædelsen kan tilregnes den pågældende som forsætlig eller uagtsom, jf. straffelovens § 19. Der er efter lovforslaget – i modsætning til, hvad der tilsyneladende er lagt til grund i spørgsmålet – ikke hjemmel til at straffe landmænd eller andre på objektivt grundlag.

Ad spørgsmål nr. 16:

Efter lovforslagets § 29, stk. 1, straffes overtrædelse af en række nærmere angivne bestemmelser med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.

Ved fastsættelsen af bøder for overtrædelse af § 5 udmåles ifølge lovforslagets § 29, stk. 2, en skærpet bøde med udgangspunkt i overtrædelsens omfang målt i kg kvælstof og i kg kvælstof pr. ha.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget er det hensigten med bestemmelsen i § 29, stk. 2, at opnå en forhøjelse i forhold til det gældende bødeniveau. Denne skærpelse skal markere overtrædelsens strafværdighed og dermed understrege, at samfundet ser med betydelig alvor på overtrædelse af regler, der skal sikre vandmiljøet. Derudover er det hensigten, at der skal ske en omlægning af selve beregningsformen, således at bøden bliver proportional i forhold til overgødskningen udtrykt i kg kvælstof. Ved større overskridelser af gødningsnormen øges forureningen, og der er derfor behov for en højere bødestørrelse.

I bemærkningerne til lovforslaget opstilles side 25 en oversigt over bødestørrelserne efter gældende praksis sammenholdt med bødestørrelserne efter den foreslåede nye beregningsform, hvor bødeudmålingen sker på baggrund af

overtrædelsens omfang målt i kg kvælstof og i kg kvælstof pr. ha.

Det anføres i tilknytning til oversigten, at de foreslåede bødetakster er vejledende for domstolene og bl.a. vil kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der foreligger skærpende eller formildende omstændigheder.

Efter Justitsministeriets opfattelse bør lovgivningsmagten i almindelighed ikke give præcise anvisninger på det forudsatte strafudmålingsniveau og i hvert fald ikke lægge op til, at der i konkrete tilfælde ikke kan ske fravigelse heraf i overensstemmelse med sædvanlige strafudmålingsprincipper.

Justitsministeriet finder imidlertid samtidig, at lovgivningsmagten – også i forhold til grundlovens § 3 – er berettiget til, hvis der er særlig begrundelse herfor, at give mere detaljerede retningslinier til domstolene om de ændringer i straffastsættelsen, som ønskes gennemført på bestemte områder. Det kan navnlig dreje sig om områder, hvor samfundsudviklingen efter regeringens og Folketingets opfattelse har nødvendiggjort særlige og mere omfattende ændringer. Justitsministeriet kan i den forbindelse henvise til vedlagte besvarelse af 1. april 1997 af spørgsmål nr. 23 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven, våbenloven og lov om restaurations- og hotelvirksomhed m.v. (Lov nr. 350 af 23. maj 1997).

Baggrunden for opstillingen i bemærkningerne til lovforslaget af nye, højere bødetakster for overgødskning er den væsentlige samfundsmæssige interesse i at sikre vandmiljøet. Det anføres udtrykkeligt i bemærkningerne, at de opstillede bødetakster er vejledende for domstolene og vil kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der foreligger skærpende eller formildende omstændigheder. På den baggrund giver lovforslagets bemærkninger om strafudmålingen efter Justitsministeriets opfattelse ikke anledning til betænkeligheder.

Frank Jensen

/ Torsten Hesselbjerg

Bilag

Justitsministeriet
Lovafdelingen
Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Den 26. marts 1998

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Hølbergsgade 2
1057 København K.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt en ordning, hvorefter landbrugsvirksomhederne skal så efterafgrøder på 6 pct. af det areal, som dyrkes med nærmere bestemte 1-årige afgrøder, vil have karakter af ekspropriation efter grundlovens § 73.

I den anledning vedlægges et notat om det rejste spørgsmål.

Frank Jensen

/ Poul Dahl Jensen

**Notat
om**

forholdet mellem grundlovens § 73 om en ordning med efterafgrøder på 6 pct. af det areal, som dyrkes med nærmere bestemte 1-årige afgrøder

1. Baggrund

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (Fødevareministeriet) har anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om, hvorvidt en ordning, som bl.a. går ud på, at landbrugsvirksomhederne skal så efterafgrøder på 6 pct. af det areal, som dyrkes med nærmere bestemte 1-årige afgrøder, vil have karakter af ekspropriation efter grundlovens § 73.

Fødevareministeriet, Administrations- og udviklingsafdelingen, juridisk kontor (AU-JUR), har i et notat af 10. februar 1998 (vedrørende et tidligere - i det væsentlige tilsvarende - forslag om tilsåning af 5 pct. af arealet) bl.a. anført følgende om spørgsmålet:

»Med den korte tid, som AU-JUR har fået til at besvare det stillede spørgsmål, er konklusio-

nen, at hvis der indføres et krav til landbruget om, at 5 pct. af alle deres marker skal være tilsået med italiensk rajgræs, skønnes dette krav muligvis at kunne være af ekspropriativ karakter.

