

# Professor dr. Jur. Peter Pagh

Degnehusene 70,  
2620 Albertslund  
tif.: 43421238/35323127  
email: [peter.pagh@jur.ku.dk](mailto:peter.pagh@jur.ku.dk)

## Notat om

### De danske gødningsnormer efter gødningsanvendelsesloven sammenholdt med EU's nitratdirektiv

---

Advokat Hans Sønderby har som advokat for Landsforeningen Bæredygtigt Landbrug anmodet mig om en juridisk vurdering af lovligheden af de gødningsnormer, der fastsættes på grundlag af gødningsanvendelsesloven, i forhold til EU-retten herunder især direktiv 91/676 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (nitratdirektivet). Anmodningen sker efter det oplyste til brug for den af Landsforeningen Bæredygtigt Landbrug anlagte retssag mod Fødevarerministeriet, hvor landsretten ved kendelse af 26. juni 2015 afviste at tillægge sagsanlægget opsættende virkning.

I retssagen har Bæredygtigt Landbrug nedlagt påstand om, at Fødevarerministeriet skal anerkende, at ”de med hjemmel i gødningsanvendelsesloven udstedte bekendtgørelser [...] fastsatte normer for gødskning med kvælstofholdigt gødning er ulovlige” samt forskellige subsidiære påstande og har til støtte herfor bl.a. henvist til, at de danske regler er i modstrid med EU-retten, herunder især nitratdirektivet (91/676).

Nedenfor redegøres der først for nitratdirektivets regler om gødningsanvendelse. Efterfølgende belyses den danske implementering af direktivet i gødningsanvendelsesloven med omtale af hovedloven fra 1998 (472/1998) samt ændringen af lovens regler om gødningskvoter ved lov 437/2004 og lov 1528/2009. Herefter omtales kort Kommissionens beslutning 2012/659 om godkendelse af en undtagelse for Danmark truffet på grundlag af nitratdirektivets bilag III, pkt. 2, sidste led efter fremgangsmåden i direktivets artikel 9. Afslutningsvis vurderes, hvorvidt gødningsanvendelseslovens kriterier for tildeling af gødningskvoter modsvarer nitratdirektivets regler.

#### 1. Nitratdirektivets regler for gødningsanvendelse

Det fremgår af nitratdirektivets artikel 1, at formålet med direktivet er at nedbringe vandforurening forårsaget af landbrugets anvendelse af nitrater. Ifølge præambelen sigtes der her til landbrugets brug af kvælstofholdigt kunstgødning og husdyrgødning, idet dette kan medføre problemer med eutrofiering som forstyrrer den økologiske balance i vandmiljøet og føre til overskridelse af de i drikkevandsdirektivet fastsatte grænseværdier for nitrat og nitrit i drikkevand. Det bemærkes i den sammenhæng, at det er forkert, når det i landsrettens kendelse af 26. juni 2015 anføres, at nitratdirektivet ”fastlagde et højst tilladeligt indhold af nitrat i drikkevandet”. Grænseværdier for nitrat i drikkevand og kontrol hermed blev fastsat i EU i 1980 med direktiv 80/778 om kvaliteten af drikkevand, hvilket siden er videreført med direktiv 98/83 om kvaliteten af drikkevand, og suppleres af direktiv 75/440 om kvalitetskrav til overfladevand, der anvendes til drikkevand, som blev vedtaget i 1975.

Nitratdirektivet regulerer således ikke beskyttelsen af sundheden, men derimod beskyttelsen af vandmiljøet, herunder grundvand og overfladevand der anvendes til drikkevand, for den del, der skyldes landbrugets anvendelse af kunstgødning og husdyrgødning, som udvaskes til vandmiljøet. I forlængelse heraf må understreges, at menneskeskabt kvælstofforurening af vandmiljøet også sker ved udledning af spildevand fra industri og husholdninger samt ved deposition af ammoniak (NH<sub>3</sub>) fra luften. I EU-retten er kvælstofforurening fra industri og husholdninger først og fremmest reguleret i byspildevandsdirektivet (91/271), mens ammoniakforureningen er reguleret ved direktiv 2001/81 om nationale emissionslofter for visse luftforurenende stoffer, som senest ændret ved direktiv 2013/17 (også kaldet NEC-direktivet), der udgør EU's gennemførelse af protokoller under Geneve-Konventionen om grænseoverskridende luftforurening). Det sidste betyder, at den del af kvælstofforureningen af vandmiljøet, der skyldes luftbåren kvælstofforurening, ikke er reguleret i nitratdirektivet og derfor ikke er relevant for den foreliggende problemstilling.

Nitratdirektivets forpligtelser for medlemsstaterne kan lidt groft opdeles i fire dele. Efter artikel 3 skal medlemsstaterne kortlægge nitratfølsomme områder, men denne forpligtelse gælder dog efter artikel 3, stk. 5 ikke, hvis en medlemsstat vedtager de i artikel 5 omhandlede handlingsprogrammer for hele det nationale område, hvilket Danmark har gjort. For det andet skal medlemsstaterne ifølge artikel 4 fastsætte et kodeks for godt landmandskab i overensstemmelse med direktivets bilag II, som de enkelte landbrug frivilligt kan følge. For det tredje skal medlemsstaterne efter artikel 5 vedtage handlingsprogrammer for nedbringelse af kvælstofforureningen fra landbruget i overensstemmelse med direktivet bilag III. For det fjerde skal medlemsstaterne efter artikel 6 gennemføre et overvågningsprogram med henblik på at måle udviklingen af nitratkoncentrationen i vandmiljøet.

### **1.1 Nitratdirektivets krav til nationale handlingsprogrammer**

I forhold til den foreliggende problemstilling er det alene artikel 5 og bilag III om handlingsprogram, der er relevant, da det er de i medfør af gødningsanvendelsesloven fastsatte gødningskvoter, der udgør den primære danske gennemførelse af nitratdirektivets artikel 5. Efter artikel 5, stk. 3 skal handlingsprogrammet for nedbringelse af nitratforurening fra landbruget tage hensyn til den foreliggende videnskabelige viden og tekniske data om kvælstoftilførsler fra landbrug og andre kilder og til miljøbetingelserne i de relevante områder. Det fremgår videre af artikel 5, stk. 4, at foranstaltningerne i handlingsprogrammet skal indeholde de i direktivets bilag III fastsatte foranstaltninger, som skal være bindende, og at det tillige skal fremgå, i hvilket omfang det bindende handlingsprogram gør kodeks for godt landmandskab overflødigt. Det sidste fortolkes på den måde, at når en medlemsstat har valgt at lade hele medlemsstatens område været omfattet af direktivet, skal medlemsstaten fastsætte regler i overensstemmelse med bilag II, så der fx også skal fastsættes regler for tilførsel af gødning på stejle skråninger, hvilket de danske myndigheder først meget sent er blevet opmærksomme på.

