

K e n d e l s e

afsagt den 26. juni 2015 af Vestre Landsrets 7. afdeling (landsdommerne Lars E. Andersen, Mogens Heinsen og Katrine Wittrup-Jensen (kst.)) i 1. instanssag

V.L. B-1645-13

Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug som mandatar for 2K Kristensen I/S m.fl.
(advokat Hans Sønderby Christensen, Randers)

mod

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

og

NaturErhvervstyrelsen

(Kammeradvokaten ved advokat Britta Moll Bown, København, for begge)

Biintervenienter:

Danske Svineproducenter

og

Landsforeningen for Danske Mælkeproducenter

(advokat Gert Lund, Aarhus, for begge)

Denne sag drejer sig navnlig om, hvorvidt gødskningsbekendtgørelserne, der er udstedt med hjemmel i gødningsanvendelsesloven, er i strid med Rådets direktiv 91/676/EØF af 12. december 1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (nitratdirektivet), i den udstrækning de fastsætter begrænsninger for gødskning med kvælstof.

Sagsøgerne, Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug som mandatar for 2K Kristensen

I/S m.fl., har fremsat begæring om, at søgsmålet tillægges opsættende virkning, således at de danske regler helt eller delvist skal sættes ud af kraft, mens sagen verserer.

Begæringen er udskilt til særskilt, mundtlig behandling, og her har parterne nedlagt følgende

Påstande

Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug har nedlagt påstand om principalt, at søgsmålet tillægges opsættende virkning i forhold til de, i de med hjemmel i gødningsanvendelseslovens udstedte bekendtgørelser, fastsatte normer for gødskning med kvælstof, subsidiært, at søgsmålet tillægges opsættende virkning i forhold til de, i de med hjemmel i gødningsanvendelseslovens udstedte bekendtgørelser, fastsatte normer for gødskning med kvælstof for så vidt angår kravet om yderligere reduktion end 10 % (reduktion til landekvoten 2003/2004), mere subsidiært således, at tilsidesættelse af gødningsnormer ikke kan sanktioneres med krydsoverensstemmelse, mest subsidiært, at søgsmålet tillægges opsættende virkning i forhold til træk i EU-støtte som led i krydsoverensstemmelse for så vidt angår gødskning højere end økonomisk optimum minus 18,12 %, men lavere end i henhold til ligevægtsprincippet, og tertiært således, at de sagsøgte praksis knyttet til gentagelse af krydsoverensstemmelse opsættes.

De sagsøgte, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri samt NaturErhvervstyrelsen, har nedlagt påstand om, at begæringen om opsættende virkning ikke tages til følge.

Sagsfremstilling

I 1987 udarbejdede Miljøstyrelsen en handlingsplan, Vandmiljøplan I, med det overordnede formål at nedbringe forureningen med næringssalte, kvælstof og fosfor i det danske vandmiljø fra industri, landbrug og kommunale rensningsanlæg. Baggrunden for planen var, at en række undersøgelser havde vist, at der siden 1950'erne var kommet stadigt mere kvælstof og fosfor i grundvandet og overfladevandet. På dette tidspunkt var den mest omfattende opgørelse over kvælstof- og fosforbelastningen af miljøet beskrevet i Miljøstyrelsens NPO-redegørelse fra 1984. De data, der var anført i redegørelsen, viste, at der var en årlig udvaskning af kvælstof på 290.000 tons. Reduktionsmålet blev sat til 50 %.

I april 1991 udarbejdede Landbrugsministeriet en handlingsplan for en bæredygtig udvikling i landbruget på grund af en statusredegørelse fra maj 1990, hvoraf fremgik, at vandmiljøplanens mål antageligt ikke kunne nås i 1992 eller senere. Forud herfor var der afholdt en konsensus-konference med det formål at fortolke og sammenfatte den nyeste viden på området for at skabe et miljømæssigt fundament for handlingsplanen. Hovedkonklusionen fra konferencen var blandt andet, at der fortsat var store problemer med vandkvaliteten i grundvandet, vandløbene, søerne, fjordene og havet. Der blev herefter iværksat yderligere foranstaltninger, herunder kontrol med landmændenes udarbejdelse af gødningsplaner.

Den 19. december 1991 fik medlemsstaterne meddelt nitratdirektivet 91/676/EØF. Direktivet fastlagde et højst tilladeligt indhold af nitrat i drikkevandet og havde blandt andet til formål at forebygge risikoen for eutrofiering. Direktivet var ikke til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholdte eller indførte strengere beskyttelsesforanstaltninger til forebyggelse af yderligere vandforurening.

I november 1997 anmodede Europa-Kommissionen om at få belyst, om Danmark overholdt nitratdirektivets mål som anført i artikel 1. På denne baggrund, og da det Nationale Vandmiljøovervågningsprogram, NOVANA, gennem flere år havde vist, at reduktionsmålene antageligt ikke kunne nås, blev Vandmiljøplan II udarbejdet og vedtaget som en politisk aftale den 17. februar 1998. Målet var at virkeliggøre en reduktion af markbidraget med 100.000 tons kvælstof senest i 2003. Der manglede på dette tidspunkt en reduktion på yderligere 37.000 tons. Et af virkemidlerne til at opnå målet var at nedsætte kvælstofnormen med 10 %.

Der blev gennemført en midtvejsevaluering af Vandmiljøplan II i 2000 for at vurdere, hvorvidt der samlet set måtte forventes en reduktion af markbidraget på under eller over 100.000 tons kvælstof ved udgangen af 2003. Den samlede vurdering var, at der ville mangle en reduktion på 7.000 tons nitrat for at nå målsætningen. På denne baggrund vedtog Folketinget i foråret 2001 en række justeringer af virkemidlerne gældende fra 2001/2002, blandt andet en reduktion af brødhvedearealet til maksimalt 50.000 hektar.