Det anbefales derfor, at . . . evt. nærmere krav specificeres og forelægges Justitsministeriets lovafdeling til en udtalelse, idet spørgsmålet dog endeligt kun kan afgøres ved domstolene.«

I det følgende behandles det rejste spørgsmål nærmere. Indledningsvis beskrives den foreslåede ordning og dens økonomiske konsekvenser (pkt. 2 nedenfor). Under pkt. 3 gennemgås litteratur og praksis vedrørende grundlovens § 73. Justitsministeriets overvejelser og konklusion fremgår af pkt. 4.

2. Den foreslåede ordning og dens økonomiske konsekvenser

2.1. Udkast til forslag til lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække

Den nævnte ordning med efterafgrøder forventes efter det oplyste at træde i kraft den 1. august 1998. Det seneste lovudkast om ordningen, som er sendt til Justitsministeriet (udkast af 20. marts 1998 til forslag til lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om plantedække), indeholder bl.a. følgende bestemmelse:

»§ 22. . . .

Stk. 2. For hver virksomhed skal der, ud over det i stk. 1 nævnte areal med plantedække, i et areal svarende til mindst 6 pct. af det areal, som dyrkes med 1-årige afgrøder, som ikke har kvælstofoptagelse om efteråret i høståret, udlægges en efterafgrøde efter normale driftsmæssige principper. Dette krav er opfyldt, hvis arealet med efterafgrøder som gennemsnit over indevæ-

rende planperiode og op til de fire senest forudgående planperioder udgør 6 pct. eller mere af det areal, som dyrkes med 1-årige afgrøder, som ikke har kvælstofoptagelse om efteråret i høståret. Arealer med efterafgrøder omfatter alene arealer, som er udlagt med efterafgrøder, og som anvendes til en forårssået afgrøde det efterfølgende forår...«

Bestemmelsen indebærer, at landbrugsvirksomhederne ikke må udnytte 6 pct. af deres dyrkede areal til vinterafgrøder. Bestemmelsen indebærer også, at landbrugsvirksomhederne forpligtes til at så en eftergrøde på 6 pct. af det areal, der dyrkes med 1-årige afgrøder, som ikke har kvælstofoptagelse om efteråret i høståret.

Fødevarerministeren skal bemyndiges til at fastsætte regler om, hvilke afgrøder der skal medtages ved beregningen af det areal, hvorpå der skal etableres efterafgrøder. Det vil hovedsageligt dreje sig om korn, raps og ærter.

Fødevarerministeren skal endvidere bemyndiges til at fastsætte regler om, hvilke afgrøder der kan etableres som efterafgrøder. Det vil enten være græs eller eventuelt gul sennepsraps. Fødevarerministeren vil i den forbindelse kunne fastsætte regler om, på hvilket tidspunkt efterafgrøden skal sås, ompløjes, destrueres m.v.

Græs vil - som efterafgrøde - skulle sås som udlæg i en hovedafgrøde om foråret. Græsset vil tage næring fra hovedafgrøden og dermed reducere høstudbyttet. Sennepsraps vil - som efterafgrøde - skulle sås efter, at hovedafgrøden er høstet i eftersommeren. At så sennepsraps som efterafgrøde vil derfor ikke have nogen virkning på udbyttet af hovedafgrøden.

Den foreslåede ordning vil ikke omfatte landbrug, hvor det samlede matrikulerede areal er mindre end 10 ha, da der typisk for disse landbrug er tale om en mindre intensiv dyrkning, jf. herved lovudkastets § 3.

Fødevarerministeren vil i særlige tilfælde efter ansøgning kunne dispensere fra reglerne i lovudkastets § 22, jf. lovudkastets § 24. Der sigtes herved til situationer, hvor klimatiske forhold vanskeliggør etableringen af plantedække, jf. bemærkningerne til bestemmelsen (lovudkastet, side 14).

Formålet med den foreslåede ordning er at reducere udvaskningen af kvælstof i grundvandet. Efterafgrøder antages at være særlig effektive til at optage kvælstof, der frigives i jorden om ef-

teråret, hvorved den mængde af kvælstof, der nedsiver til grundvandet, reduceres. Ordningen forventes at indebære en årlig reduktion i udvaskningen af kvælstof på 3.000 t, jf. de almindelige bemærkninger til lovudkastet side 5.

Den foreslåede ordning er et led i den aftalte af 16. februar 1998 om vandmiljøplan II, som regeringen har indgået med en række politiske partier. Målet med denne aftale er »at virkeliggøre den reduktion af markbidraget med 100.000 t kvælstof, som er et afgørende led i Danmarks implementering af EU's nitratdirektiv«, jf. aftalens side 1 og de almindelige bemærkninger til lovudkastet side 5.

Fødevarerministeriet har i den forbindelse oplyst, at den foreslåede ordning ikke i sig selv er påkrævet efter EU's nitratdirektiv.

2.2. Den foreslåede ordnings økonomiske konsekvenser

Fødevarerministeriet har oplyst, at det samlede danske landbrugsareal udgør ca. 2,7 mio. hektar, hvoraf ca. 1,7 mio. hektar dyrkes med 1-årige afgrøder, som ikke har kvælstofoptagelse om efteråret i høståret. Dyrkning af disse afgrøder - der som nævnte i pkt. 2.1 vil blive nærmere fastlagt ved bekendtgørelse (hovedsageligt korn, raps og ærter) - vil i udvaskningsmæssig henseende typisk være mere belastende end dyrkning af de øvrige afgrøder i sædskiftet (rodfrugter, majs og græs).

