

Fredericia, den 31. januar 2020

Vedr. høring om udkast til ændring af lov om naturbeskyttelse (Forbud mod sprøjtning, gødskning og omlægning af § 3-beskyttede arealer)

Tak for muligheden for at komme med bemærkninger til lovforslaget, jeres j.nr. 2019-22489.

Konklusion

Lovforslaget er ekspropriation, men der lægges ikke op til erstatning. Lovforslaget er fuldstændig uacceptabelt, strider mod formålet med naturbeskyttelseslovens § 3, er ekspropriativt og ulovligt, og bør derfor trækkes tilbage.

Herudover skal lovforslaget pligtigt SMV-vurderes. Denne vurdering synes ikke at være gennemført, hvorfor lovforslaget allerede på forhånd er i strid med EU-retten og derfor ikke er gyldigt.

Hvis ministeren på trods af førnævnte ikke trækker lovforslaget, så bør der indføres en tidligere ikrafttræden for dispensationsansøgninger, så der kan ansøges om dispensationer allerede fra lovforslagets træder i kraft.

Opsummering

§ 3 er naturbeskyttelse i den forstand, at man forbyder mennesket at foretage tilstandsændringer på arealet. Beskyttelsen havde oprindeligt fokus på den fysiske tilstandsændring, så som dræning, pløjning, m.v. § 3 er i sig selv en begrænsning, men den nuværende § 3-beskyttelse udtrykker selv med begrænsningen en væsentlig beskyttelse af landbrugsdriften, idet landmanden med den nuværende ordning, lovligt kan opretholde den hidtidige drift på § 3-arealet. Dette er en helt afgørende forudsætning for, at § 3-beskyttelsen ikke allerede på forhånd kan siges at være ekspropriativ.

Når den nuværende drift kan fortsættes, så må det formodes, at synspunktet er, at § 3 (i sin nuværende form) ikke krænker lodsejers (aktuelle) råden. Som en logisk følge kan § 3-beskyttelsen altså siges at udgøre en begrænsning i frit at råde over arealet fremover. Den nuværende ordning er kendetegnet ved, at landmanden ikke tvinges til at ændre sin nuværende driftsform, og synspunktet i givet fald er, at ordningen generelt, ikke er i strid med ejendomsrettens ukrænkelighed, jf. grundlovens § 73. Allerede med den nuværende regulering kan det ikke udelukkes, at enkelte landmænd er så hårdt ramt, at der er tale om ekspropriation. Det skal for god ordens skyld bemærkes, at vi anser den nuværende § 3-beskyttelse for at være ekspropriation, men vi skal ikke diskutere dette yderligere i dette høringssvar.

Den nuværende ordning er et forbud mod en ny fremadrettet råden. Den foreslåede ordning er helt anderledes, fordi kernen er, at den forbyder den nuværende råden. Forslaget er efter vores opfattelse med sikkerhed ekspropriation.

Lovforslaget omfatter forbud mod gødskning, sprøjtning og jordbearbejdning på 37.000 ha, hvor der i dag i gennemsnit udbringes cirka 157 kg N pr. ha. Til sammenligning omfattede randzonenloven efter justeringen af den daværende lov, cirka 25.000 ha.

Gødningsreduktionen er cirka 5.800 tons N (en norm, der med forslaget mistes). Hvis det lægges til grund, at landekvoten er cirka 390.000 tons N, så udgør lovforslaget en gødningsreduktion på cirka 1,5 %. Der er ikke kun tale om en gødningsreduktion, men om store arealer, der fremover ikke længere må dyrkes. Hovedsageligt kulturengene, men også andre landbrugs- og naturtyper, så som strandenge og formentlig også andre § 3-naturtyper, der drives med landbrug.

Der er ikke kun tale om en gødningsreduktion. Forslaget indebærer, at landmanden med fuldstændig sikkerhed fratages muligheden for at opretholde den hidtidige tilstand som er selve kernen i § 3-beskyttelsen. Forslaget minder i modsætning til den nuværende ordning mest af alt om en fuldstændig fredning, snarere end der er tale om nye perifere begrænsninger i en aktuell råden.

Selv en fredning ville formentlig være mindre indgribende end det foreliggende forslag, fordi der i fredningskendelser tages stilling til, hvilken drift man rent faktisk ønsker på arealet. I denne vurdering indgår en konkret vurdering, og indgrebet sker samtidig mod fuld erstatning, og meget ofte kan der fortsættes en veldefineret landbrugsdrift på arealet, fordi det i det konkrete tilfælde er ønskværdigt.

Forslaget må bygge på et synspunkt om, at bare man gør indgrebet så stort, generelt og diffust, så er man indenfor rammerne af den såkaldte generelle erstatningsfrie regulering. Dette er, jf. ovenstående betragtninger særligt om den nuværende og den fremadrettede drift, en juridiske vildfarelse.

