

NOTAT

Miljø- og Fødevarerministeriet
Naturstyrelsen

Det åbne land
J.nr. NST-4100-00040
Ref. trsla
Den 10. november 2015

Til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg

Lov om ændring af lov om ændring af lov om planlægning og lov om
naturbeskyttelse
(ophævelse af forbud mod gødskning og sprøjtning på § 3-beskyttede arealer)

Baggrund

Udkast til lovforslag blev sendt i ekstern høring den 28. september 2015 med frist for at afgive høringssvar den 26. oktober 2015. Lovforslaget har været tilgængeligt på høringsportalen og er udsendt til en bred kreds af offentlige myndigheder, branche- og interesseorganisationer m.v.

Naturstyrelsen har modtaget i alt 10 høringssvar fra ikke-ministerielle høringssparter, hvoraf 1 høringsspart oplyser, at man ikke har bemærkninger til lovforslaget, mens 9 høringssparter har bemærkninger til lovforslaget.

De 9 høringssparter, der har afgivet bemærkninger, er:
Landbrug & Fødevarer, Bæredygtigt Landbrug, AGRI Nord, Det Økologiske Råd, Dansk Ornitologisk Forening, NOAH, Naturbeskyttelse.dk, Friluftsrådet, Kommunernes Landsforening.

I det følgende gennemgås de væsentligste punkter fra høringssvarene og Naturstyrelsens kommentarer hertil. Ønskes detaljerede oplysninger om høringssvarenes indhold, henvises til de fremsendte høringssvar. Naturstyrelsens bemærkninger er skrevet med kursiv.

Landbrug & Fødevarer finder det meget tilfredsstillende, at regeringen har valgt at ophæve forbuddet mod gødskning og sprøjtning på § 3-beskyttede arbejder, som skulle have været trådt i kraft den 1. september 2017. Organisationen glæder sig over, at regeringen på denne måde følger op på sit regeringsgrundlag fra juni 2015, lige som der også følges op på betækningsbidraget fra Venstre, Dansk Folkeparti, Konservative og Liberal Alliance til lovforslag L 94.

Bæredygtigt Landbrug finder det meget positivt, at regeringen nu lægger op til at ophæve de dele af ændringsloven, der indførte et forbud mod gødskning og sprøjtning på § 3-beskyttede arealer og støtter ændringen fuldt ud.

AGRI Nord er helt tilfredse med lovforslaget og hilser ophævelsen af forbuddet velkomment.

Danmarks Naturfredningsforening stiller sig stærkt kritisk over for en ophævelse af forbuddet mod gødsning og sprøjtning på § 3-beskyttede arealer.

Det Økologiske Råd ønsker forbuddet opretholdt og finder det dybt beklageligt, at regeringen giver afkald på betydelige positive natureffekter uden at anvise alternative metoder til at opnå disse forbedringer.

Dansk Ornitologisk Forening finder det meget beklageligt, at Miljø- og Fødevareministeriet lægger op til en fjernelse af forbuddet mod gødsning og sprøjtning på enge, strandenge, overdrev og andre § 3-beskyttede arealer. Endvidere finder DOF det meget kritisabelt, at regeringen vil fjerne forbuddet uden at have noget andet at sætte i stedet.

NOAH Friends of the Earth Denmark er modstander af forslaget om ophævelse af forbud mod gødsning og sprøjtning på § 3-beskyttede arealer.

Naturbeskyttelse.dk er stærk modstander af at ophæve forbuddet mod gødsning og sprøjtning på § 3-beskyttede arealer, og ønsker, at miljø- og fødevareministeren trækker lovforslaget tilbage.

Friluftsrådet er imod ophævelse af forbuddet mod gødsning og sprøjtning på § 3-beskyttede arealer, da rådet mener, at forbuddet er en effektiv måde at opnå en lang række positive natur- og miljømæssige effekter, som også vil bidrage til vildere og mere alsidige friluftsoplevelser i den danske natur.