Fødevarerministeriet har endvidere oplyst, at det vil være økonomisk mere belastende for landbrugsvirksomhederne, hvis efterafgrøden bliver græs og ikke sennepsraps. Fødevarerministeriet har i den forbindelse oplyst følgende om de økonomiske konsekvenser ved indførelse af en pligt til at iså græs som efterafgrøde:

Indgrebet vil være tabsvoldende i udlægsåret. Landbrugsvirksomheden får et reduceret udbytte, hvor græsset isås hovedafgrøden, fordi græsset tager næring fra hovedafgrøden, jf. pkt. 2.1 ovenfor. Landbrugsvirksomheden skal endvidere afholde udgifter til frø og isåning af græs, ligesom der vil være øgede høst- og tørringsudgifter. Herudover vil indgrebet som nævnt i pkt. 2.1 afskære de berørte jordbrug fra at dyrke 6 pct. af jorden med vinterafgrøder i det efterfølgende år. Det bemærkes i den forbindelse, at vinterafgrøder er mere profitable end sommerafgrøder. Dyrkning af græs har i øvrigt alene kommerciel interesse som husdyrfoder.

Bilag til bet. o. lovf. vedr. jordbrugets anvendelse af gødning m.v.

En landbrugsvirksomheds indtjening - set i forhold til *netop* de arealer, der udlægges med efterafgrøder - vil blive forringet med mellem 700 kr. og 2.100 kr. pr. hektar, afhængig af jordkvaliteten.

Set i forhold til landbrugsvirksomhedens *samlede* arealer, der dyrkes med 1-årige afgrøder, der ikke har kvælstofoptagelse om efteråret i høståret, vil indtjeningen blive forringet med mellem 40 kr. og 125 kr. pr. hektar afhængig af jordkvaliteten. Samlet vil indtjeningen ved dyrkning af disse arealer falde med ca. 3 pct. På tilsvarende måde vil den indtægt, der kan opnås ved at bortforpagte jorden, blive reduceret med ca. 3 pct.

Størrelsen af det tab, den enkelte virksomhed vil lide som følge af indgrebet, vil afhænge af den enkelte virksomheds størrelse samt af virksomhedens jordkvalitet og afgrødevalg.

En gård på 100 hektar, hvor sædskiftet alene udgøres af 1-årige afgrøder, som ikke har kvælstofoptagelse om efteråret i høståret, vil som følge af indgrebet årligt få en forringelse af sin indtjening på mellem 4.000 kr. og 12.500 kr. En sådan gård er dækkende for landbrugsvirksomheder, der alene - eller dog hovedsageligt - lever af salgsafgrøder. I praksis vil der dog ofte i en virksomheds sædskifte indgå andre afgrøder end 1-årige afgrøder uden kvælstofoptagelse om efteråret i høståret. På landsplan er det ca. 65 pct. af sædskiftet, som udgøres af 1-årige afgrøder, som ikke har kvælstofoptagelse om efteråret i høståret. Hvis afgrødefordelingen på en landbrugsvirksomhed på 100 hektar svarer til fordelingen på landsplan, vil virksomheden som følge af indgrebet lide et årligt tab på mellem 2.600 kr. og 7.800 kr.

Ifølge bemærkningerne til lovudkastet (side 4) forventes kravet om etablering af efterafgrøder årligt at ville indebære en indtægtsnedgang for landbruget som helhed på 150 mio. kr.

3. Grundlovens § 73

3.1. Hvilke rettigheder er beskyttet af bestemmelsen?

Grundlovens § 73 har følgende ordlyd:

»§ 73. Ejensomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.«

Det er kun indgreb i »ejendom«, der kan indebære ekspropriation. Er der tale om et indgreb i en rettighed, der ikke har karakter af en ejendom i grundlovens forstand, vil der således, uanset indgrebets karakter, ikke kunne være tale om ekspropriation, jf. Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 3, Menneskerettigheder (1997), side 163.

Grundlovens ejendomsretsbegreb er vidt. Det omfatter ikke alene ejendomsret i traditionel forstand, men også f.eks. begrænsede rådighedsrettigheder såsom brugsrettigheder (leje- eller forpagningsrettigheder), servitutter og panterrettigheder, jf. nærmere Henrik Zahle, a.st., side 164 f.

3.2 Hvornår er et indgreb i en beskyttet rettighed ekspropriativt?

3.2.1. Generelt om problemstillingen

Det er ikke enhver regulering i forhold til en ret, som er beskyttet af grundlovens § 73, der udgør ekspropriation.

Det er således almindeligt antaget, at lovgivningsmagten - uden at der foreligger ekspropriation - kan regulere udøvelsen af de rettigheder, der er beskyttet af § 73, idet lovgivningsmagten kan opstille almindelige regler om begrænsning af borgernes handlefrihed og i deres råden over, hvad de ejer, jf. Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 405.