Det centrale regelsæt for, hvordan handlingsprogrammet nærmere skal regulere landbrugets gødningsanvendelse er nitratdirektivets bilag III, hvor der i pkt. 1 er fastsat mindstekrav til regler, og der i pkt. 2 er fastsat særlige regler for anvendelse af husdyrgødning.

Det fremgår af bilag III, pkt. 1, at de bindende foranstaltninger i handlingsprogrammet skal omfatte regler vedrørende:

- 1) perioder, hvor tilførsel af visse typer gødning til jorden er forbudt
- 2) kapaciteten i anlæg til opbevaring af husdyrgødning; denne kapacitet skal være større end den, der er påkrævet til opbevaring i den længste periode, hvor tilførsel til jorden i den sårbare zone er forbudt, medmindre det over

- for de kompetente myndigheder kan godtgøres, at enhver overskydende mængde husdyrgødning ud over den faktiske opbevaringskapacitet vil kunne bortskaffes på en måde, der ikke er til skade for miljøet
- 3) en begrænsning af tilførsel af gødning til jorden, der er i overensstemmelse med godt landmandskab, og som tager hensyn til de særlige forhold i de pågældende sårbare zoner, især:
- a) jordbundsforholdene, jordtypen og arealets hældning
  - b) klimatiske forhold, nedbør og kunstvanding
  - c) jordens anvendelse og dyrkningsmetoder, herunder vekseldrift og skal bygge på ligevægt mellem:
    - i) afgrødens forventede kvælstofbehov, og
    - ii) kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødsning svarende til:
      - mængden af kvælstof i jorden på det tidspunkt, hvor afgrødens behov herfor stiger væsentligt (resterende mængder sidst på vinteren)
      - kvælstoftilførslen via nettomineralisering af jordens reserver af organisk kvælstof
      - tilførsel af kvælstofforbindelser fra husdyrgødning
      - tilførsel af kvælstofforbindelser fra kunstgødning og anden gødning.

I relation til den samlede mængde af gødning, der tilføres de enkelte marker, er det således bilag III, pkt. 1.3, der er den centrale bestemmelse. Af pkt. 1.3.a fremgår, at der skal tages hensyn til landbrugsjordens egenskaber, og efter pkt. 1.3.b skal der tages hensyn til nedbør og klima. Endelig bestemmer pkt. 1.3.c, at der skal tages hensyn til dyrkningsmetoder, og at dette skal bygge på et *ligevægtsprincip* mellem på den ene side *afgrødens forventede kvælstofbehov* og på den anden side den samlede mængde gødning, der tilføres under hensyn til, at mængden af kvælstof i jorden skifter med årtiderne og til nettomineralisering af jordens reserver af organisk stof.

Bilag III pkt. 2 vedrører ikke tilførsel af kunstgødning, men indeholder særlige regler for tilførsel af husdyrgødning, der skal

”sikre at den mængde husdyrgødning, som tilføres jorden hvert år, herunder fra dyrene selv, ikke overstiger en vis mængde pr. hektar for hver bedrift eller hvert husdyrbrug. Den fastsatte mængde pr. hektar skal være den mængde husdyrgødning, som indeholder 170 kg N. Dog kan medlemsstaterne [...]

b) [...] fastsætte andre mængder end dem, der er fastsat ovenfor. Disse mængder skal fastsættes således, at de ikke hindrer opfyldelsen af de formål, der er angivet i artikel 1, og der skal ligge objektive kriterier til grund for dem, f. eks:

- \* lang vækstsæson;
- \* afgrøder, der optager meget kvælstof
- \* højt nedbørsoverskud i den sårbare zone
- \* jordbund med usædvanlig høj denitrifikationsevne.

Hvis en medlemsstat tillader andre mængder i henhold til andet afsnit, litra b), underretter den Kommissionen, som undersøger begrundelsen herfor efter forskriftsproceduren i artikel 9, stk. 2.”

Som det fremgår, vedrører bilag III, pkt. 2 *alene udbringning af husdyrgødning*, der således både skal ske i henhold til reglerne i bilag III, pkt. 2 og herudover skal ske i overensstemmelse med ligevægtsprincippet fastsat i bilag III, pkt. 1, jf. sag C-161/01 *Kommissionen mod Tyskland*, hvor EU-domstolen bl.a. udtalte:

49. Hvad dernæst angår den tyske regerings argument om ligevægtsprincippet, der er fastsat i direktivets bilag III, punkt 1, underpunkt 3), litra c), bemærkes, at bestemmelserne, der er fastsat deri for de højeste mængder af nitrattilførsel og kvælstofforbindelser, ikke står i umiddelbar forbindelse med beregningen af afgrødernes behov for gødning.

50. De mængder, der er nævnt i direktivets bilag III, punkt 2, er nemlig fastsat præceptivt, mens dets bilag III, punkt 1, underpunkt 3), litra c), fastsætter en begrænsning for mængden af gødning, der står i umiddelbar forbindelse med afgrødernes behov for gødning, og bestemmer, at tilførsel til jorden af gødning under alle omstændigheder skal begrænses til mængder, der gør det muligt at bevare ligevægten mellem afgrødernes behov for kvælstof og den mængde kvælstof, der generelt er til rådighed i jorden.

51. Sidstnævnte begrænsning har dog ikke forrang frem for begrænsningen af de højeste mængder, som er præceptiv, selv hvis ligevægtsprincippet på denne måde ikke får virkning i bestemte tilfælde. Derfor ville bestemmelserne om højeste mængder - selv hvis begrænsningen, der følger af ligevægtsprincippet i første

omgang kunne føre til en kvælstofmængde, der var højere eller lavere end 170 kg, eller i bestemte begrænsede tilfælde 210 kg årligt pr. hektar - udelukke, at der tilføres mængder, der er højere. (mine fremhævelser).

Efter dommen i sag C-161/01 gælder der således to begrænsninger for udbringning af husdyrbrugsgødning, nemlig dels den generelle begrænsning med ligevægtsprincippet i bilag III, pkt. 1.3, litra c, og dels den specielle begrænsning i bilag III punkt 2. Dette sidste kan dog fraviges, når Kommissionen meddeleler tilladelse hertil efter forskriftsproceduren i artikel 9, stk. 2, hvilket for Danmarks vedkommende er sket ved Kommissionens beslutning 2012/659.

De specielle regler for husdyrgødning i bilag III, pkt. 2 er i dansk ret først og fremmest gennemført ved husdyrbrugloven og regler fastsat på grundlag af denne, hvor bl.a. må nævnes de såkaldte harmonikrav efter husdyrgødningsbekendtgørelsen om forholdet mellem husdyr og arealer, hvor husdyrgødning udbringes.

## 1.2 EU-domstolens fortolkning af ligevægtsprincippet

Da den foreliggende forespørgsel vedrører de generelle begrænsninger for udbringning af både kunstgødning og husdyrgødning fastsat i bilag III, pkt. 1, er det alene disse regler, som omtales uddybende i det følgende, hvilket sker på grundlag af de domme, som EU-domstolen har afsagt om fortolkning af ligevægtsprincippet i bilag III, pkt.1.3.c.