Kommunernes Landsforening finder det fortsat relevant at arbejde for, at naturtilstanden på de § 3-beskyttede arealer sikres. KL anfører, at det kan ske ved frivillige ordninger, og eksempelvis ved at der indføres forhøjede tilskud til pleje af § 3-beskyttede arealer, f.eks. via Landdistriktsprogrammet, hvor den eksisterende ordning kan målrettes sådanne arealer.

Høringssvarene har især berørt følgende punkter:

1. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
2. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervet
3. Natur- og miljømæssige konsekvenser
4. Forholdet til EU-retten
5. Generelle bemærkninger til § 3-beskyttelsen
6. Tekstnære bemærkninger

I det følgende sammenfattes de væsentligste synspunkter vedrørende de ovennævnte punkter og kommentarer hertil. Høringssvarene er kun gengivet i hovedtræk. For en nærmere uddybning henvises til de enkelte høringssvar.

1. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Landbrug & Fødevarer anfører, at lovændringen vil betyde væsentlige lettelser af de økonomiske og administrative konsekvenser i det offentlige og i særdeleshed for kommunerne, idet disse konsekvenser var underestimerede ved indførelsen af forbuddet, fordi dette ville have medført væsentligt flere forespørgsler om arealers § 3-status.

Naturstyrelsen bemærkninger

Det tidligere Miljøministerium vurderede de økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige i forbindelse med lovforslag L 94 om bl.a. forbud mod gødkning og sprøjtning på § 3-beskyttede arealer. Forbuddet er endnu ikke trådt i kraft, og der er ikke fremkommet nye oplysninger. Naturstyrelsen finder derfor ikke grundlag for at ændre vurderingen af de økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige, som bortfalder ved en ophævelse af forbuddet.

2. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervet

Landbrug & Fødevarer anfører, at de erhvervsøkonomiske omkostninger, der bortfalder ved ophævelsen, er underestimerede. **Landbrug & Fødevarer** vurderer, med henvisning til vurderinger og beregninger SEGES tidligere har foretaget, at der vil være et samlet årligt driftstab for erhvervet på minimum 67,5 mio. kr. og et samlet jordværditab på 1,8 mia. kr. eksklusiv ejendomsværditab som følge af reduceret husdyrproduktion. **Landbrug & Fødevarer** undrer sig endvidere over, at jordværditab ikke er omtalt i lovforslagets bemærkninger.

Det Økologiske Råd anfører, at omkostningerne ved et forbud burde have været vurderet op imod de samfundsmæssige omkostninger ved alternative metoder.

Dansk Ornitologisk Forening anfører, at det er kritisabelt, at man ikke har estimeret, hvad det vil koste at opnå en tilsvarende positiv effekt på naturen ved hjælp af andre virkemidler, da foreningen mener, at det er en meget billig metode til at opnå en positiv effekt på biodiversiteten, og det er foreningens vurdering, at andre tiltag med en tilsvarende virkning vil være meget omkostningstunge at gennemføre.

Naturstyrelsen bemærkninger

Københavns Universitet ved Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi (IFRO) foretog i forbindelse med lovforslag L 94 om bl.a. forbud mod gødkning og sprøjtning på § 3-beskyttede arealer vurderingen af de erhvervsøkonomiske konsekvenser for så vidt angår tabet opgjort per hektar, for de arealer, der ville blive berørt af forbuddet. Forbuddet er endnu ikke trådt i kraft, og der er ikke fremkommet nye oplysninger. Naturstyrelsen finder derfor ikke grundlag for at ændre vurderingen af de økonomiske konsekvenser for erhvervet, som bortfalder ved en ophævelse af forbuddet. Naturstyrelsen har på baggrund af de indkomne høringssvar uddybet lovforslagets afsnit om økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet med oplysninger om fordelingen af erhvervsøkonomiske konsekvenser på henholdsvis driftstab og tilskudstab. Endvidere fremgår forventede tab for hovedgrupper af bedrifter beregnet ud fra gennemsnitlige driftstab pr. ha/år.