Afgrænsningen mellem på den ene side de indgreb, der er tvangsafståelse i grundlovens forstand, og for hvilke der derfor skal ydes ejeren erstatning, og på den anden side de indgreb, der kun indebærer en regulering af ejendomsrettens udøvelse, og som ejeren derfor må affinde sig med uden erstatning, kan imidlertid give anledning til tvivl.

Det er i den forfatningsretlige litteratur og praksis almindeligt antaget, at afgørelsen af, om et indgreb har karakter af ekspropriation, må bero på et samlet skøn over indgrebets beskaffenhed, jf. bl.a. Henrik Zahle, a.st., side 173 ff, Max Sørensen, a.st., side 412, og Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udg. ved Ole Espersen (1980), side 666 f. Som momenter, der må tillægges betydning ved udøvelsen af dette skøn, peges navnlig på indgrebets formål, i hvilken grad indgrebet i ejendomsretten er generelt eller konkret, herunder om det rammer mange eller få ejere, indgrebets intensitet, om indgrebet

angår en aktuel eller kun en fremtidig råden, samt om indgrebet går ud på at overføre ejendomsret fra en hidtidig ejer til en ny eller på en tilintetgørelse af denne råden. Lovgivningspraksis på området antages også at kunne tillægges betydning.

3.2.2. Nærmere om intensitetsvurderingen

Som det fremgår af det, som er anført i pkt. 3.2.1 ovenfor, tillægges indgrebets intensitet betydning for vurderingen af, om indgrebet er ekspropriativt.

Herom anfører Bent Christensen og Henrik Zahle i et responsum fra november 1996 bl.a. følgende (side 16 f):

»For bedømmelsen af, om en regulering er ekspropriativ eller ej, spiller det således en rolle, med hvilken vægt eller intensitet indgrebet påvirker ejerens muligheder for at gøre brug af sin ejendom. I dette kriterium ligger, at visse reguleringer har så svag betydning for ejerens rådighedsmuligheder, at man ikke bør inddrage ekspropriationssynspunktet. Alle må tåle nogle omlægninger af deres livsforhold, dette gælder også ejere af fast ejendom, og først når indgrebet når over en vis tolerancetærskel, kan grundloven påberåbes.

Dette synspunkt dækker naturligvis i første omgang sådanne reguleringer, som kun har økonomisk minimal betydning. Selv om et krav kan opgøres, er det så begrænset, at det ikke kan komme i betragtning.

Dette kvantitative synspunkt har i og for sig ikke stor betydning i forbindelse med fast ejendom. Hvis en ekspropriation indebærer afståelse af et ganske beskedent areal og værdien af det afståede areal er lav, skal der dog ikke desto mindre betales erstatning. Tærskelsynspunktet afskærer således ikke fra at få små erstatningsbeløb.

Intensiteten går snarere på, hvor centralt i ejerens rådighed indgrebet rammer. Og intensitets-synspunktet afskærer fra erstatning i situationer, hvor der i og for sig ikke er nogen tvivl om, at ejeren er genstand for en regulering, der utvivlsomt har negative konsekvenser for værdien af ejerens ejendom.

...[Der er] en tilbøjelighed til at koncentrere sig om de indgreb, som griber ind i ejerens aktuelle rådighed. Hvis en ejendomsregulering

kræver en ændring eller måske endda et stop for en pågående erhvervsmæssig udnyttelse af en fast ejendom, taler dette for en erstatning; på den anden side taler den omstændighed, at en regulering ikke sætter nogen begrænsning for den aktuelle rådighed, for at der ikke er nogen erstatningspligt. En regulering af en landbrugs- eller skovejendom, der ikke hindrer den driftsform, som eventuelt udøves, vil således ofte blive betragtet som ikke-ekspropriativ. Mens på den anden side en regulering, som indebærer, at en aktuel udfoldet driftsform må afbrydes, ofte - hvis de øvrige kriterier også taler derfor - vil blive anset for ekspropriativ.«

Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 738 f, anfører følgende:

»Endelig bliver det af Betydning, om *Ejendomsindgrebet er større eller mindre*. Det er formentlig i Erkendelse heraf, at man har ment at kunne opstille en afgørende Sondring mellem Tilfælde, hvor et Ejendoms gode fratages Ejeren, og Tilfælde, hvor han kun mister enkelte Ejerbeføjelser (Raadighedsindskrænkninger...).

Ogsaa her drejer det sig imidlertid om jævne Overgange. Sætter man den fuldstændige Berøvelse af Ejendomsret til 100%, forekommer der Ejendomsindgreb, der fratager Ejeren t.Eks. 90%, 50%, 20% osv. af Ejendoms godet... Efter de gældende Love er Overgangene dog ikke saa jævne, som naar Talen er om Grundene til Ejendomsindgreb. De fleste Indgreb, som ikke tager hele Ejendomsretten fra Ejeren, fjerner sig i Intensitet temmelig langt fra dette Ydertilfælde...

