

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Landbrug og Grøn Omstilling

fvm@fvm.dk
cc: bisma@fvm.dk

Landbrug & Fødevarer

Axelborg, Axeltorv 3
DK 1609 København V

T +45 3339 4000
F +45 3339 4141
E info@lf.dk
W www.lf.dk

CVR DK 25 52 95 29

**Høringssvar fra Landbrug & Fødevarer vedr. udkast til ændring af husdyrbrugloven
(J.nr. 2021-76)**

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri har den 18. november 2021 sendt udkast til ændring af husdyrbrugloven i høring. Ændringen omfatter bl.a. nye bemyndigelser til ministeren til at fastsætte regler for brug af kvægundtagelsen, herunder indførelse af administrative byder samt justeringer af fosforkravene.

Forslaget vedrører alene de bestemmelser i loven om anvendelse af gødning, der hører under Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris ressort. Landbrug & Fødevarer skal derfor benytte lejligheden til at erindre om vores ønske om, at al gødningsreguleringen inkl. regulering af husdyrgødningen samles i gødskningsloven ved førstkommende lejlighed, hvor enten gødskningsloven eller husdyrloven revideres¹.

Generelle bemærkninger til høringsmaterialet

I forhold til de foreslåede ændringer af fosforreglerne er det helt centralt, at den konkrete udmøntning baseres på et fagligt funderet og transperant grundlag. Helt overordnet er de skærpede fosforlofter stærkt problematiske og en fjernelse er både fagligt logisk og vil øge gennemsigtigheden af fosforreguleringen. Men det er helt uacceptabelt, hvis hensigten med at ophæve de skærpede fosforlofter reelt er en betydelig skærpelse af de generelle fosforlofter. For at der fremover sikres en faglig logisk og gennemskuelig fosforregulering håber Landbrug & Fødevarer og SEGES derfor på at blive inviteret til en faglig dialog inden det endelige lovforslag fremsættes og bidrager også gerne, når de ændrede beføjelser skal udmøntes i den konkrete lovgivning.

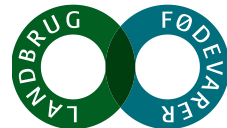
Der er flere punkter i ændringsforslaget, der giver anledning til bekymring. Bemyndigelsen til at fastsætte regler om, at kommunerne kan udstede påbud til imødegåelse af erosion af fosforholdig jord alene baseret på en generel kortlægning, er betænkelig. Et påbud bør som udgangspunkt baseres på en konkret vurdering og det er meget enkelt for tilsynsmyndigheden ved selvsyn at konstatere, om der på det konkrete areal er erosion i et omfang, som kræver en indsats. Landbrug & Fødevarer kan derfor ikke støtte op om den foreslåede bemyndigelse på dette område.

Et andet væsentligt bekymringspunkt er den foreslåede bemyndigelse til, at Landbrugsstyrelsen kan udstede administrative bøder i forbindelse med overtrædelse af betingelserne i kvægundtagelsen. Det er u hensigtsmæssigt, at Landbrugsstyrelsen tillægges mulighed for udstedelse af administrativt bødeforlæg på netop dette område, hvor der er risiko for, at der kan forekomme store sanktioner uden en vurdering fra trejdemand.

Landbrug & Fødevarer repræsenterer landbruget og fødevarerhvervet i Danmark. Organisationen er resultatet af en fusion mellem *Landbrugsrådet*, *Danske Slagterier*, *Dansk Svineproduktion*, *Dansk Landbrug* med *Dansk Landbrugs Medier* og *Dansk Landbrugsrådgivning*, samt væsentlige dele af *Mejeriforeningens* aktiviteter.

Landbrug & Fødevarer repræsenterer Danmarks største kompetenceklynge med 150.000 beskæftigede og en samlet eksport på mere end 100 mia. kr. årligt.

¹ Jf Landbrug & Fødevarers kommentarer til udkast til forslag om ny husdyrregulering, 26. oktober 2016.



Specifikke kommentarer til høringsmaterialet

Justering af bemyndigelsen til at fastsætte regler for udbringning af fosforholdig gødning

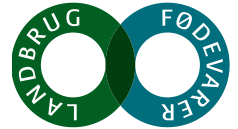
De eksisterende forarbejder til husdyrbrugloven lægger visse bindinger på mulighederne for at ændre reglerne om fosforlofter. Landbrug & Fødevarer hilser det velkomment, at der med bemærkningerne til ændringsloven åbnes op for en større fleksibilitet i forhold til at fastsætte regler om fosforlofter. I bemærkningerne nævnes bl.a. muligheden for at kunne tage hensyn til større tildeling af fosfor fra organiske gødninger i økologisk væksthusproduktion. Et andet eksempel, der er værd at medtage i bemærkningerne, er, at forsøg og undersøgelser gennemført af SEGES i samarbejde med Aarhus Universitet viser, at fosforbehovet på nordjyske marine aflejringer m.m., er betydeligt større end på mineraljord generelt, og at nuværende fosforlofter er en hindring for at gødske optimalt på disse jorder.