Det tidligere Miljøministerium beregnede i forbindelse med behandlingen af høringssvar og folketingsspørgsmål til L 94, at det potentielle jordværditab til at være 1,17 mia. kr. Oplysning herom er indsat i lovforslagets bemærkninger.

For så vidt angår bemærkningerne om vurderinger af omkostningerne ved alternative tiltag, bemærker Naturstyrelsen, at dette ligger uden for rammerne for lovforslaget.

3. Natur- og miljømæssige konsekvenser

Landbrug & Fødevarer er ikke enige i, at forbuddet ville have givet anledning til positive effekter i det omfang, der lægges op til i lovforslagets bemærkninger. Særligt anføres det, at et egentligt bidrag til nationale mål for biodiversiteten må forventes at være begrænset og meget langsigtet. **Landbrug & Fødevarer** anfører endvidere, at et forbud mod gødskning og sprøjtning vil kunne medføre ophør af afgræsning og naturpleje på arealerne, hvilket vil have en klart negativ betydning. Ophør af driften på arealerne på grund af manglende rentabilitet vil medføre tilgroning og derved tab af landskabelige og kulturhistoriske værdier samt forringe vilkårene for en række eng- og vadefugle, der er afhængige af lysåbne, afgræssede arealer. Yderligere mener **Landbrug & Fødevarer**, at ophævelsen af forbuddet vil have positive konsekvenser i form af opretholdelsen af beskyttede naturtyper, fordi ophør af afgræsning og høslæt vil kunne medføre ændringer i naturtilstanden fra eng til moser eller sumpskove jf. svar på spørgsmål. nr. 16 (L94). **Landbrug & Fødevarer** anfører endvidere, at et forbuds understøttende effekt for sprøjtemiddelstrategien ville have været marginal, da anvendelsen af sprøjtemidler på § 3-beskyttede arealer i forvejen er meget begrænset og målrettet mod problemarter, herunder invasive arter. Endelig anfører **Landbrug & Fødevarer**, at en mistet effekt i forhold til målopfyldelse af vandområdeplanerne er meget usikker og i bedste fald helt marginal, at effekten ikke var en del af argumenterne i lovforslaget om forbuddet samt at bemærkningerne til dette lovforslag forekommer forudindtaget og foregribende kvælstofudvalgets aktuelle arbejde med at vurdere indsatsbehovet i de kommende vandområdeplaner.

AGRI Nord mener, at konsekvenserne for biodiversiteten ved et forbud er overvurderede, og at der ikke er forsvundet biodiversitet på de beskyttede engarealer siden 1992, idet naturbeskyttelsesloven netop tillod at fortsætte den drift, der havde været på arealerne forud for § 3-beskyttelsen. **AGRI Nord** mener derfor, at det er forkert og misvisende at tale om tab af arter. **AGRI Nord** opfordrer til, at vurderingen af konsekvenserne for biodiversiteten ændres. **AGRI Nord** er generelt utilfredse med de vurderede konsekvenser af et forbud mod gødskning og sprøjtning på § 3-beskyttede arealer, og har derfor genfremsendt sit høringssvar til det tidligere lovforslag.

Det Økologiske Råd anfører, at man burde have vurderet, hvilke synergieffekter, der kunne have været opnået i forbindelse med lovforslaget, der indførte et forbud, da en sådan tilgang også ville have vist, at forbuddet er et omkostningseffektivt virkemiddel set ift. Danmarks forpligtigelser på natur-, miljø- og vandområdet. **Det Økologiske Råd** anfører også, at regeringen burde anvise andre metoder til at leve op til Danmarks forpligtigelser i henhold til habitat- og fuglebeskyttelsesdirektiverne samt kravet om at stoppe tabet af biodiversitet.