Det er Indgrebets Intensitet i forhold til det ramte Ejendoms gode eller den ramte Del af et Ejendoms gode, som principielt kommer i Betragtning. Mister Ejeren et Areal helt, er det saaledes uden Betydning, om Areal et hænger sammen med en større eller mindre Restejendom.«

3.2.3. Vilkår for erhvervsudøvelse m.v.

Henning Skovgaard, Offentlige myndigheders erstatningsansvar (1983), side 135 ff, gennemgår spørgsmålet om, i hvilke tilfælde vilkår for erhvervsudøvelse og virksomhedsindskrænkning eller -forbud udløser erstatning. Herom anføres bl.a.:

»Den overvejende del af alle offentligt fastsatte erhvervs vilkår fastsættes og ændres i mere el-

ler mindre olympisk ophøjethed på lovgiver- og departementsniveau, hvor generaliteten i vilkårene og den manglende kontakt til den enkelte skadelidende hæmmer anvendelsen i det traditionelle fejlansvar eller i byrdeansvaret (Grl. § 73). Der vil også typisk være tale om vilkår eller vilkårfastsættelse, som erhvervsvirksomheder kan assimilere uden alt for stort besvær.

De afgørende momenter belyses meget anskueligt af holdningen til vederlagsfri *pligtaflevering* af tryksager, sml. *U 1960.695* som fastslog, at loven herom ikke stred mod Grl. § 73. Afgørelsen var led i en politisag med en forlægger, der havde undladt at opfylde afleveringspligten. Foruden indgrebets generelle karakter og begrænsede intensitet (få eksemplarer, den økonomiske byrde kunne overvælttes på aftagerne) fremhævede landsretten tillige den historiske tradition.

Rigtigere end henvisningen til den historiske tradition havde nok været at fremhæve det særlige *almennyttige formål* og *vilkårets forudberegnelighed*. Formentlig burde en lignende ordning kunne udstrækkes til andre medieproducenter, f.eks. film (video), grammofonplader, musiksetter. Der kan næppe gøres en undtagelse for særligt kostbare eksemplarer.... Afleveringspligtens karakter af et forudberegneligt vilkår for enhver produktion af denne slags betyder, at den særlige økonomiske byrde måske kan forhindre visse produktioner, men denne ulempe vil ikke efter dansk tradition få domstolene til at intervenere...

Heller ikke begrænsninger af produktionsvolumen..., byrdefulde kontrolrutiner i henhold til sundhedslovgivningen..., højere aldersgrænser for biografpublikum ... og ændringer af udstyrsbekendtgørelser og lign. i henhold til færdselslovgivningen ... har givet domstolene anledning til at reagere.

Ligeså giver *maksimalpriser* i almindelighed ikke domstolene anledning til erstatningsretlige betænkeligheder...

Først ved *mere singulære* indgreb finder man også tilfælde af erstatningspligt i denne kategori,

.....

Der er en jævn overgang fra de vilkår ..., som blot forringer en virksomheds økonomi - ved forøgede omkostninger eller mistede indtægter - til sådanne indgreb som helt eller delvis bringer virksomheden til fald. At vilkår i individuelle til-

fælde kan true virksomheden på eksistensen er ikke i sig selv et indicium for erstatningsværdigheden. For den erstatningsretlige vurdering må forhold, som udgør indgrebets *generelle* egnethed dertil, være afgørende, medens særlig sårbarhed i vidt omfang må forblive indehaverens risiko. Den almindelige erstatningsrets »thin skull rule« har kun begrænset gyldighed (til fejlansvar) og kan næppe tages for et udgangspunkt overhovedet. For øvrigt må det ikke overses, at de meget ubestemte termer: erhverv, virksomhed og erhvervsvirksomhed dækker over en meget vid skala af forskelligartede beskyttelsesobjekter - fra den jobsøgende med universitetsgrad og studiegæld, taxavognmanden med en enkelt eller to biler på gaden til foretagender med millioner investeret. Et realistisk billede kan kun tegnes ved hjælp af momenter i en ansvarsstandard. Sådan er da også metoden i domspraksis på grundlag af Grl. § 73.

U 1972.603 H (1971.666): Politisag, forbud mod molergravning i henhold til naturfredningslovens § 46, stk. 1, nr. 1, som dog på grund af en vis dispensation tillod virksomheden af overleve. *U 1904.231* om fredningsperiode for laks m.v. i Tange å. Sml. herved *NRt 1973.705* og *1976.718* om totalfredning af lakseelve i henhold til naturfredningsloven, som ikke indbragte henholdsvis en erhvervsfisker og grundejer nogen erstatning, men anderledes *NRt 1979.971* hvor erstatning blev givet til forpagter af tørvepose, så vidt ses fordi investeringen gik tabt. *U 1962.276 H (kommentarer 375)* om tab af marketenderibevilling lagde vægt på en allerede bestående risiko herfor...

Men hvor indgrebet er tilstrækkeligt specielt, kan det lykkes at trænge igennem med en erstatningspåstand...«

Der foreligger to nyere domme, som giver ekspropriationserstatning for forbud mod fortsættelse af en hidtidig virksomhed. Det drejer sig om Østre Landsrets dom i Ugeskrift for Retsvæsen 1980, side 955 ff, og højesteretsdommen i Ugeskrift for Retsvæsen 1997, side 157 ff.