Der blev ligeledes i 2000 gennemført en økonomisk midtvejsevaluering af Vandmiljøplan II. De økonomiske beregninger indeholdt dels en vurdering af de samlede omkostninger, dels en vurdering af hvilke tiltag, der var de mest omkostningseffektive målt som redukti-

onsomkostningen pr. kg nitrat. Det fremgik af evalueringen blandt andet, at ud fra de gennemførte beregninger syntes normsænkningen at være et af de mest omkostningseffektive tiltag, men også at der syntes at være et behov for mere præcise undersøgelser fra den faktiske gødningspraksis.

En genberegning fra november 2002, i en rapport om effekten af virkemidlerne i Vandmiljøplan I og II set i relation til en ny vurdering af kvælstofudvaskningen i midten af 1980'erne, viste, at den årlige kvælstofudvaskning i midten af 1980'erne havde været i størrelsesordenen 310.000-320.000 tons kvælstof og var således større end oprindelig antaget i Vandmiljøplan I.

I december 2003 udgav Danmarks Miljøundersøgelser og Danmarks JordbrugsForskning en slutevaluering af Vandmiljøplan II. Det fremgår af konklusionen blandt andet, at der i perioden fra midt i 1980'erne til 2002 var opnået en reduktion i kvælstofudvaskningen på ca. 143.000 tons nitrat pr. år, og at der forventedes en yderligere reduktion på ca. 6.000 tons nitrat for 2003, hvilket sammenfattende ville være en reduktion på ca. 48 %. Det forventede resultat ville således være tæt på den oprindelige målsætning.

Den 2. april 2004 blev der indgået en politisk aftale om Vandmiljøplan III for 2005-2015 med evalueringer i 2008 og 2010. Forud for aftalen var der gennemført flere undersøgelser med henblik på at sikre et fagligt grundlag for de politiske drøftelser og forhandlinger. Det blev aftalt blandt andet, at målsætningen for kvælstofudvaskningen fra landbruget skulle reduceres med minimum 13 % i 2015 i forhold til 2003. Der blev foretaget en teknisk justering af normfastsættelsessystemet, så normerne fortsat som hovedregel skulle fastlægges uden hensyntagen til proteinværdi, men således at normreduktionen maksimalt kunne fastsættes til 10 % under det driftsøkonomiske optimum, som besluttet i Vandmiljøplan II.

I december 2008 blev der udarbejdet en midtvejsevaluering af Vandmiljøplan III. Det blev her konkluderet blandt andet, at der ikke kunne påvises nogen sikker reduktion i kvælstofudvaskningen i perioden 2003-2007.

Den 16. juni 2009 blev der indgået en politisk aftale om Grøn Vækst, der skulle sikre, at Danmark frem til 2015 levede op til sine miljøforpligtelser og samtidig skulle styrke vækst og beskæftigelse, og den 7. september 2012 udkom den danske nitrathandlingsplan for 2008-2015.

Af et notat af 29. april 2015 fremgår bl.a., at SEGES (tidligere Videntret for Landbrug og Videntcenter for Svineproduktion) har beregnet, at tabet for en gennemsnitlig heltidsbedrift som følge af kvælstofnormerne har svinget mellem 80.000 og 200.000 kr., at gennemsnitstabene for årene 2009 - 2014 har ligget på 136.000 kr. for heltidsbedrifter, og at det samlede tab for alle heltidsbrug beløber sig til næsten 9 mia. kr., svarende til ca. 44 % af landbrugets samlede driftsresultat fra 2009 til 2013.

Forklaringer

Der er afgivet forklaring af Carl Åge Pedersen, Jesper Pagh, Lars Møller, Merete Styczen, Jens Christian Refsgaard, Flemming Møhlenberg, Gitte Blicher-Mathiesen, Jørgen E. Olsen og Brian H. Jacobsen.

Carl Åge Pedersen har forklaret blandt andet, at han arbejder for SEGES. Han er oprindeligt uddannet fra Landbohøjskolen i København i 1977. Han arbejder med optimering af gødsning, men også med den indvirkning gødsning har på miljøet.

Han sidder i et normudvalg, der indstiller kvælstofnormer til NaturErhvervstyrelsen. Indstillingerne baseres blandt andet på de årlige forsøg, der sker på markerne, hvilket også indebærer kvælstofsforsøg.

Forevist bilag 93 (ekstraktens side 4766), der er udarbejdet af NaturErhvervstyrelsen, har han forklaret, at "behovspose" dækker over, hvor meget gødning, der skal til for at opnå et økonomisk optimum. Det er ikke nødvendigvis det samme, som hvad der er det økonomisk optimale. Den samlede behovspose for 2014/2015 var på 440.846 ton nitrat, og der måtte anvendes 361.726 ton nitrat for hele landet dette år.

Han har udarbejdet et notat om, hvad forskellige stigningstakster for udbytte vil betyde for den reelle reduktionsprocent af kvælstofnormerne (ekstraktens side 4451). Hans konklusion er her, at reduktionsprocenten for vinterhvede efter korn på lerjord er mellem 22 og 30 % og ikke 18,12 %, som er det officielle tal. Reduktionen er altså reelt større end den officielle normreduktion. Han måtte opstille nogle forudsætninger for at kunne foretage beregningerne, da det ikke er muligt at sige med sikkerhed, hvordan afgrødernes udbytte og dermed kvælstofbehov ville have udviklet sig, hvis ikke kvælstoftilførslen havde været

holdt nede.

I Danmark skal landmændene selvangive hvor meget gødning, de anvender. Hvis de overgødsker, kan de blive sanktioneret med blandt andet bøder. I de øvrige EU lande er normerne retningsgivende, hvilket vil sige, at det alene er vejledende normer.

Det er LanboSyd – en lokal landboforening – der har udarbejdet bilag 55 (ekstraktens side 4726). De har tolket på ligevægtsprincippet, og ”ligevægt” er her ensbetydende med det biologiske behov for gødning for planternes maksimale udbytte, dvs. det punkt hvor afgrøderne ophører med at respondere på yderligere gødning. Han har ikke været med til at foretage beregningerne, og han har ikke kvalitetssikret tallene.