Danmarks Naturfredningsforening peger særligt på de beskyttede enge, herunder særligt beskyttede kultuenge, hvor foreningen anfører, at forbuddet er et stort bidrag til at beskytte og fremme det plant- og dyreliv, der er knyttet til disse områder, herunder truede arter. **Danmarks Naturfredningsforening** anfører, at forbuddet sikrer, at disse enge reelt får den nødvendige beskyttelse. Endvidere anfører **Danmarks Naturfredningsforening**, at DCE, i et notat udarbejdede til Natur- og Landbrugskommissionen, konkluderede, at selv hvis forbuddet fik den utilsigtede effekt, at en del kultuenge helt ville udgå af landbrugsmæssig og naturvenlig drift (græsning og høslæt), så er det at foretrække frem for accept af de meget langtidsvirkende skader, som især gødsning, men også sprøjtning, har på vegetation og dyreliv i disse områder.

Dansk Ornitologisk Forening anfører, at engarealerne er blevet voldsomt indskrænket i løbet af 1900-tallet, og at de tilbageværende rester af enge har en enestående betydning for mange truede fugle, dyr, svampe og planter. Fuglene tilknyttet enge er blandt de mest truede fuglegrupper i Danmark og Europa. Engene har også stor betydning for den øvrige biodiversitet. Mange af engarterne kan ikke leve andre steder end på engene, og derfor er engenes tilstand afgørende for arternes trivsel og overlevelse. Om gødsning anfører **Dansk Ornitologisk Forening**, at engenes betydning som levesteder forringes meget kraftigt, når de gødskes, idet mange engarter er tilpasset et relativt nøjsomt liv og udkonkurreres af andre arter, når der tilføres næringstoffer. Desuden fremmer gødsning nedbrydning af tørvelaget, som især er afgørende for de truede vadefugles trivsel. Om sprøjtning anfører **Dansk Ornitologisk Forening**, at sprøjtning sker sjældent, men især anvendes til at bekæmpe stankelben og gåsebiller, der er meget værdifulde fødeemner for stære og visse vadefugle. **Dansk Ornitologisk Forening** mener ikke at brug af sprøjtemidler hører hjemme i beskyttede naturområder som enge. Desuden anfører **Dansk Ornitologisk Forening**, at bevarelsen af engene har betydning for klimaet fordi CO₂ oplagres i tørvelaget, og at engene i ådale samt langs vandløb og kyster fungerer som en effektiv buffer i forhold til erosion og udvaskning af næringsstoffer til vandmiljøet.

NOAH Friends of the Earth Denmark anfører, at det ikke korrekt, når det fremgår af lovforslagets sammenfattende skema, at der "ingen" miljømæssige konsekvenser er af lovforslaget. **NOAH Friends of the Earth Denmark** mener, at lovforslaget har betydelige miljømæssige konsekvenser, da det indebærer at Danmarks biodiversitet og vandmiljø i større omfang undermineres.

Naturstyrelsen bemærkninger

Naturstyrelsen vurderede i forbindelse med lovforslag L 94 om bl.a. forbud mod gødsning og sprøjtning på § 3-beskyttede arealer de miljømæssige konsekvenser. Vurderingerne blev foretaget bl.a. på baggrund af rapporten "Vurdering af omfang og konsekvenser af sprøjtning og gødsning af § 3-beskyttede arealer" udarbejdet af DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, Aarhus Universitet. Der er ikke i forbindelse med ophævelse af forbuddet, som endnu ikke er trådt i kraft, foretaget nye undersøgelser eller fremskommet nye oplysninger. Naturstyrelsen finder på denne baggrund ikke grundlag for at ændre på eller foretage nye vurderinger af de miljømæssige konsekvenser, som bortfalder ved en ophævelse af forbuddet.