Sagens omstændigheder i den nævnte landsretsdom var følgende: Et firma, der i øvrigt drev almindelig handel med Grønland, åbnede i 1972 en fragtrute mellem København og Godthåb med et chartret skib. I 1973 genindførtes ved lov Kongelig grønlandske Handels besejlingsmonopol af hensyn til besejling også af mindre renta-

ble havne i Grønland og til dels også af hensyn til rentabiliteten af Kongelig grønlandske Handels besejlingsafdeling i Danmark. Loven indeholdt dispensationshjemmel, men ministeriet for Grønland nægtede, at dispensere fra forbudet for længere tid end indtil udgangen af 1973.

Landsrettens flertal gav firmaet medhold i, at lovens forbud mod søtransport til Grønland, der havde hindret firmaet i at fortsætte sin virksomhed, var ekspropriativt, og firmaet fik erstatning herfor. Flertallet lagde vægt på, at formålet med det offentlige indgreb delvis var af privatøkonomisk karakter, ligesom indgrebet var helt specielt, da det kun ramte dette ene firma.

Om denne doms resultat anfører Henning Skovgaard, a.st., side 140, bl.a.:

»Sagen kunne formentlig dele et hvilket som helst juridisk kollegium. Når jeg synes, at flertallets *resultat*, med en vis tvivl om erstatningsudmålingen, er rigtigt, beror det på den meget korte frist - et halvt år - til afvikling af virksomheden. Det forekommer mig at være en for *ringe hensyntagen* til firmaet under de foreliggende omstændigheder, altså et stærkt svækket, men dog e.o. betydningsfuldt *fejlmoment*.«

I den nævnte højesteretsdom var omstændighederne følgende: Et aktieselskab C erhvervede i årene 1942-1956 tidsubegrænsede rettigheder til råstofindvinding på nogle arealer i Robberdaleområdet på Bornholm, på hvilke der findes sand og grus af særlig kvalitet. I forbindelse med gennemførelsen af råstofloven i 1972 blev C's indvindingsrettigheder anmeldt som eksisterende rettigheder, til hvilke tilladelse ikke krævedes. I 1984 overdrog C sine rettigheder til aktieselskabet A mod betaling af bl.a. en afgift pr. ton opgravet sand/grus. Ved § 22, stk. 2, i råstofloven af 1977 var det bestemt, at alle ældre grusgravningsrettigheder anmeldt i henhold til 1972-loven bortfaldt den 1. juli 1988, men det var i lovens forarbejder forudsat, at tilladelse til fortsat indvinding normalt ville blive givet. Det udtaltes i forarbejderne endvidere, at indehaveren af en anmeldt ret, såfremt tilladelse ikke blev givet, ville kunne være erstatningsberettiget efter grundlovens § 73. Ved kendelse af 18. oktober 1988 afslog Miljøankenævnet A's ansøgning med henvisning til, at dette ville stride mod vandindvindingsmæssige interesser, idet der i

grundvandet i robberdaleområdet, der forsynede Rønne Vandværk, var konstateret forurening med jern og sulfat, som efter nævnets vurdering måtte tilskrives såvel en grundvandssænkning forårsaget af vandindvindingen som råstofindvindingen. A og C påstod herefter erstatning efter grundlovens § 73. Dette gav Højesteret dem medhold i med følgende begrundelse:

»Af de grunde, der er anført af landsrettens mindretal, har Miljøankenævnets afslag over for [A og C] på at give tilladelse karakter af et individuelt indgreb, der må ligestilles med et forbud.

Om afslaget udløser krav på erstatning efter grundlovens § 73, må tillige afhænge af forbindelsen mellem grusgravningen og de vandindvindingsmæssige interesser, som afslaget tilgodeså.... Højesteret finder på denne baggrund ikke sandsynliggjort, at råstofindvindingen i væsentligt omfang havde medvirket til den konstaterede forurening af grundvandet med jern og sulfat. Det må herefter tillægges afgørende betydning, om fortsat råstofindvinding ville indebære en nærliggende fare for forurening af vandforsyningen, jf. herved også bestemmelsen i den dagældende miljøbeskyttelseslovs § 14, stk. 2, 2. pkt., om erstatning i anledning af forbud til forebyggelse af fare for forurening af vandindvindingsanlæg (den gældende lovs § 63, 2. pkt.) og forarbejderne til denne bestemmelse... Efter det foreliggende er en sådan nærliggende fare ikke sandsynliggjort.«

3.2.4. Lovgivningspraksis på området

Ved vurderingen af, om et indgreb har karakter af ekspropriation, antages det som nævnt, at der kan lægges vægt på den lovgivningspraksis, der er på det pågældende område.

Den gældende lovgivning indeholder en række bestemmelser, der ud fra miljøhensyn griber ind i en landbrugsvirksomheds adgang til fortsat at udnytte bedriften til kommercielle landbrugsmæssige formål. Som eksempler kan nævnes følgende regler:

- 1) Bekendtgørelse nr. 624 af 15. juli 1997 om jordbrugets anvendelse af gødning bestemmer i § 8, at landbrugsvirksomheder skal udlægge 65 pct. af bedriftens areal som grønne marker, dvs. med bestemte afgrøder. Bekendtgørelsen indeholder ikke regler om erstatning for tab som følge af kravet om dyrkning af grønne afgrøder.