Den hidtidige drift for et § 3-areal kan bestå af rigtig mange ting. Der pløjes, dyr afgræsses, der tages slæt. Der sprøjtes med års mellemrum, fx hvis man vil fjerne urter, der er skadelige for dyrene. Der pågår mange forskellige ting både generelt, men også på det enkelte areal, og aktiviteterne skifter år for år. Sådan har det altid været og de landbrugsmæssige aktiviteter har det til fælles, at landmanden udøver en hidtidig drift – og denne drift er lovlig!

Den førnævnte hidtidige drift er selve årsagen til, at der er vokset en særlig naturtype frem, der i dag er beskyttet. Det er typisk kulturengene, der er stærke og solide landbrugsjorde i omdrift, hvor der afgræsses, tages slæt og pløjes. Forslaget indebærer reelt, at landmanden må opgive landbrugsdrift på rigtig mange kulturenge, men som tidligere anført også andre naturtyper. Landmanden vil ikke kunne tage slæt, fordi uden gødning, så er der ikke noget tage slæt af. På mange af de næringsrige jorde, vil arealet vokse til i tidsler og urter, så de ikke kan afgræsses, og når der ikke må pløjes eller sprøjtes, så vil problemet kun blive værre – indtil driften helt må ophøre på arealet.

Der er i dag en hårfin balance, der i dag indebærer, at landmanden kan forsvare at holde § 3-arealerne i omdrift. Denne mulighed fjernes nu endeligt. Med det nuværende lovforslag er konsekvensen, at lodsejeren må indse, at arealerne enten med det samme eller på sigt ikke er rentable at drive, hvorfor de må opgives. Herefter vil rigtig mange arealer springe i skov og krat, og formentlig også vokse sig ud af § 3.

Den oprindelige § 3-ordning indebar, at hvis der skulle laves ændringer på § 3, så krævede dette dispensation (fx naturforbedringer), og indgreb skete mod fuld erstatning. Med forslaget vil der formentlig ske det stik modsatte. Man vil opnå dårligere natur – og intet vil ske mod erstatning. Det er hverken i en naturmæssig eller landbrugsmæssig interesse.

Forslaget opstiller en dispensationsordning, som signalerer, at forslaget af ministeriet som udgangspunkt vurderes ikke at være ekspropriativt. Det er et blålys, fordi når den hidtidige drift må ophøre, så er forslaget

selvfølgelig ekspropriativt. Betingelsen for at få meddelt dispensation er, at indgrebet er ekspropriativt. Så meget kan der altså siges om ministeriets ønske om at fremme naturen. Naturen skal kun fremmes, så længe det ikke koster staten penge – det har modsat ingen betydning for ministeriet, at danske landmænd lider økonomiske tab.

Grundloven skal bl.a. beskytte borgerne mod ulovlig og tåbelig lovgivning. Dette forslag opfylder desværre begge betingelser. For det første skal landmanden igennem en dispensationsansøgning, hvilket enhver landmand selvfølgelig bør ansøge for ethvert areal, der er omfattet af § 3, hvor der i dag gødes, sprøjtes eller jordbearbejdes. En dispensationsproces er omkostningstung for både stat og i særdeleshed landmanden. Dernæst er det forventningen, at rigtig mange ikke vil få dispensation, fordi det hvis det var tilfældet, så taler det jo netop for, at ordningen generelt set er så usikker og upræcis, at forslaget er ekspropriativt, og ordningen derfor lider samme skæbne som fx randzonenloven, dvs. i sidste ende blev ophævet, fordi randzonenloven var ekspropriativ.

Når vi så allerede nu kan forudsige, at rigtig mange landmand vil få afslag på sin dispensation, så tvinges landmanden til at rejse sag ved domstolene. Det er altid en mulighed, men det er en art omvendt bevisbyrde, hvor landmanden (borgeren) til sidst udmattes. Ind imellem en afgørelse og en retssag, er der måske også den mulighed, at afgørelsen kan påklages til Nævnet, hvilket også tager tid.

I den lange periode lider landmanden reelt under, at han ikke kan gødske sine marker og drive det landbrug han altid har gjort på det pågældende § 3-areal. Forslaget kan vise sig at blive enormt dyrt for staten, når landmanden i sidste ende får medhold.

Lovforslaget lægger op til, at forbuddet træder i kraft den 1. juli 2022, så lodsejerne får mulighed for at indrette driften. I det omfang, at lovforslaget imod vores forhåbninger vedtages, så må vi anmode om, at dispensationsbestemmelsen træder i kraft med det samme, så lodsejeren har mulighed for at søge dispensation, inden forbuddet træder i kraft. Vurderingen af, om et indgreb er ekspropriativt skal selvfølgelig foretages inden indgrebet finder sted, i modsat fald viser lovgiver en manglende respekt og anerkendelse af den grundlovssikrede ejendomsret.