Han har udarbejdet notatet om forskellen på mængden af kvælstof, som tilrådes tilført i Schleswig/maksimalt må blive tilført 4 afgrøder i Danmark (ekstraktens side 4578). I Danmark er der kvoter, men i Tyskland er der alene en vejledning for, hvor meget de må gødske med. Den danske kvote er 22 % lavere end den vejledende norm i Tyskland. Ud over den vejledende norm, må de tyske landmænd gødske med et overskud på højst 50-60 kg nitrat pr. hektar. De tyske landmænd kan blive pålagt at udarbejde et næringsstofsregnskab, og de kan miste hektarstøtte, hvis de gødsker for meget. Samlet set kan de gødske med 65-72 % mere end de danske landmænd uden at blive sanktioneret. Den tyske vejledende norm vil efter hans opfattelse være det optimale i Danmark, men de 65-72 % mertilførsel vil overskride grænsen for ligevægt. Så vidt han ved, er Europa-Kommissionen ikke tilfreds med Tyskland. Nitratindholdet i deres drikkevand er stigende, særligt de steder, hvor de tilfører biogasaffald. Det burde dog ikke betyde, at Tyskland skal ændre på deres vejledende normer.

Han er enig i Planteavlsorientering – 237 (ekstraktens side 4565), der er udarbejdet af hans kollegaer. Orienteringen omhandler betydningen af undergødskning og viser, at udbyttet bliver lavere, værdien af afgrøderne bliver dårligere, og proteinindholdet – og dermed kvaliteten – bliver ringere ved undergødskning. Det er navnlig det lave proteinindhold, der er kritisk for økonomien.

Danmark er det eneste land i EU, der har regler, der medfører, at der tilføres mindre gødning, end hvad afgrøderne har brug for. Han har alene kendskab til et mindre område i Holland, hvor der undergødskes på grund af for højt nitratindhold i grundvandet. Når man ser

på afgrødens behov, skal det opfyldes af dels husdyrgødning, dels af handelsgødning. Husdyrgødning har ikke den samme effekt som handelsgødning, og derfor skal den ikke medregnes fuldstændigt i en behovsopgørelse.

Han har ikke udarbejdet notatet om konsekvenser af ændrede gødningsnormer af 4. maj 2015 (ekstraktens side 4601 ff.), men han er enig i indholdet. Notatet viser, hvordan en forbedring på 2.000 kr. pr. hektar på indtjeningen fra markbruget vil kunne hjælpe landmændenes overlevelsesmulighed. Beløbet er nok meget sigende for den forbedring, der kunne opnås ved andre gødskningsregler.

Han er ikke enig i IFROs udredning (ekstraktens side 4308 ff.), om end han er enig i flere af udsagnene. IFRO skønner anderledes, end han gør, dels med henblik på udbytterne, dels med henblik på proteinindholdet. IFROs udredning er endvidere ældre end de notater, han har udarbejdet. Han mener, at det er påvist, at jorden leverer omkring 37 kg mindre nitrat pr. hektar end i 1980'erne. Det blev ikke anerkendt tidligere. Det er hans opfattelse, at de forsøg, der er foretaget, understøtter SEGES' tal, ikke IFROs tal. IFRO regner med, at der er brugt 30 kg nitrat for lidt, mens SEGES regner med, at der er brugt 50 kg nitrat for lidt. Dette er en betydelig forskel.

Landmænd med kvægbrug har mulighed for at søge om undtagelse for den mængde af husdyrgødning, som de må bringe ud. Såfremt den enkelte ejendom lever op til kravene om sædskifte – og har tilstrækkeligt med græsmarker – kan de blive undtaget, fordi udvaskningen ikke vil blive øget ved en større brug af husdyrgødning. Undtagelsen omfattede ca. 1507 ejendomme med kvægbrug i 2012, i alt 134.698 hektar. Den samlede kvote for kvælstof ligger dog fast uanset denne undtagelse.

Reglerne om krydsoverensstemmelse betyder, at såfremt en landmand gødske over sin kvote, så må han regne med at blive trukket i EU-støtten. Der kan ske fradrag med 60 %, og støtten kan fjernes med tilbagevirkende kraft.

Jesper Pagh har forklaret blandt andet, at han er vicekoncerndirektør i DLG og har ansvaret for foderrelaterede aktiviteter, herunder produktion af fabriksfremstillet foder. DLG har et internationalt fokus og en omsætning på 60 mia. kr. om året. 51-52 % af omsætningen er i Tyskland og godt 30 % i Danmark. Handlen med korn er på knap 4,5 mio. tons i Tyskland, knap 3 mio. tons i Danmark og knap 1 mio. ton i Sverige.

Effekten og indholdet af protein pr. hektar er ca. 56 % større i Tyskland end i Danmark. I Tyskland er der en langt større del af arealet, der bruges til brødhvede. Den tyske hvede dyrkes med henblik på, at det kan bruges til brødhvede, og ca. 55-60 % af produktionen bliver godkendt som brødhvede.

I Danmark dyrkes der hvede på ca. 700.000 hektar. På 41.000 af disse hektar, dyrkes der hvede, der gerne skulle blive godkendt som brødhvede. Det er kun 40-45 % af høsten, der årligt godkendes som brødhvede. Proteinindholdet i hveden har stor betydning for, om det kan godkendes som brødhvede. I Danmark skal landmanden modtage et brødhvedetillæg for at have lov til at tilføje mere gødning med henblik på at kunne dyrke brødhvede. Landmanden skal indgå en kontrakt med DLG for at få tillægget, og landmanden skal således opfylde nogle betingelser. Det er DLG, der giver tillægget.

I maj 2015 skrev han et notat om reelle konsekvenser af dansk produceret korns lave og faldende proteinindhold (ekstraktens side 4592). Han har sammenlignet det gennemsnitlige proteinindhold i dansk, nordtysk og svensk foderhvede for 2014. Tallene er baseret på et stort antal prøver af foderhvede, og det har vist sig, at det gennemsnitlige proteinindhold i dansk foderhvede udgjorde 8,4 %, mens det i Tyskland udgjorde 10,7 % og i Sverige 10,4 %. Når DCA – Nationalt center for fødevarer og jordbrug – (ekstraktens side 4438 og 4444) er nået frem til et højere spænd på 8,6-10,2 % indhold af råprotein i vinterhvede, mener han, at forskellen kan ligge i, at DCAs tal er fra et sortsforsøg.