Fødevarerministeriet har oplyst, at kravet om udlægning af 65 pct. af bedriftens areal som grønne marker kun i beskedent omfang begrænser et jordbrugs mulighed for at dyrke kommercielt interessante afgrøder.

- 2) Bekendtgørelse nr. 1159 af 19. december 1994 om erhvervsmæssigt dyrehold, husdyrgødning, ensilage m.v. sætter grænser for etablering, udvidelser og ændringer af husdyrbrug ved bl.a. at stille krav til forholdet mellem antal husdyr og det areal, som en ejendom skal have for at kunne udnytte husdyrgødningen, jf. bekendtgørelsens § 28.
- 3) Naturbeskyttelseslovens § 13 indeholder et forbud mod, at der inden for en afstand af 2 meter fra et fortidsminde foretages jordbehandling, gødes eller plantes. Efter lovens § 65 kan miljøministeren i særlige tilfælde dispensere. Loven indeholder ikke hjemmel til at betale erstatning, hverken i forbindelse med lovens ikrafttræden eller i tilfælde af afslag på dispensation.
- 4) Efter vandløbslovens § 69 er dyrkning, jordbehandling m.v. forbudt i en bræmme på 2 meter langs naturlige eller i regionalplanen højt målsatte vandløb og søer. Loven indeholder ikke dispensationshjemmel eller hjemmel til at aftale erstatning for det tab ejeren eller forpagteren af en landejendom lider.

Østre Landsret har i en dom af 18. oktober 1996, som efter det oplyste er anket til Højesteret, fastslået, at vandløbslovens § 69 ikke udgør et ekspropriativt indgreb efter grundlovens § 73. Landsretten udtalte følgende herom:

»Det må ved sagens afgørelse lægges til grund, at der i en meget lang årrække har eksisteret en vis rådighedsbegrænsning med hensyn til dyrkning m.v. ved visse vandløb og søer, og at den generelle udvidelse heraf, der nu har fundet sted ved vedtagelsen af vandløbslovens § 69, og som berører alle bredejere, har et begrænset omfang. Når dertil kommer at indgrebet må anses for begrundet i væsentlige samfundsmæssige hensyn, findes sagsøgte at burde gives medhold i, at bestemmelsen er indsat som led i en erstatningsfri regulering af ejendomsretten.«

I det nævnte responsum af november 1996 (side 23) har Bent Christensen og Henrik Zahle anført, at de nævnte bestemmelser i naturbeskyttel-

seslovens § 13 og vandløbslovens § 69 formentlig kun kan anerkendes som »grundlovmæssige« ud fra den betragtning, at indgrebene generelt er af ringe intensitet.

4. Justitsministeriets overvejelser og konklusion

4.1. Problemafgrænsning

Efter Justitsministeriets opfattelse har det påtænkte krav om, at 6 pct. af det areal, der dyrkes med 1-årige afgrøder, som ikke har kvælstofoptagelse om efteråret i høståret, skal tilsås med efterafgrøde, karakter af et indgreb i en rettighed, der er beskyttet af grundlovens § 73 (retten til at anvende sin faste ejendom).

Spørgsmålet er herefter, om indgrebet har karakter af ekspropriation. Dette spørgsmål behandles i de følgende punkter.

I pkt. 4.2 angives de synspunkter, som efter Justitsministeriets opfattelse kan anføres for og imod at anse indgrebet for ekspropriativt. Justitsministeriets vurdering og konklusion fremgår af pkt. 4.3.

4.2. Overvejelser

Til støtte for det synspunkt, at indgrebet ikke er ekspropriativt, kan navnlig anføres, at indgrebet har generel karakter, idet det rammer alle landbrugsvirksomheder på 10 ha eller derover, der dyrker jordafgrøder.

Indgrebet, der - sammen med andre foranstaltninger - er et led i implementeringen af EU's nitratdirektiv, varetager endvidere saglige formål, herunder navnlig at reducere udvaskningen af kvælstof med henblik på at sikre den fremtidige forsyning af rent drikkevand. Det bemærkes i den forbindelse, at indgrebet tager sigte på at reducere den udledning i naturen af kvælstof, som landbruget selv ved brug af kunstgødning m.v. medvirker til, og at indgrebet navnlig må antages at ramme bedrifter med afgrøder, hvis dyrkning i udvaskningsmæssig henseende er særligt belastende, jf. pkt. 2 ovenfor.

Desuden overføres der ikke ved indgrebet rettigheder fra landbrugsdriften til staten eller tredjemand. Indgrebet har heller ikke karakter af en »totalafståelse« af landbrugsvirksomhedernes ejendomsret til det pågældende areal. Der er alene tale om vilkår for erhvervsudøvelsen (landbrugsdrift). Som det fremgår af pkt. 3.2.3 ovenfor, har lovgivningsmagten en vid adgang til at fastsætte sådanne vilkår.

Indgrebet indebærer alene en rådighedsbegrænsning for så vidt angår 6 pct. af det dyrkede areal. Ordningen er ikke til hinder for, at arealet dyrkes. Den stiller sig kun i vejen for, at arealet dyrkes på den måde, der for den enkelte landmand er den kommercielt optimale.