Det skal understreges, at lovforslaget er underkastet SMV-vurdering. Denne vurdering synes ikke at være gennemført. Der skal i den forbindelse henvises til C-290/15 og C-379/15, men også en tidligere EU-dom C-41/11, se uddybende afsnit vedrørende dette.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at det selvfølgelig står ministeriet frit for at have et bestemt natursyn – synspunkter er gratis, men synspunkter, der overføres til retligt bindende regler, der medfører økonomiske tab for danske landmænd, er ikke gratis – det er ekspropriation og skal derfor ledsages af erstatning.

Baggrunden for naturbeskyttelseslovens § 3 i 1992

Naturbeskyttelsesloven trådte i kraft i 1992. Som en del af loven blev der indført forbud mod tilstandsændringer for bestemte naturtyper, jf. lovens § 3. Indgreb i borgernes nuværende lovlige råden bør altid give overvejelser om, hvorvidt indgrebet er i strid med ejendomsrettens ukrænkelighed, herunder om der er tale om ekspropriation. Efter vores opfattelse er den nuværende ordning ekspropriation og udpegning af arealer som værende omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3, er derfor ekspropriation.

Udgangspunktet for § 3 var en beskyttelse mod fysisk tilstandsændring. Dvs. beskyttelsen i særdeleshed var en beskyttelse mod pløjning, dræning, m.v. Denne beskyttelse er siden blevet udvidet (uden der dog er sket lovændringer i naturbeskyttelsesloven, hvilket i sig selv er et retssikkerhedsproblem), til også at omfatte ammoniak fra husdyrbrug og andre mere diffuse påvirkninger.

Ekspropriation blev også overvejet i forbindelse med, at § 3 trådte i kraft. Synspunktet var, at så længe lodsejeren kunne opretholde sin nuværende drift (hidtidig drift) på arealet, så var der som udgangspunkt ikke tale om ekspropriation. Dette synspunkt er vi i øvrigt ikke enige i, men med det foreslåede, så ændres dette udgangspunkt markant til det værre, idet der lægges op til massive ændringer i ordningen.

Den oprindelige ordning fastfrøs landmandens muligheder for at foretage ændringer på arealet, men landmanden var ikke tvunget til at ændre driftsform. I 1992 kunne lodsejeren altså fortsætte sin drift uændret. De nuværende regler indebærer dermed ikke en ændring i landmandens nuværende drift. Det er naturligvis en afgørende begrundelse for at kunne anføre, at § 3 ikke i sig selv er ekspropriation.

Det skal samtidig anføres, at rigtig mange af de naturtyper, der er omfattet af § 3, har sit særlige karakteristika netop på grund af den særlige måde lodsejeren har drevet arealet på, igennem generationer, årtier og århundreder. Engene er eksempelvis skabt af det græssende kvæg eller gentagne slæt, i perioder er engene blevet omlagt og i perioder er de gået tilbage til græsning, afhængig af omstændighederne.

Den foreslåede ordning

Med den foreslåede § 4, så lægges der op til at forbyde sprøjtning, gødsning, omlægning og jordbearbejdning på § 3-arealer. De nævnte elementer forbyder selve kernen i landbrug og forbyder de aktiviteter, der netop har medført, at arealet er vokset sig ind i beskyttelsen. Den foreslåede ordning synes derfor at stride mod selve formålet med § 3.

Der er cirka 444.000 ha § 3-beskyttede naturtyper¹. Den foreslåede ordning er dog kun interessant for de arealer, hvor man sprøjter eller gøder. Man italesætter lovforslaget som noget, der angår alle § 3-arealer, men faktum er, at lovforslaget er et strengt fokuseret forbud mod at opretholde særligt kulturengene som vi kender dem i dag. Ifølge lovforslaget angår dette cirka 37.000 ha. Kulturenge er typisk enge, der omlægges med en frekvens på maksimalt 7-10 år, eller gødes og sprøjtes i et eller andet omfang. Dette gøres for at opretholde græsværdien på arealet.

Den foreslåede ordning gør det imidlertid umuligt at opretholde den hidtidige tilstand, der netop er beskyttelsesinteressen i § 3. Man skal huske på, at de jorde, der i dag f.eks. er under plov (kulturengene), ganske ofte får betydelige mængder gødning. Ifølge lovforslaget er der tale om 37.000 ha, der modtager op imod 5.800 tons N. Dette svarer til, at hver hektar modtager op til cirka 157 kg N/ha. (5.800 tons divideret med 37.000 hektar).

De områder, som lovforslaget reelt er genstand for, er med andre ord næringsrige, veldrevne jorde, der er en vigtig og integreret del af den landbrugsbedrift som lodsejeren har. De omfattede kulturenge er typisk kendetegnet ved, at der i perioder er afgræsning, andre perioder tages der slæt, indimellem sker der pløjning. Der tildeles gødning, når der tages slæt, og dyrene efterlader også en jord i god næringsbalance.

¹ <https://mst.dk/natur-vand/natur/national-naturbeskyttelse/3-beskyttede-naturtyper/arealopgoerelse/>

Igen skal det understreges, at kulturengene er jorde med god bonitet og god næringsstofbalance set fra et landbrugsmæssigt synspunkt. Der foretages også sprøjtning, nogle gange med års mellemrum. Årsagen kan være mange, men der kan være urter, der er direkte skadelige for de græssende dyr, eller ukrudtspreset kan blive så massivt, at man enten må pløje eller sprøjte med godkendte og lovlige sprøjtemidler.