Der er et minimumsbehov for protein i det foder, en gris skal indtage, uanset om den skal bruges som slagtesvin eller som avlsso. Hvis minimumsbehovet ikke kan opfyldes via foderhveden, så må fodret tilsættes fx sojaskrå, solsikkekrå mv. Disse skrå importeres primært fra Argentina og Brasilien. Der importeres ca. 1,5 mio. tons sojaskrå og ca. 550.000-600.000 tons solsikkekrå hvert år. Ca. 500.000 af disse tons importeres på grund af det dalende indhold af protein i det danske korn. Det har ikke den store ernæringsmæssige betydning for grisen, at foderet tilføres disse skrå, men det er dyrere. Hvis smågrise får for meget sojaskrå, kan de få diarré. Det kan afhjælpes med mere fiber i fodret eller med medicin.

For 10-12 år siden eksporterede danske landmænd stort set ikke smågrise, men det gør de nu. Der er flere grunde til, at eksporten stiger. Det er blandt andet på grund af harmonise-

ringskrav, lønninger, smågrisenes sundhed mv., men efter hans opfattelse er det det lave proteinindhold, der er langt den overvejende grund til den stigende eksport. På grund af eksporten er der færre smågrise at fodre med dansk korn, og derfor eksporteres der også mere foderkorn. Det danske korn bliver solgt som EU-hvede, men han frygter, at det snart vil rygtes hos køberne, at det danske korn indeholder mindre protein end kornet fra de øvrige EU lande. Han mener, at udviklingen er alarmerende.

Når DLG udmelder priser for eksporthvede, vil de se på proteinindholdet. Er der mindre end 10,4 % protein i indholdet, afregnes der alene til priser for foderhvede. I basisprisen for foderhvede er der taget hensyn til det lave indhold af protein. Reguleringen af prisen tager herefter afsæt i indholdet af urenheder, vandindhold mv.

Lars Møller har forklaret blandt andet, at han er direktør i Spar Nord Bank A/S. I de seneste 15 år har han været medlem af bankens direktion og er øverst ansvarlig for kreditgivning og udlån. Banken har finansieret landbruget i 100 år og har en markedsandel på 5-6 % på landbrugsområdet. Han sidder i DLR Kredit A/S' bestyrelse, hvor han er formand for risikoudvalget.

Han er enig med Finanstilsynets undersøgelser og vurderinger af udlån til landbruget. Landbruget er stærkt udfordret, og derfor har Finanstilsynet ret i, at pengeinstitutterne bør se nærmere på deres udlån til landmændene. Finanstilsynet har opstillet nogle satser for værdien af jord og driftsbygninger, som pengeinstitutterne bør anvende i deres beregninger, når en landmand kommer i betydelige økonomiske vanskeligheder. Denne værdi har banken fået bekræftet, når de har måttet realisere et pant hos en landmand.

Tidligere belånte banken til en højere værdi efter en vurdering af jord og besætning, men det har vist sig, at vurderingerne har været for positive. Landmændenes indtjeningsevne er for dårlig. Det har vist sig, at indtægterne ikke står mål med udgifterne, og i sidst ende kan banken blive nødt til at lukke for landbrugenes kreditter. Banken tænker sig dog godt om, før dette sker.

I perioden 2008-2014 måtte banken nedskrive landbrugsengagementer med 692 mio. kr. 300 mio. kr. blev tabsafskrevet. Det samlede udlån udgjorde 3,5 mia. kr. Det fremgår af tal fra Finanstilsynet for 2013, at alle pengeinstitutter havde reserveret 11,4 mia. kr. til nedskrivning på landbrugsengagementer, og – for 2014 – at det samlede udlån fra pengeinsti-

tutter udgjorde 68 mia. kr. 3 % heraf var blevet nedskrevet. I alt var 13,5 mia. kr. nedskrevet på grund af dansk landbrug. Efter hans opfattelse kan den samlede gæld for landbruget opgøres til ca. 270 mia. kr. Ca. 68 mia. kr. er gæld til pengeinstitutter, og ca. 200 mia. kr. er gæld til realkreditinstitutter.

Landbrug på mindre end 10 hektar er ikke medregnet. Disse små fritidslandbrug har en samlet gæld på 100 mia. kr.

Han har kendskab til Natur- og Landbrugskommissionens statusrapport fra 2012 (ekstraktens side 3809 ff.). Han tror, at de tal, der er anført i tabel 7.3 (ekstraktens side 3824), er korrekte. Tallene anført i afsnit 7.10 om økonomisk udvikling på bedriftsniveau – alle store brug (ekstraktens side 3827) – er efter hans opfattelse ligeledes korrekte. Bruttoudbyttet er faldet mere end rentefaldet, hvilket samlet set ender i faldende indtjening.

Han er bekendt med tabellen fra SEGES fra april 2015 vedrørende beregning af akkumuleret tab ved underoptimale kvælstofnormer (ekstraktens side 4590-4591). Han er enig i tallene. Hvis landbrugets indtjening kunne stige med 1.000 kr. pr. hektar, ville driftsøkonomien blive forbedret med ca. 2,2 mia. kr., og således vil landbruget kunne forrente 55 mia. kr. mere set over for den samlede gæld på 270 mia. kr.

Merete Styczen har forklaret blandt andet, at hun er adjungeret professor ved Københavns Universitet. Hun blev i 1981 uddannet agronom, og i 1988 erhvervede hun en ph.d.-grad. I 1990 arbejdede hun med nitrat under NPO-projektet, der vedrørte næringsstofudvaskning fra arealer i landbruget, herunder i Karup. Hun var på dette tidspunkt ansat på DHI, Dansk Hydraulisk Institut. Frem til 2008 var hun med i mange projekter om udvaskning af nitrat. I 2008 kom hun til Københavns Universitet. Hun arbejder på Institut for Plante- og Miljøvidenskab.