For så vidt angår bemærkningerne om vurderingen vedrørende den negative sammenhæng mellem tilførsel af kvælstof ud over tålegrænsen og tab af artsrigdom på græsarealer som enge, bemærker Naturstyrelsen, at denne

vurdering er foretaget af DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, Aarhus Universitet. Se yderligere herom i svar på spørgsmål nr. 29, 32, 33 og 34 til L 94 på ft.dk.

For så vidt angår bemærkningerne om negative konsekvenser ved ophør af afgræsning på de berørte engarealer er Naturstyrelsen enig i, at det foreslåede forbud vil kunne have den konsekvens, at afgræsningen af visse arealer ophører som følge af at foderværdien bliver for lav til at opretholde den hidtidige drift. Det er som udgangspunkt bedst, hvis afgræsningen af engene kan fortsætte af hensyn til at sikre så gode forhold som muligt for de lyskrævende dyre- og plantearter. DCE har for Natur- og Landbrugskommissionen vurderet, at effekterne af fortsat gødskning og sprøjtning generelt vil være mere alvorlige end effekterne af eventuelt ophørt afgræsning. Dette er tilføjet i lovforslaget.

For så vidt angår bemærkningen vedrørende målopfyldelse i vandområdeplanerne bemærker Naturstyrelsen, at det er korrekt, at dette ikke indgik i bemærkningerne i L 94. Det skyldes, at udkast til vandområdeplanerne, hvori nedgang i udledning af kvælstof som følge af et forbud mod gødskning på § 3-beskyttede arealer indgår, først efterfølgende er sendt i offentlig høring. Det fremgår dog af bemærkningerne i L 94, at det foreslåede forbud mod gødskning og sprøjtning på § 3-beskyttede arealer vil reducere udvaskningen af kvælstof til vandmiljøet, samt at denne miljøeffekt forudsætter at landsnormen reduceres i samme omfang som kvælstofkvoten reduceres.

For så vidt angår AGRI Nords genfremsendte høringssvar til L 94, bemærker Naturstyrelsen, at dette høringssvar blev behandlet i forbindelse med høringen af forslaget om at indføre et forbud mod gødskning og sprøjtning.

For så vidt angår bemærkninger om, at der bør angives alternative metoder til at opnå positive miljømæssige effekter som erstatning for forbuddet, bemærker Naturstyrelsen, at dette ligger uden for rammerne for lovforslaget.

For så vidt angår bemærkningen om, at det ikke er korrekt, at lovforslaget, jf. dette sammenfattende skema, ikke har miljømæssige konsekvenser, bemærker Naturstyrelsen, at det fremgår af det sammenfattende skema, at nedgangen i kvælstoftilførsel til kystvand på estimeret ca. 140-270 ton ikke realiseres.

4. Forholdet til EU-retten

Landbrug & Fødevarer anfører, at ferske enge i meget begrænset omfang er omfattet af habitatdirektivets habitatnaturtyper, men at en række bilag IV-arter og fugle omfattet af fuglebeskyttelsesdirektivet anvender de ferske enge som levesteder, rast-, yngle- og/eller fourageringsområder. Lovforslaget vil kunne have positive effekter for nogle af de tilknyttede arter, fordi driften af arealerne opretholdes.

Danmarks Naturfredningsforening anmoder miljø- og fødevareministeren om at redegøre for, hvordan Danmark skal leve op til sine forpligtelser i forhold til habitatdirektivet, fuglebeskyttelsesdirektivet og vandrammedirektivet, hvis forbuddet ophæves.

Det Økologiske Råd er enige i, at en ophævelse af forbuddet ikke er i strid med naturdirektiverne, da § 3-beskyttelsen fortsætter uændret men mener, at en indsats fortsat er nødvendig for at skabe yderligere forbedringer, således som en række af direktiverne kræver.

Naturstyrelsen bemærkninger

Forbuddet mod gødskning og sprøjtning på § 3-beskyttede arealer er endnu ikke trådt i kraft. En ophævelse af forbuddet vil derfor betyde, at den gældende retstilstand fortsættes. Naturstyrelsen er dermed enig i, at ophævelsen af forbuddet ikke er i strid med naturdirektiverne.