I sag C-322/00 *Kommissionen mod Holland* gjorde Kommissionen bl.a. gældende, at det hollandske nitrathandlingsprogram ikke indeholdt regler om begrænsning af tilførslen af gødning til jorden, som er baseret på ligevægt mellem afgrødens forventede kvælstofbehov på den ene side og kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødning på den anden side. Til støtte herfor anførte Kommissionen, at de maksimumsmængder for gødning, som kræver efter nitratdirektivet ”*skal fastsættes til et niveau, der sikrer ligevægt mellem til- og fraførsel af kvælstof*”, og at de hollandske regler var baseret på tabsnormer, der var uforenelige med direktivet og var sat for højt, ikke tog hensyn til kvælstoftilførslen via nettomineralisering af jordens reserver af organisk kvælstof og ikke tog hensyn til tilførslen af kvælstof fra de organismer i jorden, der fastholder kvælstof. Kommissionen gjorde endvidere gældende, at den hollandske ordning med afgifter for overskridelse af gødningsnormerne var uforenelig med nitratdirektivet, da den ikke sikrede, at den i direktivet omhandlede ligevægt mellem afgrødens forventede kvælstofbehov og kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødning opnås, idet landbrugeren kan beslutte at betale afgiften frem for at overholde de fastsatte normer. EU-domstolen lagde til grund (præmis 41), at nitratdirektivet ”*tilsigter at tilvejebringe de nødvendige midler til sikring af, at vand inden for Fællesskabet beskyttes mod forurening med nitrater, der stammer fra landbrug*”, og gav herefter Kommissionen medhold i indsigelserne og udtalte bl.a.:

”at de foranstaltninger, der skal indgå i handlingsprogrammerne, skal indeholde regler om at begrænse tilførslen af gødning til jorden, som er baseret på ligevægt mellem afgrødens forventede kvælstofbehov og kvælstoftilførslen til afgrøden fra jorden og fra gødning, *idet nævnte regler skal udformes som anvendelsesnormer*.”

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

[..]

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

95. Den nederlandske regerings argument, hvorefter ærteblomstplantens fastholdelse af kvælstof generelt kun spillede en underordnet rolle i forbindelse med kvægopdræt i Nederlandene, og planterne hovedsageligt blev

dyrket i landbrugsbedrifter, der ikke henhører under MINAS-ordningen, er ikke tilstrækkeligt til at godtgøre, at der ved bestemmelsen af ligevægten ikke skal tages hensyn til tilførslen af kvælstof fra de organismer i jorden, der fastholder kvælstof.”

Som det fremgår, fortolker EU-domstolen nitratdirektivets ligevægtsprincip på den måde, at princippet skal sikre, at der er balance mellem på den ene side den mængde kvælstof, der tilføres afgrøderne og den mængde, der er i jorden, og på den anden side den mængde kvælstof, som afgrøderne forventes at optage, så der sikres ligevægt mellem til- og fraførsel af kvælstof under hensyn til den mængde kvælstof, der bindes i jorden. Den samme fortolkning er bekræftet i andre domme, hvor kan nævnes sag C-221/03 *Kommissionen mod Belgien* (præmis 130-132), sag C-266/00 *Kommissionen mod Luxembourg* (præmis 29-31), hvilket senest er uddybet i sag C-237/12 *Kommissionen mod Frankrig*, hvor EU-domstolen i præmis 107-109 udtalte:

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

108. Det må i den foreliggende sag konstateres, at selv om det fremgår af sagen som forelagt for Domstolen, at den underliggende begrundelse for metoden for en forventet afbalancering i princippet burde medføre en optimal tilførsel af kvælstof til hver afgrøde, har Den Franske Republik ikke desto mindre selv anerkendt, at bestemmelserne i bekendtgørelsen af 6. marts 2001 vedrørende ligevægten i kvælstofgødskningen ikke gør det muligt at sikre en fuld anvendelse af bilag III, stk. 1, nr. 3), til direktiv 91/676 på en tilstrækkelig klar og præcis måde.

109. Det skal i denne henseende bemærkes, at Den Franske Republik både i forbindelse med dette søgsmål og den administrative procedure har begrænset sig til at henvise til de ændringer, der blev indført ved bekendtgørelsen af 19. december 2011 for at gøre gennemførelsen af metoden for en forventet afbalancering »enkel og læselig« og gøre det muligt for landbrugerne og kontrolmyndighederne korrekt at beregne den mængde kvælstof, der kan tilføres til jorden med henblik på at sikre ligevægten i den gødsning, der er omhandlet i direktiv 91/676, hvilket i tilstrækkelig grad godtgør, at dette ikke var tilfældet i henhold til bekendtgørelsen af 6. marts 2001.

Foreløbigt sammenfattende viser EU-domstolens praksis, at nitratdirektivets ligevægtsprincip skal fortolkes på den måde, at medlemsstaterne skal fastsætte anvendelsesnormer, som sikrer, at der ikke tilføres mere kvælstof end afgrøderne kan forventes at optage, og at dette skal beregnes under hensyn til de geologiske forhold, kvælstoftilførslen via nettomineralisering af jordens reserver af organisk kvælstof og til, hvilke afgrøder det drejer sig om. Udtrykt med andre ord er meningen med nitratdirektivet at hindre udvaskning i vandmiljøet af kvælstof fra landbrugets brug af gødning, hvilket må ses i lyset af, at direktivet retter sig mod områder, hvor koncentrationen af kvælstof i vandmiljøet overskrider de i bilag I fastsatte grænseværdier.

## 2. Den danske gennemførelse af nitratdirektivets gødningsanvendelsesnormer

Nitratdirektivets generelle regler om gødningsanvendelse i bilag III, pkt. 1 er i dansk ret gennemført i gødningsanvendelsesloven, der i 1998 blev vedtaget, efter at Kommissionen i 1997 fremsendte en åbningsskrivelse mod Danmark for mangelfuld gennemførelse af nitratdirektivet. Selve reguleringen af omfanget af gødningsanvendelsen er fastsat i gødningsanvendelseslovens § 6, der i loven fra 1998 lød:

*For planperioden skal virksomhedens samlede kvote for kvælstof beregnes som summen af kvoterne for de enkelte marker i virksomheden. For hver enkelt mark beregnes kvoten på grundlag af markens størrelse, afgrøde, forfrugten og afgrødens kvælstofnorm i det pågældende klimaområde og jordbonitet.*

*Stk. 2. Virksomhedens samlede kvote for kvælstof skal korrigeres efter kvælstofprognosen for planperioden.*

*Stk. 3. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri fastsætter kvælstofnormer for afgrøderne ved standardudbytte for klimaområder, jordboniteter og særlige vandingsbehov, planperiodens kvælstofprognose og regler om, hvorledes markens størrelse og afgrøde fastsættes.*