Disse aktiviteter er i dag lovlige, men den foreslåede ordning indebærer, at lodsejeren i tilfælde af giftige urter for dyrene, ukrudtspres eller noget helt tredje, ikke kan gøre noget ved problemet og derfor alene må se passivt til, at arealet må opgives i en landbrugsmæssig sammenhæng.

Den foreslåede ordning er for kulturengene væsentligt mere indgribende end den oprindelige § 3-ordning fra 1992. § 3-ordningen for kulturengene går fra at være et indgreb i det fremtidige til at være et indgreb i det nutidige. Særligt dette moment indebærer efter vores opfattelse, at den foreslåede ordning er ekspropriativ. Hvis ordningen indføres, vil rigtig mange kulturenge lide et betydeligt værditab. Det kan ikke understreges nok, at bare fordi et engareal er vandløbsnært og for det utrænede landbrugsøje kunne ligne noget, der burde opgives i omdrift og udvikle sig til natur, så er mange af disse arealer af betydelig værdi for lodsejeren, fordi det ofte er arealer, der har høj driftssikkerhed, god bonitet og god næringsværdi.

Når alle rettigheder til at råde over sit areal bliver frataget, hvis arealet bliver omfattet af beskyttelsen, kan man desuden ikke fortænke lodsejeren i at sørge for, at der ikke inddrages mere af hans areal som § 3. Når det tidligere var lovligt at opretholde den hidtidige drift, var det for nogle ikke så vigtigt, om arealet blev omfattet af § 3, da de netop ikke skulle ændre driften. Lovforslaget får derfor den ulempe, tidsmæssigt og økonomisk, at lodsejeren tvinges til at sørge for at sprøjte og pløje ethvert tegn på, at et halvkulturelt areal bare har snerten af en risiko for at vokse sig ind i § 3 beskyttelsen. Konsekvenserne af, at et halvkulturelt areal vokser sig ind i § 3 beskyttelsen er gået fra at være en irriterende begrænsning til at blive en væsentlig og helt unødvendig økonomisk byrde.

Uddybning af den praktiske konsekvens for kulturengene

Med det nuværende forslag, er det overvejende sandsynligt, at der indenfor få år ikke længere vil være kulturenge. Der skelnes i vejledningen til naturbeskyttelsesloven mellem kulturenge og naturenge. Kulturenge er enge som regelmæssigt er blevet omlagt navnlig for at sikre bedre græsningsmuligheder, men ikke er blevet drevet i så intensiv en grad, at arealet ikke er omfattet af naturbeskyttelseslovens § 3. Hvis kulturenge ikke bliver drevet, vil kulturengen med tiden blive til natureng og derved vil begrebet "kultureng" med tiden forsvinde. Der er imidlertid stor forskel på naturenge og kulturenge, udover det juridiske faktum, at lodsejeren ikke må pløje på naturengen, hvilket han ofte gerne må på kulturengen indenfor et bestemt tidsinterval. Naturengen er ofte næringsfattig, meget vandløbsnær, lille driftssikkerhed, m.v. Kulturengen er derimod et reelt landbrugsareal, der er velgødet, drevet i årtier måske århundreder, og udgør en integreret del af den landbrugsmæssige drift.

Lovforslaget vil medføre, at afgræsning og slæt på disse arealer vil blive mindre og mindre attraktivt for lodsejeren, da græsningsværdien vil forringes, når arealet hverken må omlægges, gødes eller sprøjtes. Lodsejeren vil på sigt blive tvunget til at opgive arealerne. De næringsrige kulturenge vil herefter alene være forbundet med udgifter. I den næringsrige jord vil der forholdsvis hurtigt kunne vokse træer og buske frem. Konsekvensen er, at man mange steder vil se, at arealerne efter en kort årrække vil vokse sig ud af § 3, ikke vil være støtteberettigede (landbrugsstøtte) – og udover glæden ved at have sammenhængende jorde (arrondering), så er arealet alene forbundet med udgifter.

Oprindeligt beskyttede Naturbeskyttelsesloven den tilstand et areal havde i 1992. Skulle der laves om på den natur, kunne staten gå ind og lave naturforbedrende initiativer på arealet, efter en dispensation fra § 3 (da også naturforbedrende tiltag er i strid med forbuddet mod tilstandsændring), og mod fuld erstatning som følge til lodsejer. Med nærværende lovforslag ændres tilstanden på de mange kulturrenge til en anden naturtype og denne gang uden erstatning til lodsejer. Det er både i strid med det oprindelige formål med naturbeskyttelseslovens § 3, men også et væsentligt indgreb i ejendomsretten og i den råderet, som lodsejeren har over sine arealer, hvilket er en beskyttet rettighed i overensstemmelse med grundlovens § 73.