Hun har afgivet skriftlige svar på spørgsmål om kvælstofudvaskning (ekstraktens side 4767 ff.). Landeovervågningsoplande – LOOP – er undersøgelser foretaget af DMU, Danmarks Miljøundersøgelser. Der er udvalgt små oplande forskellige steder i Danmark i et forsøg på at få et repræsentativt overblik over de danske jordtyper sammenholdt med det danske vejr. Oplandene er spredt ud over de naturlige variationer – domineret af landbrug. Områderne er på ca. 5-10 km². Der foretages målinger ved og i åer. I oplandene ved man præcist, hvad landmændene har gjort ved jorden. Der måles i rodzonen, i drænene og i det

øvre grundvand. Nogle steder måles der også dybere i grundvandet. Målingerne strækker sig over lang tid og har lange tidsserier. De begyndte i 1990'erne.

I rapporten for 2013 for landeovervågningsoplande fremgår en beregnet udvaskning af kvælstof af tabel 5.1 (ekstraktens side 4505). Efter hendes opfattelse er tallene repræsentative for Danmark. Der er dog statistiske usikkerheder. Der er fx lidt mere husdyrgødning i oplandene end i hele Danmark generelt set, men særligt på grund af de lange tidsserie, er det hendes opfattelse, at det er en rimelig beskrivelse for hele landet. Tabellen viser, at der ikke er meget udvikling i udvaskningen fra 2000 og frem til 2013. Hun har kendskab til andre udvaskningsberegninger – en rapport for 2007-2011 (ekstraktens side 4023), hvor man har forsøgt at sammenstille forskellige estimer, herunder tallene fra LOOP og andre metoder. Disse tal er meget enslydende med tabel 5.1.

Der vil ske en større udvaskning af kvælstof fra en bar mark, end hvis der dyrkes en efterafgrøde som fx rajgræs. Efter hendes opfattelse vil efterafgrøder kunne reducere udvaskningen med 25-37 kg nitrat pr. hektar.

Jens Christian Refsgaard har forklaret blandt andet, at han siden 2000 har været forskningsprofessor hos GEUS, de nationale geologiske undersøgelser for Danmark og Grønland. Før dette har han arbejdet i 20 år for DHI. Hos GEUS arbejder han i hydrologisk afdeling, hvor han har det faglige ansvar. De arbejder for en bedre viden om grundvandet og overfladevandet og ser på klimaændringer – også i forhold til nitratkredsløbet fra rodzonen og videre ned til grundvandet og ud i havet.

Der er en sundhedsrisiko, hvis der er for meget nitrat i vores drikkevand. For så vidt angår havet og vandmiljøet, så kan for meget nitrat medføre for høj algevækst.

Foreholdt pkt. 2.3, "Groundwater", vedrørende en dansk indberetning til Europa-Kommissionen (ekstraktens side 2492), har han forklaret, at 17 % af de prøver, der er udtaget fra overvågningerne, har vist et indhold på mere end 50 mg nitrat pr. liter. Det er vanskeligt at sige, om det er dækkende for det danske grundvand. Der er forskellige opfattelser af, hvor langt nede i jorden det danske grundvand er. Det kan være det vand, der ligger under den mættede zone – grundvandsspejlet – og flere hundrede meter ned. Drikkevandet hentes oftest 20 til 70 meter nede i jorden, men overvågningsprøverne er nok taget længere oppe for at kunne få advarsler – "early warning" – i det yngre grundvand i tilfælde af forhøjet

kvælstof. Prøveindtagene ligger fra ca. 1½ meter til ca. 70 meter under terræn, men der tages flest prøver i de øverste 30 meter. Prøverne anvendes også til at se på andre ting som bl.a. pesticider. Der tages oftere prøver de steder, hvor der har vist sig at være nitrat.

Når nitraten siver ned gennem jordlagene, vil der blive mindre og mindre af den. Der vil være mest i de øverste 10-20 meter – og 60 meter nede, vil der stort set ikke være noget tilbage. Nitraten forsvinder i de iltfrie zoner. Der er grundvandsboringer både i de lave og i de øvre zoner. Han vurderer, at ca. 2/3 af nitraten fra rodzonen vil være forsvundet, før det når havet.

Flemming Møhlenberg har forklaret blandt andet, at han arbejder hos DHI som chefbiolog og er uddannet cand.scient. i biologi og kemi. Han har arbejdet med vandmiljø siden 1999. I DHI arbejder de løsningsorienteret med nitrat. De udregner matematiske modeller og sætter naturen på formler og har således ikke et kemisk laboratorium.

Af den samlede mængde vand i Kattegat og i indre farvande stammer kun 0,3-0,4 % vand fra danske vandløb. Det tager 30-50 år at udskifte alt vandet i Østersøen.

Der har været to større perioder med iltsvind i farvandet om Danmark. Det var i 1980'erne og igen i 2002. Man troede, at iltsvindet skyldtes landmændene og deres udledning af nitrat. Efter hans opfattelse handlede det mere om temperaturen, og at det har været store mængder opvarmet overfladevand fra Skagerrak og Atlanterhavet, der førte et højt nitratindhold med sig. Hvis landbrugets nitratforbrug var en faktor, så var det fra landbrug i alle landene om Østersøen. Vindenergien har også en stor betydning for ilt. Vindenergien kan under de rette omstændigheder sørge for, at overfladevandet bliver blandet i fjordene, hvorved bunden tilføres ilt. Vindenergien var forholdsvis høj i 1989 og 1990, men blev herefter mindre i årene frem til 2007.

Han mener, at det er svært at sige, hvilken betydning reduktionen i udvaskningen af kvælstof har, da der er mange faktorer, der spiller ind, men han mener, at temperaturens indflydelse på iltindholdet kan opgøres til 50 %, og kvælstoffens indflydelse til 16-20 %.

Gitte Blicher-Mathiesen har forklaret blandt andet, at hun er uddannet biolog fra Aarhus Universitet og har en ph.d. i biologi. Hun var ansat hos DMU, under Miljøministeriet – og nu under Aarhus Universitet. Hun er tilknyttet Institut for Bioscience på DCE, Nationalt

Center for Miljø og Energi. DCE rådgiver de danske myndigheder, herunder NaturErhvervstyrelsen, vedrørende landbrug og miljø mv., blandt andet med NOVANA-rapporterne.