*Stk. 4. For virksomheder, der driver gartneri, planteskoler, dyrkning af frugt og bær eller skovbrug, kan ministeren fastsætte afgrødernes kvælstofnormer, samt regler om beregning af virksomhedens samlede kvote for kvælstof.*

Gødningsanvendelsesloven indeholdt således ikke i lovteksten nærmere kriterier for, hvordan kvælstofnormerne skulle fastsættes, men ministeren var i den generelle bemyndigelsesregel i § 6, stk. 3 tillagt kompetence til at fastsætte gødningsnormer ved standardudbytte under hensyn til jordboniteter og særlige vandingsbehov, planperiodens kvælstofprognose og markens størrelse og afgrøde. Dette var i lovbemærkninger til § 6 uddybet således:

Virksomhedens samlede kvælstofkvote beregnes, jf. stk. 1, som summen af de enkelte markers kvælstofkvote. Ved en mark forstås et areal med en bestemt afgrøde. For hver afgrøde fastsættes en kvælstofnorm, der varierer efter forfrugt, klimaområde, arealets jordbonitet, samt muligheden for at vande. Markens kvote skal opgøres på grundlag af den senest etablerede afgrøde. Hvis en vinterafgrøde således udvintres, og der sås en forårsafgrøde, er det sidstnævnte afgrøde, der bestemmer markens kvote. Kvælstofnormerne for vandet sandjord må kun anvendes, hvis det kan dokumenteres, at der er mindst 750 m<sup>3</sup> vand pr. hektar pr. år til rådighed.

For korn og forårssåede afgrøder, der har en kvælstofkvote, skal den samlede kvælstofkvote, jf. stk. 2, korrigeres efter planperiodens kvælstofprognose. Kvælstofprognosen fastsættes hvert år omkring den 1. april på grundlag af jordbundsanalyser. Kvælstofprognosen regulerer den forskel i behov for tilførsel af kvælstof, der følger af de klimatiske variationer i vintermånederne fra år til år.

I virksomhedens samlede kvælstofkvote fratrækkes en andel af den kvælstof fra husdyrgødning og anden organisk gødning, der blev udbragt på virksomheden i den forudgående planperiode, jf. § 7. Denne korrektion for eftervirkningen skyldes, at afgrøderne først i denne planperiode udnytter en del af den kvælstofmængde, der blev udbragt i husdyrgødning og anden organisk gødning i den forudgående planperiode, jf. bemærkningerne til § 7 og § 12.

Virksomhedens samlede kvælstofkvote kan endvidere i visse tilfælde reguleres efter det forventede udbytte, hvis dette afviger fra standardudbyttet, jf. § 8. Endelig vil kvælstofkvoten på de enkelte marker i tilfælde af ekstreme klimaforhold kunne reguleres, jf. § 9.

Ministeren fastsætter hvert år kvælstofnormer for hver enkelt afgrøde, herunder regler for de hvedesorter, der har en særlig norm som brødhvede.

Afgrødernes kvælstofnormer, herunder korrektiver for udbytteregulering og for kvælstofprognosen, fastsættes som normerne for 1997/98 nedsat med et vægtet gennemsnit på 10 pct. Normerne for 1997/98 er fastsat efter den gennemsnitlige økonomisk optimale kvælstoftildeling." (min fremhævelse).

Som det fremgår, forudsætter lovbemærkningerne til gødningsanvendelsesloven fra 1998, at gødningskvoter for de enkelte landbrug fastsættes på grundlag af det økonomisk optimale fratrukket 10 %. Der er ingen direkte forklaring i motiverne på, at gødningskvoten skal fastsættes ud fra det økonomiske optimale minus 10 %, men det fremgår af lovbemærkningerne og den politiske aftale, at Danmarks Miljøundersøgelser havde beregnet, at det var nødvendigt at nedsætte det daværende samlede kvælstofforbrug med 37.000 tons, og at en reduktion af normerne til minus 10 % af det økonomiske optimale sammen med de øvrige tiltag ville sikre, at dette mål kunne nås.

Gødningsanvendelseslovens § 6, stk. 3 blev ændret ved lov 437/2004 til følgende ordlyd:

*Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri fastsætter kvælstofnormer for afgrøderne ved standardudbytte for klimaområder, jordboniteter og særlige vandingsbehov samt planperiodens kvælstofprognose og kan ved fastsættelsen tage hensyn til udbyttestigninger, der gennem forsøgsresultater kan dokumenteres at ville kunne realiseres uden restriktionerne i kvælstoftilførslen. Ministeren fastsætter regler om, hvorledes markens størrelse og afgrøde fastsættes. Ministeren kan ved kvælstofnormerne fastsætte forskellige normer for forskellige regioner i landet. Ministeren kan endvidere fastsætte regler for tildeling af en kvælstofnorm til hvede til brødfremstilling, herunder fastsætte en øvre grænse for det areal, som kan tildeles denne norm.*

I lovbemærkningerne blev ændringen af § 6, stk. 3 begrundet således:

"Ifølge forslaget til § 6, stk. 3, kan fødevarerministeren fastsætte regler for korrektion af kvælstofnormerne for afgrøder således, at der tages hensyn til fagligt dokumenterbare stigninger i de økonomisk optimale udbytter,

som uden restriktioner i gødningsanvendelsen ville være opnået som følge af genetiske og kulturtekniske forbedringer. Fastsættelse af normer efter en sådan model skal baseres på et grundigt fagligt arbejde, og vil derfor tidligst kunne ske med virkning fra planperioden 2005/2006.

[..]

Justeringen af normfastsættelsessystemet gør fastsættelsen af kvælstofnormerne mere tidssvarende. Normerne vil fortsat være reduceret med mindst 10 pct. i forhold til de økonomisk optimale normer. Eventuel forhøjelse af normerne kan forekomme som følge af planternes forbedrede kvælstofeffektivitet og udbyttepotentiale og vil derfor have begrænsede eller ingen konsekvenser for miljøet.

[..]

Efter bemyndigelsen i den gældende § 6 fastsættes en kvælstofnorm for hver enkelt afgrødekategori. Normerne fastsættes på baggrund af en indstilling af gennemsnitlige økonomisk optimale normer fra Normudvalget. [..] Normerne fastsættes ved, at de gennemsnitlige økonomisk optimale normer nedsættes til et niveau svarende til normerne for planperioden 1997/1998 nedsat med mindst 10 pct. Niveaulet af normerne blev endvidere korrigeret ved midtvejsevalueringen af Vandmiljøplan II i 2001, som et led i at nå udvaskningsmålet for kvælstof.

Aftaleparterne bag Vandmiljøplan III ønsker, at der ved fastsættelsen af kvælstofnormer i højere grad skal kunne tages hensyn til udviklingen i jordbrugsproduktionen i form af udbyttestigninger som følge af forædlingsarbejde m.v.