Forbud mod omlægning, gødning og sprøjtning

Lovudkastet har til hensigt at forbyde omlægning, brug af gødning og anvendelse af sprøjtemidler på § 3-arealer.

Lovudkastet er formuleret, så det lyder som om, at lovudkastet medfører bagatelagtige ændringer for landbruget. Faktum er, at jordbearbejdning, gødning og anvendelse af sprøjtemidler er de væsentlige kendetegn for drift af landbrugsjord. Lovudkastet vil medføre, at de omfattede arealer ikke længere kan drives i en landbrugsmæssig sammenhæng.

Den eneste mulighed er, at markerne afgræsses. Denne mulighed er bare ikke nødvendigvis en mulighed for rigtig mange landbrug. Selv i de tilfælde, hvor det kunne være en reel mulighed, så er det sandsynligvis forbundet med omkostninger at etablere og drive. Det mest sandsynlige scenarie er derfor, at mange landmænd helt opgiver meget store arealer og lader dem vokse til og springe i skov, fordi de ikke har råd til at drive dem.

Realiteten er altså, at lovudkastet bringer de omfattede arealer fra en status som landbrugsareal til en status som naturareal. Dette sker mod lodsejerens vilje og lovforslaget er ikke ledsaget af en erstatningsordning. Lovforslaget er ekspropriation og burde derfor slet ikke finde sted. Når det så åbenbart skal finde sted, så skal det naturligvis udløse fuld erstatning til lodsejeren. Selv hvis arealerne fremover drives, så bør lodsejeren få erstatning for de tiltag, der skal til for fx at afgræsse arealerne.

Lovudkastet er klokkeklar ekspropriation i sit hele, men det kan ikke udelukkes, at der er nogle landbrug, hvor indgrebet af konkrete årsager, ikke udgør et så intensivt indgreb, at der i det konkrete tilfælde ikke er tale om ekspropriation. Udgangspunktet er altså helt modsat end det, der lægges op til i lovforslaget. Desuden er det postulerende, at indgreb af denne type almindeligvis er generel erstatningsfri regulering. Det fremføres i alt for mange tilfælde uden der opstilles en målestok for, hvornår der er tale om ekspropriation. Bevisbyrden vendes om selv i meget indgribende tilfælde som dette er. Dette er processuelt problem da grundloven jo netop er borgernes værn mod ulovlig og tåbelig lovgivning.

Driftstab

Konsekvensen af lovudkastet er driftstab, omkostninger til øget vedligeholdelse, tab af betalingsrettigheder, tab af EU-støtte og slutteligt det største tab, nemlig jordværditabet, samt påregnelige og direkte følger så som forringet pant og kreditværdighed.

Det kan desuden undre, at der slet ikke er overvejet en eller anden form for erstatning for indgrebet i ejendomsretten. Tidligere har lovgiver forsøgt at lave en erstatningsordning, for at undgå at indgrebet vurderes så intensivt, at en domstol vil betragte indgrebet som ekspropriation. Som eksempel kan nævnes

randzonenloven, hvor erstatningen udgjorde enten den lave sats på 1.200 kr./ha/år, som dækkede arealer med f.eks. permanente græsarealer eller den høje sats på 2.100 kr./ha/år, som dækkede andre arealer.

Vi opfordrer på den baggrund til, at der som minimum indføres en erstatningsordning, som det tidligere er set, når staten indfører regler, der er ekspropriative.

Dispensation til bekæmpelse af invasive arter

Det vil i rigtig mange tilfælde være nødvendigt at bruge pesticider til at bekæmpe invasive arter. Problemet er, at mange landmænd med altovervejende sandsynlighed vil komme i den situation, at de observerer problemer med kæmpebjørneklo eller flyvehavre, men ikke kan gøre noget ved problemet, fordi de først skal ansøge om dispensation og efterfølgende skal der træffes afgørelse. Det er afgørende at reagere på invasive arter, når de opdages. De venter ikke med at brede sig til kommunen er færdig med at behandle dispensationsansøgningen eller for den sags skyld igennem en habitatkonsekvensvurdering.

Hvis lodsejeren ikke begrænser eller fjerner flyvehavre eller bjørneklo, eller måske med års mellemrum har sprøjtet på § 3-arealer, fordi han altid har haft denne drift, så skal lodsejeren finde alternative (og dyrere) måder at bekæmpe uønskede forhold. Dette er fordyrende og lodsejeren bør derfor også få erstatning for dette. Hvis det altså overhovedet er muligt at finde alternativer.

Særligt vedr. gødning

I forhold til gødskningen indebærer lovforslaget, at lodsejeren må imødesee en gødningsreduktion på mange arealer (her tænkes særligt på kulturenge, græs og permanent græs). Hvis man tidligere måtte gødske og dette ikke længere må gennemføres, så medfører gødningsreduktionen, at produktionen ikke længere kan opretholdes. Dette har betydning for antallet af dyr på bedriften eller tab af indtægt, hvis arealet bruges til slæt.