Hun har været med i arbejdet med Vandmiljøplan II og har været med til at udarbejde slut-evalueringen fra december 2003 (ekstraktens side 1363). Her arbejdede hun med effekten af de enkelte virkemidler. Hun har om figur 3, rapportens side 17 (ekstraktens side 1378), forklaret blandt andet, at der ses en nedgang i handelsgødningen fra 1984 til 2002, mens husdyrgødningen stort set er på samme niveau. Det fremgår ligeledes, at udvaskningen af nitrat er faldet i samme periode. Nitratoverskud er det, der tilgår landbrugsproduktionen – foder og handelsgødning – fratrasket det, som landbrugene sælger. Overskuddet falder fra ca. 500.000 tons til godt 300.000 tons og svarer meget godt til reduktionen i forbruget af handelsgødning.

Virkemidlerne, der i rapportens tabel 6, side 27 (ekstraktens side 1388), er nævnt som harmonikrav, efterafgrøder, nedsatte normer, øget krav til udnyttelse af husdyrgødning og revision af normer, blev iværksat inde for samme periode. De har ikke haft data, der har gjort det muligt at se særskilt på posterne. Desuden er effekten indtrådt trinvist. Der er tale om beregninger – ikke målinger.

Til tabel 8, rapportens side 31 (ekstraktens side 1392), har hun forklaret blandt andet, at mindre forbrug af handelsgødning har effekt på de kystnære områder, hvilket fremgår af perioden 1989 til 2002. Når kornet er høstet, forbliver rødderne i jorden. Rødderne omsættes i løbet af efteråret, hvorved der frigøres nitrat, der udvaskes.

Hun var medforfatter på rapporten ”Landeovervågningsoplande 2011” (ekstraktens side 3277). Der er tale om overvågning af aktiviteter i små vandløbs oplande på 5-15 km². Der er i alt 6 oplande, hvor der indhentes oplysninger om gødningsforbrug, husdyr, gødningsaktivitet, kornavl, efterafgrøder mv. fra landmændene. Der er tre områder i Jylland, et på Fyn og to på Sjælland. Der måles i alt på 5 af oplandene, og der skrives en rapport hvert år ud fra de indhentede data. Hun kan ikke sige, at overvågningen og målingerne er 100 % repræsentative for hele landet, men de dækker en stor del af variationerne for jordtyper og vejrforhold.

Om figur 3, rapportens side 13 (ekstraktens side 3287), har hun forklaret blandt andet, at

der ofte er kvægbrug, hvor der er sandjord. Kvægbrugene anvender ikke lige så meget handelsgødning, som planteavlsbrugene gør. Figuren er baseret på beregninger, men oplysningerne om udvaskningen er målt. Figuren viser, at der er en højere transport af nitrat til vandløbene fra lerjorden, selvom der tilføres mere gødning samlet set til sandjorden. I naturoplande, hvor der ikke gødes, udledes der 2-3 kg nitrat pr. hektar. Nitraten kommer her fra atmosfæren, bakterier, snegle mv.

Til figur 3.2, rapportens side 21 (ekstraktens side 3295), har hun forklaret blandt andet, at brakmarkernes udfasning kom i ca. 2007, hvorefter landmændene også begyndte at dyrke disse marker. Dette har betydet en mindre stigning i nitratkvoten.

Om tabel 5.1, rapportens side 52 (ekstraktens side 3326), har hun forklaret blandt andet, at beregningerne viser et stort fald i udvaskningen af kvælstof fra 1991 til 2003. Dette ligger forud for den store stramning i normreduktionen, der blev indført med Vandmiljøplan II og III, der blev implementeret trinvist. Det store fald kan derfor forklares med blandt andet den forbedrede udnyttelse af husdyrgødning.

Hun var medforfatter på NOVANA-rapporten over vandmiljø og natur 2011 (ekstraktens side 3429 ff.). Figur 2.2, rapportens side 17 (ekstraktens side 3445), er baseret på målinger fra vandløbsstationer og på beregninger. Målingerne er kommet fra ca. 200 vandløb. Figuren viser, at transporten faldt fra ca. 100.000 ton nitrat til knap 60.000 ton nitrat, og der skete således et fald på 40 %.

Rapportens figur 6.4 på side 49 (ekstraktens side 3477) viser nitratinholdet fordelt på dybderne under terræn. Der ses et betydeligt fald i nitratinholdet i de øvre grundvandslag fra 1990-2011 – tydeligst i sandjordsområderne. Figur 6.6, rapportens side 51 (ekstraktens side 3479) viser, at jo ældre grundvandet er, jo mere nitrat er der i det. Dette skyldes, at vandet er ældre end vandmiljøtiltagene.

Kvælstof i fjordene giver flere næringsstoffer til alger, der således vil blive flere og begynde at skygge for blandt andet ålegræs. Der er meget fiskeyngel i ålegræs. Ålegræs er en tangplante, der spredes med frø. Den spreder sig meget langsomt med ca. 20 cm om året. Der er mange parametre, der har betydning for ålegræs, herunder vind.

Hun var medforfatter på rapporten om udviklingen i kvælstofudvaskning og næringsstof-

overskud fra dansk landbrug for perioden 2007-2011 (ekstraktens side 4023 ff.). Rapporten skulle blandt andet bidrage til vurderingen af den opnåede effekt af virkemidlerne og en vurdering af den samlede udvaskning af kvælstof fra rodzonen, som blev beregnet under Vandmiljøplan III. Niveauet for udvaskningen i denne periode var stort set det samme. Det kan blandt andet skyldes, at brakken udfases, at der kom krav om efterafgrøder, og at der skete ændringer i afgrødsfordelingen.

I rapporten for midtvejsevaluering af Vandmiljøplan II (ekstraktens side 954 ff.) beskrev de den forventede reduktion i kvælstofudvaskning (ekstraktens side 966). Forskellene på denne beskrivelse og på beskrivelsen i slutevalueringen (ekstraktens side 1363 ff.) er blandt andet, at der er brugt to forskellige modeller, NLES 3 og NLES 4, og at der er forskel på nedbørskorrektionen. Tallene er derfor ikke egnede til direkte eskalering til landsplan eller til en vurdering af effekten af virkemidlerne.