Det foreslås på den baggrund, at ministeren med forslaget til en ny affatning af § 6, stk. 3, bemyndiges til at kunne fastsætte regler for korrektion af kvælstofnormerne for afgrøder således, at der tages hensyn til fagligt dokumenterbare stigninger i de økonomisk optimale udbytter, som uden restriktioner i gødningsanvendelsen ville være opnået som følge af genetiske og kulturtekniske forbedringer. Denne korrektion må ikke give anledning til, at landskvoten overstiger den samlede korrigerede kvote for planperioden 2003/2004. Den aktuelle årskvote beregnes med udgangspunkt i kvoten for planperioden 2003/2004, dog således, at effekten af afgrødeforskydninger (eksklusiv brak) indregnes.

Fastsættelse af standardudbytter og kvælstofnormer efter en sådan model skal baseres på et grundigt fagligt arbejde i regi af Normudvalget og vil derfor tidligst kunne ske med virkning fra planperioden 2005/2006." (mine fremhævelser).

Meningen med ændringen af § 6, stk. 3 i 2004 var således at sikre mulighed for, at der ved fastsættelse af gødningskvoter kan tages hensyn til landbrugets mere effektive udnyttelse af gødning under hensyntagen til proteinværdi, men princippet om, at gødningskvoterne skal beregnes på grundlag af et økonomisk optimum med fradrag af mindst 10 % blev fastholdt.

Det må i øvrigt noteres, at den i lovbemærkningerne omtalte "landskvote" ikke fremgår af gødningsanvendelsesloven. Som jeg har forstået det, bygger landkvoten på en politisk aftale mellem den daværende regering og Dansk Folkeparti af 2. april 2004, hvorefter kvælstofudvaskningen fra landbruget skulle reduceres med som minimum 13 % i 2015 i forhold til 2003. Dette reduktionsmål er gentaget i lovbemærkningerne til lovændringen i 2004, hvor det er forudsat, at målet vil blive nået ved de i medfør af gødningsanvendelsesloven fastsatte gødningskvoter suppleret af strukturudvikling, braklægning, forbedret foderudnyttelse, nye regler for efterafgrøder, MVJ-aftaler, skovrejsning og etablering af vådområder.

Gødningsanvendelseslovens § 6, stk. 3 blev ændret ved lov 1528/2009 til følgende helt generelle bemyndigelse, der fortsat er gældende:

*Ministeren fastsætter afgrødernes kvælstofnormer og kan fastsætte forskellige normer for forskellige regioner i landet.*

Som det fremgår, indeholder lovteksten intet om, hvordan gødningskvoterne skal beregnes, eller hvad der i øvrigt skal lægges vægt på ved fastsættelse af gødningskvoterne. Denne ændring blev i lovbemærkningerne (lovforslag L 36) begrundet således:

Med forslaget til stk. 3 ændres bestemmelsen til en bemyndigelse til fødevareministeren til at kunne fastsætte regler om afgrødernes kvælstofnormer.

Loven indeholder i dag i § 6, stk. 3, en udtømmende regulering af, hvad der indgår i fastsættelsen af afgrødernes kvælstofnormer. Det er hensigten med forslaget, at de elementer, der i dag indgår i fastsættelsen

af afgrødernes kvælstofnormer, også fremover vil danne grundlag for fastsættelsen, herunder muligheden for at kunne fastsætte differentierede normer for forskellige regioner i landet.

Efter bestemmelserne i den gældende lovs § 6, stk. 3, fastsætter fødevareministeren kvælstofnormer for afgrøderne ved standardudbytte for klimaområder, jordboniteter og særlige vandingsbehov. Det fremgår af bestemmelsen, at kvælstofprognosen for den pågældende planperiode indgår i fastsættelsen, ligesom der ved fastsættelsen kan tages hensyn til udbyttestigninger, der gennem forsøgsresultater kan dokumenteres at ville kunne realiseres uden restriktioner i kvælstoftilførslen. Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at det er muligt at fastsætte differentierede kvælstofnormer for forskellige regioner i landet.

I aftalen om Grøn Vækst er det besluttet, at den generelle kvælstofregulering skal suppleres med en række yderligere tiltag, herunder neutralisering af kvælstofeffekten ved udtagning af landbrugsarealer til f.eks. byudvikling, natur m.v.

*For at en neutralisering af kvælstofeffekten ved udtagning af landbrugsarealer til f.eks. byudvikling, natur m.v. kan realiseres, og effekten heraf kan indgå ved fastlæggelsen af afgrødernes kvælstofnormer, er det nødvendigt at foretage en teknisk justering af normfastsættelsessystemet, således at de arealer, der ikke længere indgår i landbrugsdrift, ikke medgår ved beregningen af normerne.*

I aftalen om VMP III blev det fastlagt, at der skulle foretages en teknisk justering af *normfastsættelsessystemet, således at normreduktionen fremover maksimalt kan fastsættes til 10 pct. under det driftsøkonomiske optimum, som besluttet i VMP II, dog således, at den samlede årskvote på landsplan ikke kan overstige årskvoten fra 2003/2004 reguleret for effekten af afgrødeforskydninger.*

*Dette betyder, at årskvoten i det enkelte år hidtil udelukkende er blevet reguleret på baggrund af afgrødefordelingen, og at den samlede landbrugsareals størrelse og udbyttefremskrivningerne i praksis ikke har haft nogen indvirkning på årskvotens størrelse.*

Den tekniske justering af normfastsættelsessystemet, der ifølge forslaget vil blive foretaget for at leve op til intentionerne bag Grøn Vækst, indebærer, at kvælstofandelen for de arealer, der ikke længere indgår i landbrugsmæssig drift, fremover vil blive fratrukket den samlede årskvote på landsplan. Årskvoten på landsplan vil derimod ikke blive forøget, selvom der inddrages flere arealer i landbrugsdriften. Den foreslåede justering vil blive effektueret fra fastsættelsen af de kvælstofnormer, der beregnes for planperioden 2010/2011. Det areal der vil danne grundlag for justeringen vil være det areal, der var under landbrugsmæssig drift i planperioden 2007/2008. Den foreslåede justering medfører, at der beregningsteknisk *vil blive taget højde for, at genopdyrkning af de tidligere braklagte arealer på landsplan ikke får en negativ indflydelse på udvaskningen af kvælstof.*

Det er hensigten, at kvælstofnormer, som hidtil, vil blive fastsat på baggrund af indstilling fra Udvalget vedr. kvælstofnormer, -prognoser og kvælstof i husdyrproduktion (Normudvalget).

Det kan kort noteres, at den indledende bemærkning i motivudtalelsen er vildledende, da den tidligere § 6, stk. 3 indeholdt en bemyndigelse til, at fødevareministeren kunne fastsætte gødningsnormer, og at disse kunne være forskellige i forskellige regioner af landet. Men ellers viser lovbemærkningerne, at meningen med ændringen i 2009 var at undgå, at landbrugsarealer, som ikke anvendes til afgrøder, indgår i beregningen af gødningsnorm for det enkelte landbrug. Men herudover fastholdes ordningen med, at gødningskvoter fastsættes på grundlag af det økonomisk optimale minus 10 %, men suppleret af et krav om, at den samlede landekvote for årstallet 2003/2004 ikke må overstiges.