Pointen er, at der er et direkte tab forbundet med reglerne, der kan opgøres på markniveau. Uanset, hvor lille et areal er og hvor små tab man påføres, så skal lodsejeren modtage erstatning for indgrebet da det ellers vil være i strid med grundlovens § 73.

Lovforslaget anfører, at forslaget omhandler 37.000 ha og der bruges op til 5.800 tons gødning. Det vurderes samtidigt, at de mistede kvælstofkvoter samlet kan opgøres til 9 millioner kroner årligt. Det svarer til, at værdien på 1 kg gødning, når det bruges på kulturenge, giver lodsejeren en positiv nettogevinst på cirka kr. 1,55 pr. kg gødning (9 mio. kroner divideret med 5.800 tons N). Når lovforslaget samtidigt anfører, at der er en gennemsnitlig N-norm på cirka 157 kg N/ha, så svarer det til, at lodsejeren ifølge forslaget får en positiv økonomisk gevinst på cirka 244 kroner pr hektar, hvor han udbringer gødning. (1,55 kr. pr kg gødning, ganget med 157 kg N/ha).

244 kroner pr. hektar. Dette tal skal sammenlignes med, at man ikke gøder. Lovforslaget lægger med andre ord til grund, at der for kulturengene er en fuldstændig marginal gevinst ved at gødske. Det skal i den forbindelse anføres, at man i beregningen ikke kan lægge til grund, at der skal ses bort fra jordpuljen, idet denne jo forudsættes at skulle opretholdes uændret.

244 kroner pr. hektar er en fuldstændig uøret og useriøs opgørelse af forskellen mellem, at en kultureng gødes kontra den ikke gødes. Hvis man ikke gødske jorden – også på de dyrkningssikre næringsstofholdige kulturenge, så vil udbyttet være langt lavere i sammenligning med, hvis arealet gødskes.

Hvis man tager udgangspunkt i driftstabet på 19 mio. kroner som anført i lovforslaget, så er tallet 515 kroner pr. hektar. Selv hvis de to tal lægges sammen (19+9 mio. kroner), så er tallet cirka 759 kroner pr. hektar. Alle tallene er sat uforholdsmæssigt lavt. Desuden er jordværditabet ikke opgjort, hvilket bør gøres.

Gødningen er en forudsætning for at drive arealet og tabet af gødning vil med sikkerhed medføre, at der er massive tab på markdriften. Hvis der ikke gødes, så vil den bedste forretning være at opgive arealet, fordi omkostningerne langt vil overstige indtægten. Det skal igen understreges, at vi snakker kulturenge, der er stærke og solide landbrugsjorde i omdrift. Desuden er der steder i landet, fx tæt på byerne, hvor slæt-arealerne er noget af det mest indbringende overhovedet, hvor gødningsværdien er betydelig højere end gennemsnittet.

De økonomiske konsekvenser for landbruget synes at være et overdrevent skønmaleri og det bør genberegnes langt mere indgående og detaljeret. Dette er en afgørende præmis for overhovedet at kunne argumentere for, at lovforslaget ikke er ekspropriation.

Ministeriet er blevet smagsdommer

Ministeriet gør sig med lovforslaget til smagsdommer. Naturbeskyttelseslovens § 3 er en dansk national regel, og man forsøger nu at lave en ordning, hvor man tvangsmæssigt fører et bestemt natursyn ud over landskabet, uden at indgrebet er ledsaget af erstatning til trods for, at der for hver en bedrift vil være negative konsekvenser. Ministeriet har så vidt ses, ikke lavet konkrete beregninger eller vurderinger, der godtgør, at lovforslaget vil medføre forbedringer for bestemte arter.

Det står selvfølgelig ministeriet frit for at have et bestemt natursyn – synspunkter er gratis, men synspunkter, der overføres til retligt bindende regler, der medfører økonomiske tab for danske landmænd, er ikke gratis – det er ekspropriation og skal derfor ledsages af erstatning.

SMV-vurdering

Det er vores opfattelse, at lovforslaget er underlagt SMV-vurdering (strategisk miljøvurdering), hvilket kan udledes af særligt de to EU-domme C-290/15 af 27. oktober 2016 hhv. C-379/15 fra 28. juli 2016, der angår fortolkningen af SMV-direktivet.

Med en række tidligere domme, særligt C-41/11, har det været kendt, at manglende SMV-vurdering for en plan indebærer, at planen er ugyldig. Det nye med de to EU-domme er imidlertid, at det ikke kun er planen, der er ugyldig, men også alle afgørelser, der træffes på grundlag af planen, der er ugyldige. Den hidtidige opfattelse har været, at det kun er planer i traditionel forstand, der skal SMV-vurderes. De to nyere domme fastslår imidlertid, at også generelle regler, dvs. bekendtgørelser og **love** skal SMV-vurderes, når der er tale om en sektorspecifik regulering af arealanvendelsen, og denne også har betydning for projekter omfattet af VVM-direktivet. Det slås ligeledes fast, at SMV ikke kun omfatter geografisk afgrænsede områder, men gælder for alle zoner i bred forstand.