Jørgen E. Olesen har forklaret blandt andet, at han er professor på Aarhus Universitet og er uddannet agronom. Han har i mange år forsket i landbruget og miljøet, og han er medlem af Natur- og landbrugskommissionen. I 2012 var han med til at udarbejde en rapport for at se nærmere på landbrugets fremtid (ekstraktens side 3809 ff.).

Tabel 27.2, rapportens side 347 (ekstraktens side 3860), er en oversigt over elementer, der påvirker kvælstofposen og reduktionsposen. Kvælstofposen er den samlede mængde kvælstof, der er til rådighed som gødning i form af husdyrgødning og handelsgødning. Reduktionsprocenten er den, der reduceres med i forhold til det økonomisk optimale. Med Grøn Vækst-aftalen blev der i 2010 indført en ændring, hvorefter arealændringer i det dyrkede areal ikke kunne få kvælstofposen til at stige. Ændringer i udbytter har ikke betydning for kvælstofposens størrelse.

Afgrøderne har forskellige kvælstofbehov. Ændringer i afgrøderne vil derfor føre til ændringer i beregningen af kvælstofposen. Braklægningsordningen blev ophævet i 2007-2008. Landmændene valgte at opdyrke brakarealerne. Dette førte ikke til en større kvælstofpose og blev opfattet som en yderligere reduktion af kvoten, da mængden pr. hektar derved blev mindre.

Hvert år inddrages der ca. 10.000 hektar til bybebyggelse mv. Dette bevirker en reduktion af kvælstofposen, da landbrugsarealet således bliver mindre over tid.

I et notat fra april 2011 var han med til at se på effekter af forskellige tiltag i forbindelse med Grøn Vækst-aftalen (ekstraktens side 3029 ff.). Notatet skulle vise, hvilke effekter der var på udledningen af kvælstof, hvis der ikke var nogen begrænsninger for gødskningen. Tabel 1, notatets side 44 (ekstraktens side 3071), viser, hvad det økonomisk optimale ville være. Her er udvaskningen beregnet som 1/3 af differencen mellem det økonomiske optimale og normen efter reduktionen. Der er tale om erfaringstal, der er anvendt siden 1992. Man kan ikke uden videre drage paralleller fra velgødsket jord til undergødsket jord i relation hertil.

I Danmark har der aldrig været dyrket brødhvede på al landbrugsjord. Dansk klima er ikke rigtig egnet til brødhvede. Der skal være mere tørt, som i Frankrig og nogle steder i Tyskland. Det er nok ikke rentabelt i Danmark, hvor der kræves meget ekstra kvælstof. Vi kan få et højt udbytte men ikke et højt proteinindhold uden mere gødning. Hveden kan være god til foder. Dyrene skal have protein, og foderet suppleres derfor med andre proteinkilder. Det er ikke nyt. Der er dog sket det, at importen af protein er steget. Der er også sket en stigning i husdyrproduktionen.

Med henvisning til IFROs udredning 2013/14 om landbrugets omkostninger ved den nuværende normreduktion (ekstraktens side 4308 ff.), forklarede han, at han ikke ved, hvad man regnede med af langtidseffekt, da man indførte normreduktionen. Landsforsøgene, der blev gennemført af SEGES, er et godt grundlag til at fastslå respons mv. Ulempen er, at forsøgene ofte er lagt steder, hvor udbytte er bedre end landsgennemsnittet. Effekten af mindre kvælstof vil således vise sig anderledes.

DCA har en kontrakt med NaturErhvervstyrelsen om levering af myndighedsrådgivning. I september 2014 afgav DCA et notat om udviklingen af kvaliteten af dansk korn (ekstraktens side 4438 ff.). På grund af sortudviklingen har man kunnet få store udbytter målt på tørstof på baggrund af små gødningsmængder. Den samlede mængde høstet protein er nok ikke faldet så meget, men er fordelt på et større samlet høstudbytte.

Brian H. Jacobsen har forklaret blandt andet, at han er seniorforsker på Københavns Universitet. Han er uddannet agronom med økonomi som speciale. Han har arbejdet med vandmiljøplanerne siden 1998, hvor Vandmiljøplan II kom. De forskede i virkemidler, der kunne reducere kvælstofudvaskningen, og beregnede økonomien i det. Det fremgår af hans

notat fra januar 1998 om de økonomiske konsekvenser ved Vandmiljøplan II (ekstraktens side 838 ff.), at han så på reduktioner med 10 % og 20 %. Det var forholdsvis grove beregninger.

I 2004 udarbejdede han rapport nr. 169 – økonomisk slutevaluering af Vandmiljøplan II (ekstrakten side 2131 ff.), idet man ønskede at se, hvad planene havde kostet. Tabel 4.3, rapportens side 80 (ekstraktens side 2209), viser omkostninger ved normreduktion opgjort af Landscenteret og Fødevarøkonomisk Institut. Der var drøftelser med Dansk Jordbrugscenter og Landscentret for landbrug, da der var visse uenigheder. Landscentret ønskede at inddrage et længere tidsperspektiv, hvorved der ville komme et højere udbyttetab. Man indførte kvælstofnormerne i 1995 og normreduktioner i 1998. Forud herfor gødede man ofte over økonomisk optimum.

Der blev på et tidspunkt indført restriktioner, hvilket førte til en begrænsning på det samlede areal for dyrkelse af brødhvede. Det skete i forbindelse med midtvejsevalueringen for Vandmiljøplan II, fordi man ikke havde opnået de ønskede reduktioner i kvælstofudledningen.

I beregningerne var langtidseffekten en problematisk størrelse. Landscenteret vurderede, at langtidseffekten var langt større end Fødevarøkonomisk Institut gjorde. Det afhænger af, hvilke arealer man ser på, da hvedearealer er mere påvirkelige på udbytte og proteintab. Derfor er det ikke rimeligt at se på hele landets landbrugsareal som et hvedeareal.