Foreløbigt sammenfattende må det konkluderes, at de på grundlag af gødningsanvendelsesloven fastsatte gødningsnormer tager udgangspunkt i, hvad der er økonomisk optimalt, hvorfra der fratrækkes "mindst 10 %", og samtidigt forudsættes, at gødningskvoterne ikke må føre til, at den samlede landekvote for 2003/2004 overstiges.

Den nærmere udmøntning af gødningsanvendelseslovens regler om tildeling af gødningskvoter sker ved årlige bekendtgørelser, hvor gødningsnormerne er fastsat som 10-15 % under det økonomisk optimale, jf. Kammeradvokatens påstandsdokument til delforhandling om opsættende virkning.



### 3. Juridisk vurdering

Den foreliggende problemstilling drejer sig om, hvorvidt de i gødningsanvendelsesloven fastsatte kriterier for landbrugets anvendelse af gødning modsvarer de kriterier, som er fastsat i nitratdirektivet.

Ved denne vurdering må indledningsvist lægges til grund, at nitratdirektivet er et såkaldt minimumsdirektiv, hvor medlemsstaterne efter TEUF artikel 193 kan vedtage strengere regler, der begrænser kvælstofudvaskningen fra landbruget ud over, hvad nitratdirektivet kræver. Dette betyder, at medlemsstaterne kan vedtage strengere normer for tilførsel af gødning, end nitratdirektivet kræver, men kun i det omfang, som dette yderligere begrænser udvaskningen af kvælstof. Det sidste er væsentligt, fordi meningen med nitratdirektivet er at undgå kvælstofforurening af vandmiljøet, hvorfor TEUF artikel 193 forudsætter, at strengere nationale regler sikrer en endnu større begrænsning af udvaskning af kvælstof fra landbruget, end nitratdirektivet kræver. Hvis begrænsningen af tilførsel af kvælstof derimod bevirker, at der som følge af forkortede rødder på afgrøderne sker en forøget udvaskning af kvælstof, kan sådanne mere videregående tiltag derfor næppe anses for hjemlet i TEUF artikel 193.

Ved bedømmelse af den danske gennemførelse må det lægges til grund, at de i nitratdirektivets bilag III pkt. 1 fastsatte normer – herunder ligevægtsprincippet i pkt. 1.3, litra c) – er præceptive, som fastslået i sag C-161/01 *Kommissionen mod Tyskland*. Det principielle spørgsmål er derfor, om den økonomisk optimale gødningstilførsel fratrukket mindst 10 % modsvarer ligevægtsprincippet, der som anført i samme dom skal sikre, at der ikke tilføres større mængder gødning, end afgrøden har behov for. Da formålet med direktivet er at undgå udvaskning, må 'behov' i denne sammenhæng forstås som den mængde kvælstof, som afgrøden forventes at optage, så der sikres ligevægt mellem til- og fraførsel af kvælstof under hensyn til den mængde kvælstof, der bindes i jorden, hvilket ligeledes er forudsat af EU-domstolen i de ovennævnte domme.

Som det fremgår, fortolker EU-domstolen nitratdirektivets ligevægtsprincip på den måde, at princippet skal sikre, at der er balance mellem på den ene side den mængde kvælstof, der tilføres afgrøderne og den mængde, der er i jorden, og på den anden side den mængde kvælstof, som afgrøderne forventes at optage, så der sikres ligevægt mellem til- og fraførsel af kvælstof under hensyn til den mængde kvælstof, der bindes i jorden

Den økonomisk optimale tilførsel af gødning har derimod kun begrænset sammenhæng med, hvor meget kvælstof afgrøderne optager, da dette kriterium indebærer, *at der kan tilføres kvælstof, så længe værdien af marginaludbyttet overstiger omkostningerne til gødning*. Afhængigt af prisen på handelsgødning henholdsvis prisen på afgrøder, vil det således ikke være ualmindeligt, at der ved forøget tilførsel af gødning kan opnås en større produktion af afgrøder, som samlet økonomisk er optimalt, selv om en del af den tilførte gødning udvaskes i vandmiljøet. Denne udvaskning kan naturligvis reduceres, hvis den økonomiske optimale tilførsel af gødning begrænses med mindst 10 %, men om det så også betyder, at udvaskningen af kvælstof til vandmiljøet hindres i overensstemmelse med ligevægtsprincippet, vil afhænge af de meget skiftende priser på gødning og prisen på de enkelte typer afgrøder.

Når henses til de betydelige prisudsving på gødning og afgrøder, må det efter min opfattelse afvises, at det økonomisk optimale kriterium fratrukket mindst 10 % modsvarer kravene til gødningstilførsel i nitratdirektivets bilag III, pkt. 1 herunder især ligevægtsprincippet. Der er tale om kvalitativt forskellige kriterier for gødningstilførsel, hvor det danske økonomiske kriterium vil føre til, at der på en række marker gødskes for meget, og at der på andre marker

kræves en reduktion i gødningsmængden, som ikke medfører begrænsning af kvælstoftilførsel, men blot forringer udbyttet fra afgrøderne. Den omstændighed, at der supplerende anvendes en landekvote for den samlede tilførsel af kvælstof ændrer ikke ved denne konklusion, men forstærker kun tendensen, da landekvoten forudsætter, at reduktionen af gødningstilførsel ikke sker under hensyn til de konkrete forhold, selv om dette netop er krævet efter nitratdirektivets bilag III, pkt. 1.

Dette problem med den danske gødningsregulering er tillige erkendt i Natur- og Landbrugskommissionens betænkning, hvor det bl.a. anføres (s. 40):

”Udbringningen af kvælstof reguleres i dag via generelle gødningsnormer, der fastsætter en samlet kvælstofkvote for den enkelte bedrift. Normerne tager ikke højde for forskellige landbrugsarealers evne til at tilbageholde kvælstof, ligesom der ikke skelnes mellem forskellige vandområders sårbarhed over for kvælstofpåvirkning. Alle behandles efter samme generelle regler.

[..]

I fremtiden skal landbrugets kvælstofanvendelse på dyrkningsfladen reguleres i et samlet regelsæt og omfatte både handelsgødning, husdyrgødning og tilførsel af anden biomasse med gødningsformål, herunder afgasset husdyrgødning og vegetabilisk biomasse. Den nye regulering baseres på forskellige arealers evne til at tilbageholde kvælstof (retention), afgrødens betydning for kvælstofudvaskningen og sårbarheden for det enkelte vandområde.”(s. 40)

De af Natur- og Landbrugskommissionen anførte kriterier for gødningsanvendelse svarer i realiteten til, hvad der kræves efter nitratdirektivet, uden nitratdirektivet dog er omtalt i Kommissionens betænkning.