Manglende eller utilstrækkelig SMV medfører, at planen er ugyldig og er uden retsvirkning. Vurderingen af, hvorvidt SMV er opfyldt kan ikke begrænses til åbenbare overtrædelser.

Allerede fordi vi (med dette høringsvar) har gjort ministeriet opmærksom på den manglende strategiske miljøvurdering (SMV), må det udelukkes, at ministeriet efterfølgende kan udarbejde en SMV-vurdering, og fortsat gøre brug af de undtagelser EU-dommene angiver. Dette vil med sikkerhed kræve præjudiciel

forelæggelse i den konkrete sag. Det er en betingelse, at den strategiske miljøvurdering gennemføres seneste samtidig med høringen af lovforslaget.

Jeg skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at ministeriet tidligere, bl.a. har SMV-vurderet husdyrgødningsbekendtgørelsen², der havde høringsfrist den 15. november 2018. Det fremgår bl.a. af miljørapporten³, at:

"[...] Miljøvurderingen gennemføres efter reglerne i lov om miljøvurdering af planer og programmer og konkrete projekter (VVM)3, (herefter: miljøvurderingsloven). Det følger af miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1, at myndigheden skal gennemføre en miljøvurdering af planer og programmer, bl.a. hvor disse udarbejdes inden for landbrug og fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til anlæg til intensiv husdyravl. En bekendtgørelse kan anses som en plan eller et program efter miljøvurderingslovens regler.[...]" (min fremhævelse).

Det skal for god ordens skyld fremhæves, at det af høringsbrevet fremgår, at:

"[...]Ændringerne i husdyrgodkendelsesbekendtgørelsen omfatter navnlig:

- Særskilte emissionsfaktorer for avlsorner
- Præcisering af regler om kontinuitetsbrud
- Ophør af to overgangsbestemmelser[...]"

Betydningen for arealanvendelsen (og dermed også for, hvorvidt der skal gennemføres SMV) for den førnævnte bekendtgørelse var til at overse. Bekendtgørelsen havde, uden at forsmå vigtigheden af enhver ændring af regler og love, en relativ lille betydning, sammenlignet med det nærværende forslag. Det fremgår så vidt vides ikke direkte af høringen af bekendtgørelsen, men forklaringen på, at bekendtgørelsen blev underlagt SMV skyldes måske, at husdyrgødningsbekendtgørelsen ikke tidligere havde været underlagt SMV?

Naturbeskyttelsesloven, herunder lovens § 3, er på samme vis aldrig blevet SMV-vurderet. Modsat bekendtgørelsen, er det foreliggende lovudkast imidlertid af betydeligt omfang, både økonomisk, gødningsmæssigt, ift. arealanvendelsen og miljøet.

Udkastet har betydning for anlægstilladelser (miljøgodkendelser) til husdyrbrug, idet der udbringes husdyrgødning på § 3-arealerne. Dette har selvsagt betydning for, hvorvidt et husdyrbrug kan opretholde sin lovlige produktion. Slutteligt, så er en del af arealerne, ud over at være omfattet af § 3 også er udpeget som habitatområder. Desuden skal det jo understreges, at ministeriet jo selv er af den opfattelse, at § 3 er en del af opfyldelsen af fuglebeskyttelsesdirektivet – et misforstået synspunkt, men i denne sammenhæng set fra ministeriets synspunkt, også har betydning for de EU-retlige forviklingen ift. at gennemføre SMV, se EU-dom C-411/17.

Det er klart, at i det omfang, at ministeriet postulerer (uden nærmere redegørelse eller dokumentation), at lovforslaget er godt for miljøet, og derfor kan undlade SMV, så strider dette jo netop mod de førnævnte EU-domme. Det skal samtidig bemærkes, at det ikke er et krav, at der skal ske en miljøforbedring, at der

² Link: <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/62334>

³ Link: <https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/b13f4abc-56e8-4569-a209-efc808101674/milj%C3%B8rapport%20oktober%202018.pdf>

udløses miljøvurdering. Blot det forhold, at der er en påvirkning, udløser kravet om vurdering (fx efter VVM-direktivet og habitatdirektiv). En mindre ændring i en fredningskendelse udløste krav om SMV for et beskyttet bjergområde i Grækenland (C-290/15 / C-379/15).

Konklusionen er, at ministeriet umuligt kan forsvare, at et forbud mod gødskning, sprøjtning og jordbearbejdning på 37.000 ha, ikke udgør et indgreb, der pligtigt skal SMV-vurderes.

Spørgsmål, anmodninger, m.v.