5. Generelle bemærkninger til § 3-beskyttelsen

Landbrug & Fødevarer og **Bæredygtigt Landbrug** anfører en række generelle bemærkninger om retssikkerhedsmæssige betænkeligheder ved naturbeskyttelseslovens § 3, herunder om den vejledende registrering af de beskyttede områder og kriterierne for beskyttelse. **Landbrug & Fødevarer** opfordrer på denne baggrund til, at naturbeskyttelseslovens § 3 revideres, så der i loven og præciseret i en vejledning fastsættes håndgribelige og ensartede retningslinjer for, hvornår et areal er omfattet af § 3 og konkrete minimumskrav til registreringsmetode. **Bæredygtigt Landbrug** mener, at det bør overvejes, at registrering og afregistrering af § 3-beskyttelse på arealer sker ved en afgørelse, der kan påklages. Endelig mener **Landbrug & Fødevarer**, at bestemmelsen om forhøjet bødestørrelse, som blev indført ved lov nr. 179/2015 bør tilbagerulles på grund af de anførte retssikkerhedsmæssige betænkeligheder.

Naturbeskyttelse.dk anfører, at ensartede regler for alle § 3-beskyttede arealer vil være lettere at administrere både for lodsejere og myndigheder.

Naturbeskyttelse.dk foreslår et alternativt til ophævelsen af forbuddet mod gødskning og sprøjtning, som kan ses som en mellemvej, hvor både landbrugserhvervet og naturen tilgodeses. Det alternative forslag er følgende:

- Kulturrenge registreres selvstændigt og undtages fra forbuddet mod gødskning,
- Der indføres et forbud mod jordbehandling på kulturrenge, sådan at reglerne om jordbehandling er ens for alle § 3-beskyttede arealer og administrationen lettes og reglerne bliver lettere at gennemskue, og
- Begrebet "hidtidig drift" ændres til en konkret beskrivelse af hvilke aktiviteter der ikke er i strid med bevarelsen af naturværdier, f.eks. afgræsning, høslæt og naturpleje, og en beskrivelse af aktiviteter som er uforenelige med bevarelsen af naturværdier, f.eks. jordbehandling, gødskning, sprøjtning og tilplantning.

Naturbeskyttelse.dk mener i øvrigt, at man for at imødekomme et økonomisk presset erhverv og naturen kan overveje at fritage arealer, der indgår i beskyttelse af Danmarks natur, fra jordskatter.

Naturstyrelsen bemærkninger

Bemærkningerne angående den almindelige beskyttelse efter naturbeskyttelseslovens § 3 og forslag om en ændring af denne beskyttelse samt forslag om at fritage beskyttede arealer fra jordskat ligger uden for rammerne for lovforslaget.

6. Tekstnære bemærkninger

Landbrug & Fødevarer og **Bæredygtigt Landbrug** bemærker til sætningen ”Intensivering af driften på arealerne vil forudsætte dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 3” jf. afsnittet om lovforslagets indhold og baggrund samt bemærkningerne til § 1, nr. 1, at dette kun er korrekt i det omfang en intensivering af driften vil medføre en tilstandsændring, hvorfor der ikke gælder et generelt forbud mod intensivering. **Landbrug & Fødevarer** og **Bæredygtigt Landbrug** ønsker på denne baggrund, at sætningen udgår eller ændres.

Naturstyrelsen bemærkninger

Naturstyrelsen er enig i, at naturbeskyttelseslovens § 3 indeholder et forbud mod at foretage tilstandsændringer. Det er således alene intensivering af driften som medfører en tilstandsændring, der kræver dispensation på de § 3-beskyttede arealer. Der er foretaget sproglige tilretninger i lovforslagets bemærkninger, så dette klart fremgår.