Sammenholdes med EU-domstolens praksis, er der ingen støtte til, at gødningsanvendelsen kan fastsættes på grundlag af et økonomisk optimum fratrukket en bestemt procentdel. Selv om EU-domstolen i sag C-237/12 *Kommissionen mod Frankrig* anerkendte, at nitratdirektivets regler om udbringning af husdyrgødning kan ske på grundlag af modelberegninger for fordampningskoefficient for kvælstof fra forskellige husdyr, er det efter dommen en udtrykkelig betingelse, at disse koefficienter sikrer, at ligevægtsprincippet overholdes i hvert enkelt tilfælde og ikke blot som et gennemsnit eller for den overvejende del. Da det ikke ses godtgjort, at denne betingelse er opfyldt med økonomisk optimum kriterium fratrukket mindst 10 % i de danske regler, kan denne seneste dom om nitratdirektivet ikke føre til, at de danske regler er i overensstemmelse med nitratdirektivet.

Det kan i forlængelse heraf overvejes, om det gør en forskel, at Kommissionen i beslutning 2012/659 (og de tidligere beslutninger i 2002, 2005 og 2008) har godkendt, at der fra kvægbrug kan tilføres en husdyrgødningsmængde på 230 kg kvælstof pr. hektar, idet beslutningens artikel 5, stk. 1 indeholder følgende vilkår:

”Den samlede kvælstoftilførsel skal være forenelig med den pågældende afgrødes næringsstofoptag under hensyntagen til næringsstofforforslen fra jorden. Under alle omstændigheder overstiger den ikke, uanset afgrøde, de maksimale tilførselsstandarder for kvælstof som fastsat i handlingsprogrammet. De maksimale tilførselsstandarder for kvælstof fastsættes til mindst 10 % under det optimale økonomiske niveau.”

Ved vurderingen af dette vilkår må det lægges til grund, at som vilkåret er udformet, udgør normen på mindst 10 % af det optimale økonomiske niveau alene *en supplerende betingelse*, idet første punktum må forstås som en henvisning til ligevægtsprincippet, der i alle tilfælde skal overholdes, hvilket ligeledes er forudsat i EU-domstolens praksis som nævnt ovenfor. Herudover vedrører denne afgørelse alene anvendelsen af husdyrgødning, hvor Kommissionen efter sidste led af bilag III, pkt. 2 sammenholdt med nitratdirektivets artikel 9 har bemyndigelse til at acceptere afvigelser fra nitratdirektivet. Derimod har Kommissionen ikke kompetence til at acceptere afvigelser fra de i bilag III, pkt. 1 fastsatte kriterier for gødningsanvendelse,

hvorfor Kommissionens beslutning 2012/659 i alle tilfælde er uden præjudice for fortolkningen af nitratdirektivets generelle regler for gødningsanvendelse i nitratfølsomme områder.

Dette fører efter min opfattelse til, at det er nærliggende at anse det økonomiske optimums kriterium, som anvendes efter gødningsloven, for at være uforeneligt med nitratdirektivet, fordi selve kriteriet er i klar modstrid med de miljømæssige kriterier, som efter nitratdirektivet skal være styrende for, hvor meget gødning der tilføres afgrøderne for at undgå forurening af vandmiljøet.

Hvor det økonomiske optimums kriterium fratrukket de 10-15 % medfører, at der på bestemte marker kan tilføres gødning ud over, hvad afgrøderne optager under hensyn til bonitet mv., vil der være tale om en overtrædelse af direktivet.

Hvor det økonomiske optimums kriterium fratrukket 10-15 % medfører, at der ikke tilføres gødning ud over, hvad afgrøderne optager, vil dette gå videre end direktivet, men ikke være i modstrid med EU-retten, da nitratdirektivet er et minimumsdirektiv, og da det EU-retlige proportionalitetsprincip ikke finder anvendelse for den del af de nationale regler, der går videre end nitratdirektivets minimumskrav, jf. sag C-6/03 *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, hvor EU-domstolens i en sag om skærpede tyske normer for deponering af affald konkluderede, at det EU-retlige proportionalitetsprincip

”ikke [finder] anvendelse - for så vidt ikke andre bestemmelser i direktivet er involveret - i forhold til strengere nationale beskyttelsesforanstaltninger, som er vedtaget i henhold til artikel [193 TEUF] og går videre end de i direktivet fastsatte minimumskrav.”

Dette betyder med andre ord, at hvis Danmark stiller skærpede krav til kvælstofudvaskning end nitratdirektivet kræver, vil de skærpede krav til kvælstofudvaskning ikke være omfattet af EU's proportionalitetsprincip, når de strengere danske regler ikke i øvrigt berører EU-regler.

Såfremt gødningsnormerne imidlertid bevirker, at der sker en øget udvaskning af kvælstof som følge af afgrødernes reducerede gødningsoptag ved for lille gødskning, må gødningsnormerne formentlig anses i modstrid med direktivet, da gødningsnormerne i sådanne tilfælde ikke hindrer den udvaskning af kvælstof, som er selve målet med direktivet. Det sidste ses der dog indtil nu ikke en klar stilling til fra EU-domstolen.

Såfremt landsretten uanset den foreliggende retspraksis fra EU-domstolen alligevel måtte finde, at der er tvivl om fortolkningen af ligevægtsprincippets rækkevidde, vil den mest adækvate løsning være at forelægge EU-domstolen præjudicielle spørgsmål om fortolkning af ligevægtsprincippet i nitratdirektivet. Det kan i den forbindelse søges afklaret ved EU-domstolen, om det overhovedet er muligt at gennemføre ligevægtsprincippet med et kriterium om økonomisk optimum fratrukket en bestemt procentdel, og hvilke krav der i givet fald stilles det beregnede økonomiske optimum henholdsvis størrelsen af fradraget på det økonomiske optimum, samt om det kan ske på grundlag af priser for de seneste tre år. Herudover vil det være nærliggende at få afklaret, i hvilket omfang nitratdirektivets ligevægtsprincip forudsætter, at der ikke sker øget kvælstofudvaskning som følge af reduceret dyrkning og gødningsanvendelse.

Ved en præjudiciel forelæggelse for EU-domstolen kan det endvidere søges afklaret, hvorledes reglen i nitratdirektivets artikel 5, stk. 5 skal fortolkes. Efter reglen ”træffer” medlemsstaterne yderligere tiltag end de i bilag III anførte, hvis de i bilag III krævede tiltag viser sig utilstrækkelige for at nå direktivets mål, men medlemsstaterne skal i givet fald sikre, at sådanne

supplerende foranstaltninger er effektive og rentable i forhold til den forebyggende foranstaltning. I den engelske version af artikel 5, stk. 5 er dette udtrykt som en forpligtelse (*Member States shall moreover take [...] such additional measures [...] In selecting these measures or actions, Member States shall take into account their effectiveness and their cost relative to other possible preventive measures*). Foranstaltninger efter artikel 5, stk. 5 kan derfor ikke anses for fakultative for medlemsstaterne, men er på den anden side undergivet særlige krav om omkostningseffektive foranstaltninger.