Ministeriet anmodes venligst om at tage stilling til nedenstående:

- Ministeriet anmodes om detaljeret at dokumentere opgørelserne med de 37.000 ha, der i dag har en gødningsnorm.
- Ministeriet anmodes om at redegøre for, om lovforslaget kan have konflikter med langvarige støtteordninger, f.eks. MVJ.
- Ministeriet vurderer, at 29.000 ha kan få et tab på 650 kroner pr. hektar, men vurderer samtidig, at mange af arealerne er så ekstensivt drevet, at indgrebet ikke vil medføre et udbyttetab. Hvad beror denne vurdering og beregning på?
- Hvor meget ekstra tid, vurderer ministeriet, at der skal bruges på bekæmpelse af flyvehavre og bjørneklo, når man som udgangspunkt ikke må anvende sprøjtemidler?
- Ministeriets bedes uddybe, hvordan dispensationsordningen for sprøjtemidler i praksis skal foregå, herunder fastlægge tidsforbruget for myndigheder og landmænd
- Ministeriet bedes uddybe, hvornår der kan meddeles dispensation for invasive arter, herunder bjørneklo, hybenrose og flyvehavre, m.v.?
- Det forekommer desuden uklart om det fortsat vil være lovligt at anvende sprøjtemidler i 2 meter bræmmen langs vandløb, der typisk er arealer, hvor der vokser invasive arter?
- Det fremgår af lovforslagets alm. del, afsnit 2.3, at: *"[...]Forbuddet har efter Miljø- og Fødevarerministeriets samlede vurdering karakter af generel, erstatningsfri regulering, der er begrundet i væsentlige, naturbeskyttelsesmæssige interesser[...]"*.
 - o Der er tilsyneladende blevet udarbejdet en vurdering af, hvorvidt forslaget er generel erstatningsfri regulering. Ministeriet anmodes om at fremlægge den vurdering, hvordan den end ser ud, der er foretaget inden lovforslaget er blevet udarbejdet.
- Det fremgår af lovforslaget, alm. del, afsnit 2.3, at: *"[...]Der er herved bl.a. lagt vægt på, at forbuddet omhandler ekstensivt drevne naturarealer, og at forbuddet ikke vil hindre en fortsættelse af anden lovlig anvendelse af arealerne til **bl.a.** afgræsning.[...]"* (min fremhævelse).
 - o I det, der står: "bl.a." vil ministeriet venligst redegøre udtømmende for, hvilke landbrugsmæssige driftsformer ministeriet tænker på, der i dag er en nuværende driftsform på arealet og som efter forslaget er indført, kan fortsætte?
- Har ministeriet overvejet, at det forhold, at man ikke kan have et skifte mellem afgræsning, slæt (med gødningstildeling), pløjning, vil medføre, at arealerne opgives, hvilket vil indebære, at der i realiteten bliver færre arealer, der fremover afgræsses, fordi afgræsning alene er en underskudsforretning.
- Det fremgår af forslaget, Alm. del, afsnit 3, at: *"[...]Et forbud mod sprøjtning, gødskning og omlægning af § 3-beskyttede arealer vil samlet set forbedre forholdene for vilde dyre- og plantearter, der er tilknyttet de beskyttede områder, og dermed forbedre naturen på arealerne[...]"*

- Lovforslaget synes ikke af at være ledsaget af nogen miljømæssig vurdering. Ministeriet bedes venligst fremlægge den vurdering, der tilsyneladende peger på, at forslaget er miljøforbedrende.

Dispensation

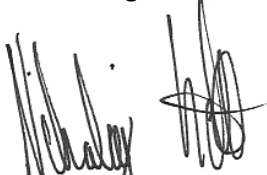
Lovforslaget lægger op til, såfremt det vurderes, at forbuddet i det enkelte tilfælde udgør et ekspropriativt indgreb, vil miljøministeren med forslaget få adgang til at ekspropriere råderetten over den pågældende ejendom. Desuden har ministeren i et sådant tilfælde også mulighed for at dispensere fra forbuddet mod gødskning, sprøjtning og jordbearbejdning. Sagt på en anden måde, er dispensationsmuligheden kun indført for at undgå at lovforslaget kommer til at koste staten penge. Det er selvfølgelig useriøst, at der lægges op til dispensation i de tilfælde, hvor indgrebet overstiger den usynlige målestok (som ingen kender) for, hvornår indgreb er ekspropriation, når hele ordningen generelt utvivlsomt er ekspropriativ.

Ikrafttræden og overgangsbestemmelser

Lovforslaget lægger op til, at forbuddet træder i kraft den 1. juli 2022, så lodsejerne får mulighed for at indrette driften.

Vi må dog anmode om at dispensationsbestemmelsen træder i kraft med det samme, så lodsejeren har mulighed for at søge dispensation inden forbuddet træder i kraft. Vurderingen af, om et indgreb er ekspropriativt skal selvfølgelig foretages inden indgrebet finder sted ellers må det konstateres, at lovgiver ingen respekt har tilbage for den grundlovssikrede ejendomsret.

Med venlig hilsen



Nikolaj Schulz

Chefjurist

Bæredygtigt Landbrug

mobil. +45 60 14 12 30

E-mail: nsc@baeredygtigtlandbrug.dk

Web: www.baeredygtigtlandbrug.dk