I IFROs udredning (ekstraktens side 4308 ff.) blev der brugt 5 års gennemsnitspriser, fordi der var store udsving i priserne på gødning. Foderhvedepriserne har også haft store udsving blandt andet på grund af markedsprisen og på grund af spekulation på markedet. Ved høje kornpriser bliver det optimale gødningsforbrug højere og reduktionsprocenten ligeledes højere. Foderkornspriserne afhænger ikke af proteinindholdet. Udredningens kapitel 6 (ekstraktens side 4320) omhandler de samlede omkostninger. Proteintabet på 0,5 % følger af notatet fra 2004, som SEGES også tidligere har fulgt. SEGES har nu anført, at proteintabet fra midten af 1980'erne kan opgøres til 2,4 %. Forskellen skyldtes blandt andet, at SEGES regner med en høj vurdering af kvælstofreduktionen – 50 kg nitrat pr. hektar, mens IFRO regner med 25 kg nitrat pr. hektar i undertildeling. Hvis man indregnede 2,4 % i kvalitetstab i IFROs beregning i stedet for 0,5 % vil den del af tabet øges til ca. 0,8 mia. kr. Tallene for mergødsning ved økonomisk optimal norm på 23-28 kg nitrat i tabel 1 (eks-

traktens side 4311) er beregnede størrelser.

Det er vanskeligt at spå om udviklingen i kornpriserne, men internationale eksperter forventer faldende priser.

Procedure

Parterne har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med deres påstandsdokumenter.

Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug har til støtte for anmodningen om opsættende virkning navnlig anført, at den danske implementering af nitratdirektivet ikke er gennemført korrekt. Implementeringen har fjernet eksistensgrundlaget for mange landbrugsbedrifter på et uoplyst og ufuldstændigt grundlag, idet der borthøstes mere plantekvælstof, end der gødskes, hvorved jorden udpines. Der er således tale om klare krænkelse af beskyttede rettigheder.

Konsekvenserne af de reducerede gødskningsnormer gør det nødvendigt at få tilført likviditet til bedrifterne under retssagen. Det er derfor nødvendigt, at gødskningsnormerne sættes op. Hvis dette ikke sker, kan den truende og uoprettelige skade på landbruget ikke afværges og vil medføre konkurser, ophør af slægtsrelationer mv.

På baggrund af de foretagne målinger har det vist sig, at udvaskningen i 2013 svarer til udvaskningen i 2002. De ekstra stramninger har således ikke haft en væsentlig betydning for vandmiljøet, men har haft en væsentlig betydning for landbrugenes overlevelse. Betingelserne for at meddele opsættende virkning er således opfyldt.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri samt NaturErhvervstyrelsen har til støtte for deres påstand navnlig anført, at Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug ikke har et rimeligt grundlag for deres påstand om, at kvælstofnormerne fastsat i gødskningsbekendtgørelserne er ulovlige. Det er ikke påvist, at der skulle være nogen rimelig grund til på forhånd at antage, at kvælstofnormerne skulle være i strid med nitratdirektivet eller anden EU-ret.

Reglerne har et bredt beskyttelsesformål. Der skal være rent drikkevand og rene vandøko-

systemer, og derfor er det offentliges interesse i gødskningsreglerne mere tungtvejende end landbrugets interesse i, at reglerne suspenderes. Det bestrides dog ikke, at gødskningsnormerne er en bebyrdende regulering for landbrugserhvervet.

Landsrettens begrundelse og resultat

Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug har som mandatar for en række medlemmer anlagt sag mod dels Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri dels NaturErhvervstyrelsen med bl.a. påstand om, at normerne for gødskning med kvælstof i de med hjemmel i gødningsanvendelsesloven udstedte bekendtgørelser er helt eller delvist ulovlige. Landsforeningen har endvidere fremsat begæring om, at søgsmålet tillægges opsættende virkning, således at bl.a. de nævnte regler helt eller delvist skal sættes ud af kraft, mens sagen verserer. Denne begæring har landsretten udskilt til særskilt, mundtlig behandling, og det er alene spørgsmålet om opsættende virkning, som der tages stilling til ved denne kendelse.

Af de processkrifter, som parterne har udvekslet, fremgår, at Landsforeningen har fremsat begæring om syn og skøn om bl.a. kvælstofnormernes betydning for landbruget og om, at visse EU-retlige fortolkningsspørgsmål forelægges EU-domstolen. Stillingtagen hertil afventer denne kendelse om opsættende virkning.

Kvælstofnormerne er fastsat både til opfyldelse af EU's direktiv 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. af de politiske aftaler af 17. februar 1998 om Vandmiljøplan II og af 2. april 2004 om Vandmiljøplan III, der i øvrigt detaljeret fastlægger, hvorledes kvælstofnormerne skal udformes.

Landsretten lægger således til grund, at kvælstofnormerne er fastsat for at beskytte vandmiljøet mod forurening forårsaget af nitrat fra landbruget. Landsretten lægger også til grund, at dette hensyn er af overordentlig stor samfundsmæssig betydning.

Det kan efter den skete bevisførelse ikke antages, at kvælstofnormerne som helhed strider mod nitratdirektivet eller andre EU-retlige regler. På det foreliggende grundlag er det endvidere usikkert, om der er rimelig grund til at antage, at dele af kvælstofnormerne strider mod EU-retten.

Selvom det må lægges til grund, at Landsforeningens medlemmer har en væsentlig interesse i, at søgsmålet tillægges opsættende virkning, finder landsretten efter en samlet vurdering på den ovennævnte baggrund, at der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at tage begæringen herom til følge. Det gælder også den del af begæringen, der retter sig mod sanktionsreglerne og -praksis.

Spørgsmålet om sagsomkostninger vedrørende begæringen om opsættende virkning afgøres i forbindelse med sagens afgørelse.

T h i b e s t e m m e s:

Søgsmålet tillægges ikke opsættende virkning.

Lars E. Andersen

Mogens Heinsen

Katrine Wittrup-Jensen
(kst.)

Udskriften udstedes uden betaling.

Udskriftens rigtighed bekræftes.

Vestre Landsret,

Viborg den 26. juni 2015

Finn Nielsen

sektionsleder