Det er efter lovbemærkningerne til gødningsanvendelsesloven og de senere ændringer af loven uklart, om de pågældende foranstaltninger anses for en gennemførelse af nitratdirektivets artikel 5, stk. 5. Men hvis dette er tilfældet, forudsætter bestemmelsen, at medlemsstaterne sikrer, at sådanne supplerende foranstaltninger tillige kan anses for omkostningseffektive. Medmindre Fødevarerministeren i den foreliggende sag afviser, at de danske foranstaltninger er vedtaget på grundlag af artikel 5, stk. 5, rejser dette spørgsmålet, om der er adgang til at anfægte de beregningsforudsætninger, som de danske myndigheder har lagt til grund, og hvilke krav der kan stilles til sådanne forudgående vurderinger af foranstaltningernes effektivitet.

#### 4. Landsrettens kendelse af 26. juni 2015

I kendelsen af 26. juni 2015 har landsretten bl.a. lagt til grund, at de danske kvælstofnormer

*”både er fastsat til opfyldelse af EU’s nitratdirektiv fra 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, og til opfyldelse af et anført nationalt behov for at nedbringe udvaskningen af kvælstof fra landbruget til vandmiljøet. Det fremgår bl.a. de politiske aftaler af 17. februar 1998 om Vandmiljøplan II og af 2. april 2004 om Vandmiljøplan III, der i øvrigt fastlægger, hvorledes kvælstofnormerne skal udformes.”* (mine fremhævelser).

Landsrettens kendelse må forstås på den måde, at landsretten har lagt til grund, at de i medfør af gødningsanvendelsesloven fastsatte gødningskvoter ikke alene har til formål at gennemføre nitratdirektivet, men at reglerne tillige skal opfylde et supplerende nationalt behov for at begrænse kvælstofudvaskningen. Såfremt landsretten hermed har ment, at det økonomiske optimum for gødningsstilførsel er tilstrækkeligt til at opfylde nitratdirektivet, er der efter min opfattelse tale om en væsentlig misforståelse, da det må afvises, at det økonomiske optimum modsvarer nitratdirektivets ligevægtsprincip.

Såfremt landsretten har ment, at nitratdirektivet er gennemført ved det økonomiske optimum minus 10-15 %, savnes der grundlag for at fastslå, at dette skulle modsvare ligevægtsprincippet, og antagelsen vil i givet fald forudsætte, at det økonomiske optimum minus 10-15 % er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, da der i så fald alene er tale om gennemførelse af bindende EU-regler.

Men det er i givet fald så uklart, hvad landsretten har ment med, at reglerne også opfylder et nationalt behov, og i hvilken udstrækning landsretten har antaget, at de danske gødningsregler modsvarer et supplerende nationalt behov. Det er som nævnt ikke i modstrid med EU-retten, at de danske regler går videre, når det sker med samme formål som i direktivet. Men i det omfang det lægges til grund, at de danske gødningsnormer også skal opfylde et supplerende nationalt behov, kan denne del af gødningsnormerne ikke anses for hjemlet i nitratdirektivet. Dette har selvstændig betydning for anvendelsen af krydsoverensstemmelsesforordningens regler om tilbagebetalingskrav på landbrugsstøtte ved overtrædelse af nitratdirektivet. Problemet er i korthed, at krydsoverensstemmelsesforordningen må anses for en udtømmende harmonisering af hvornår landbrugsstøtte kan kræves tilbagebetalt, og da forordningen ikke hjemler mulighed for at kræve tilbagebetaling for overtrædelser af regler, der alene er begrundet i

nationale behov, er den logiske konsekvens af landsrettens præmisser, at overtrædelse af gødningsanvendelseslovens gødningskvoter alene kan medføre tilbagebetalingskrav for den del, der ikke kan henføres til det af landsretten anført nationale behov. Hvordan dette i praksis skal håndteres, er imidlertid ganske uklart, da der ikke ses beregninger eller andet som kan danne grundlag for at bestemme, hvilke dele af gødningskvoterne der skal anses for 'et nationalt behov'.

## 5. Sammenfattende

Den foreliggende forespørgsel om fortolkning af nitratdirektivets regler for gødningsanvendelse i direktivets artikel 5, stk. 4, jf. direktivets bilag III, pkt. 1 må på grundlag af EU-domstolens praksis besvares med, at reglerne indebærer, at medlemsstaterne skal indføre anvendelsesnormer for landbrugets brug af gødning baseret på ligevægtsprincip. Dette ligevægtsprincip indebærer, at der ikke tilføres mere kvælstof end afgrøderne forventes at optage, og at dette skal beregnes under hensyn til de geologiske forhold, kvælstoftilførslen via nettomineralisering af jordens reserver af organisk kvælstof og til hvilke afgrøder det drejer sig om. Ligevægtsprincippet skal således fortolkes på grundlag af nitratdirektivets formål om at hindre udvaskning i vandmiljøet af kvælstof fra landbrugets brug af gødning, så det sikres, at der er balance mellem på den ene side den mængde kvælstof, der tilføres afgrøderne og den mængde, der er i jorden, og på den anden side den mængde kvælstof, som afgrøderne forventes at optage, så der sikres ligevægt mellem til- og fraførsel af kvælstof under hensyn til den mængde kvælstof, der bindes i jorden.

Derimod bygger de i medfør af den danske gødningsanvendelseslov fastsatte gødningskvoter på et helt andet princip, nemlig den økonomisk optimale tilførsel af kvælstof fratrukket 10-15 %. Udgangspunktet er således, at der kan tilføres kvælstof, så længe værdien af marginaludbyttet overstiger omkostningerne til gødning. Det er efter min opfattelse indlysende, at dette kriterium ikke modsvarer nitratdirektivets ligevægtsprincip, og selv om det ved en reduktion på 10-15 % undgås, at der tilføres gødning, hvor marginaludbyttet er under ca. 10-15 %, er kriteriet på ingen måde egnet til at gennemføre nitratdirektivets forebyggende regulering. Samtidigt medfører det danske kriterium for gødningsnormer, at der pålægges begrænsninger for gødningsanvendelsen, som ikke er begrundet med direktivets formål, da reglen også anvendes på landbrugsjorde, hvor en optimal økonomisk udnyttelse ikke medfører udvaskning af kvælstof til vandmiljøet, og hvor de danske gødningskvoter alene medfører et reduceret udbytte, uden at dette ændrer kvælstofudvaskningen til vandmiljøet.

Såfremt landsretten alligevel måtte finde, at det ikke på forhånd kan udelukkes, at det danske kriterium for gødningskvoter er i overensstemmelse med nitratdirektivet, fordi der er uklarhed om, hvordan "afgrødens forventede kvælstofbehov" i bilag III, pkt. 1,c), i) skal fortolkes, må dette efter min opfattelse forudsætte en præjudiciel forelæggelse for EU-domstolen, da det vil forudsætte en fravigelse af EU-domstolens hidtidige fortolkning af nitratdirektivets ligevægtsprincip.

*Peter Pagh*  
28. juli 2015