Rådighedsbegrænsningen vil efter det oplyste kun reducere de berørte jordbrugs indtjening med ca. 3 pct. om året svarende til mellem 4.000 kr. og 12.500 kr. for en gård på 100 hektar, hvor sædskiftet alene udgøres af 1-årige afgrøder, som ikke har kvælstofoptagelse om efteråret. Indgrebet betyder derfor ikke, at landbrugsvirksomhederne skal ophøre fuldstændigt med deres virksomhed, og indgrebet kan som følge heraf ikke sidestilles med det forbud mod fortsat drift af virksomhed, som har udløst ekspropriationserstatning i de sager, der er omtalt under pkt. 3.2.3 ovenfor.

Til støtte for det synspunkt, at indgrebet har karakter af ekspropriation, kan navnlig anføres følgende:

Der er tale om et indgreb i landbrugsvirksomhedernes aktuelle råden. Der er ikke knyttet nogen overgangsordning til indgrebet, og der kan ikke dispenseres fra pligten til at så efterafgrøde bortset fra helt særlige tilfælde, hvor pligten ikke kan opfyldes på grund af de klimatiske forhold.

Det kan nærmere anføres, at intensiteten skal bedømmes i forhold til det berørte areal på 6 pct. og ikke i forhold til den samlede landbrugsdrift. Dette gælder, selv om der ikke er tale om en »totalafståelse« af ejendomsretten til det pågældende areal. Indgrebet vedrører nemlig et meget centralt element i ejendomsretten: retten til at anvende landbrugsjord på sædvanlig kommerciel måde. Det kan derfor gøres gældende, at der er tale om et indgreb, der helt eller delvist må sidestilles med afståelse af det pågældende areal.

I intensitetsbedømmelsen må indgå, at der ikke er tale om et »almindeligt forbud« mod dyrkning af jord (vinterafrøder). Forbudet er kombineret med en handlepligt, nemlig pligten til at tilså 6 pct. af den jord, som landbrugsvirksomheden dyrker, med en efterafgrøde.

I intensitetsbedømmelsen må også indgå, at indgrebet har til formål at begrænse landbrugsvirksomhedernes kommercielle udnyttelse af jorden. Herved adskiller indgrebet sig fra de indgreb, som er nævnt i pkt. 3.2.4 ovenfor. Disse indgreb er karakteriseret ved, at jorden fortsat kan dyrkes kommercielt (f.eks. grønne marker)

eller ved, at forbudet mod dyrkning i det væsentlige alene berører områder, som allerede på grund af naturmæssige forhold kan være vanskelige at udnytte kommercielt (f.eks. forbudet mod dyrkning af jord i en bræmme på 2 meter fra vandløb m.v.).

4.3. *Vurdering og konklusion*

Efter Justitsministeriets opfattelse kan det give anledning til en vis tvivl, om den foreslåede ordning med tvungen efterafgrøde på 6 pct. af det areal, der dyrkes med 1-årige afgrøder, som ikke har kvælstofoptagelse om efteråret i høståret, udgør ekspropriation.

Tvivlen skyldes, at der er tale om et indgreb i en aktuel råden, og at indgrebet rammer en for landbrugsdriften central rådighedsbeføjelse: retten til at dyrke jorden på sædvanlig kommerciel måde.

Indgrebet indebærer imidlertid ikke en »totalafståelse« af ejendomsretten til det pågældende areal. Det må derfor efter Justitsministeriets opfattelse antages, at det ovennævnte forhold ikke i sig selv vil betyde, at der foreligger ekspropriation.

Herefter må der ved vurderingen af, om indgrebet har karakter af ekspropriation, efter Justitsministeriets opfattelse foretages en samlet vurdering af indgrebets karakter, omfang og økonomiske virkninger for den enkelte landmand.

Der må i den forbindelse lægges vægt på, at der er tale om en generel regulering af anvendelsen af landbrugsarealer. Reguleringen vedrører alene et begrænset areal på den enkelte ejendom, og det areal, ordningen omfatter, vil fortsat kunne dyrkes, blot ikke på en måde, der set fra den enkelte landmands synspunkt er den økonomisk mest rationelle. Ved indgrebet overføres der ikke ejendomsret til staten eller tredjemand.

Der må også lægges vægt på, at der er tale om et miljømæssigt begrundet indgreb, der har til formål at reducere udvaskningen af kvælstof, som landbruget selv har tilført markerne. Indgrebet kan således siges at have til formål at afbøde virkningerne af den miljøbelastning, som landbruget selv gennem effektive dyrkningsmetoder har skabt.

Endelig må det tillægges væsentlig betydning, at indgrebet alene forventes at medføre et mindre årligt tab for den enkelte landbrugsvirksomhed svarende til mellem 4.000 kr. og 12.500 kr.

for en gård på 100 hektar, hvor sædskiftet alene udgøres af 1-årige afgrøder, som ikke har kvælstofoptagelse om efteråret.

På den anførte baggrund er Justitsministeriet mest tilbøjelig til at mene, at den foreslåede ord-

ning har karakter af en generel regulering af arealanvendelsen, der kan gennemføres uden erstatningspligt efter grundlovens § 73. Dette gælder, uanset om efterafgrøden bliver græs eller sennepsraps.