Med bemærkningerne til ændringsloven vil det blive muligt at ophæve de skærpede fosforlofter i oplande til fosforfølsomme søer. Ifølge notatet om lovforslagets hovedindhold sker de foreslåede justeringer af fosforreguleringen ud fra et ønske om at forenkle og forbedre reguleringen. Men af bemærkningerne til ændringsloven fremgår det klart, at formålet med bemyndigelsen til at ophæve de skærpede fosforlofter også sker ud fra et ønske om at skærpe de generelle fosforlofter og styrke omfordelingen af husdyrgødningen. Fagligt set har de skærpede fosforlofter hele tiden været problematiske, og derfor vil en fjernelse af de skærpede fosforlofter også være fagligt logisk og gøre fosforreguleringen mere transparent. Landbrug & Fødevarer kan dog ikke tilslutte sig ændringerne, såfremt hensigten med en mulighed for ophævelse kædes sammen med en betydelig skærpelse af de generelle fosforlofter.

Der er i de eksisterende forarbejder til husdyrbrugloven fastlagt et gennemsnitligt beskyttelsesniveau fra 2022 på op til 33 kg P pr. hektar. Af bemærkningerne til ændringsloven (afsnit 2.5.1), fremgår det, at det gennemsnitlige beskyttelsesniveau for P i husdyrgødning i 2020-2021 er 33,2 kg pr. hektar. Hvis det tal afspejler det faktiske gennemsnitlige beskyttelsesniveau i 2020-2021, ligger det under målet for beskyttelsesniveauet i denne periode² (som er 34,3 kg P pr. hektar i perioden 2020 – 2022) og meget tæt på beskyttelsesniveauet i 2022 på 33 kg P pr. hektar. Landbrug & Fødevarer finder det meget svært at gennemskue, hvordan det gennemsnitlige beskyttelsesniveau beregnes og opfordrer i den forbindelse ministeriet til at udarbejde en klar redegørelse for dette.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri vurderer de gældende lovbemærkningers antagelse om, at kunstgødning fordeles jævnt på alle jordbrugsvirksomhedens arealer med et gødningsbehov. Denne antagelse har i praksis givet problemer på bedrifter, hvor harmoniarealet er "fyldt op" med fosfor i husdyrgødning, da fosfor i kunstgødning, der reelt kun udbringes på ikke-harmoniarealer på bedriften, i gødningsregnskabet vil blive antaget udbragt på både harmoniarealet og ikke-harmoniarealet. Reelt betyder det, at der på disse bedrifter ikke kan gødes med fosfor på ikke-harmoniarealer, hvilket jo formentlig ikke var meningen med bestemmelsen. Hvis resultatet af Ministeriets overvejelser bliver, at denne problemstilling bliver løst, hilser Landbrug & Fødevarer det meget velkomment.

² Jf. lovbemærkningerne til L114, 12. januar 2011, s. 46 tabel 1



Justering af bemyndigelse til at fastsætte regler til imødegåelse af erosion af fosforholdig jord

Af bemærkningerne til forslaget til ændringslov (afsnit 2.6.3) fremgår det, at den eksisterende mulighed for at fastsætte regler om, at tilsynsmyndigheden kan meddele påbud om bestemte erosionsforebyggende foranstaltninger, når der er *konstateret* erosionshændelser, skal suppleres med muligheden for at fastsætte regler om, at tilsynsmyndigheden *alene ud fra en kortlægning af erosionsrisikoarealer* kan meddele påbud om erosionsforebyggende foranstaltninger.

Landbrug & Fødevarer finder det betænkeligt at basere et påbud om erosionsforebyggende foranstaltninger alene ud fra en central kortlægning. Erosionsrisikoarealer er arealer, hvor der er en øget sandsynlighed for, at der kan ske en partikelbunden transport af fosfor til vandmiljøet. Men det er meget enkelt for tilsynsmyndigheden ved selvsyn at konstatere, om der på det konkrete areal er erosion i et omfang, som kræver en indsats. Et påbud om erosionsforebyggende tiltag må altid ske på baggrund af, at tilsynsmyndigheden konkret har konstateret en risiko for erosion eller en erosionshændelse.

Vi finder det dog relevant, at arbejde med at kortlægge risikoarealer. En sådan kortlægning kan gøre kommunernes tilsyn mere risikobaseret, ligesom det kan understøtte den enkelte landmands muligheder for at udvise godt landmandskab, da kortlægningen kan identificere områder, hvor der skal udvises særlig omhyggelighed i forhold til at undgå erosion.

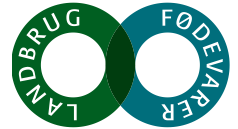
Manglende hjemmel samt korrekt implementering af kvægundtagelsen

Af lovbemærkningerne og høringsnotatet fremgår det, at der ved lovforslaget skabes hjemmel til korrekt implementering af kvægundtagelsen, herunder mulighed for at give afslag på ansøgning om tilladelse til udbringning af over 170 kg kvælstof pr. hektar. Landbrug & Fødevarer undrer sig over, at den hidtidige praksis tilsyneladende ikke har haft korrekt hjemmel. Ministeriet bedes derfor uddybe, hvordan det forholder sig i forhold til sager, der er afsluttet inden lovforslagets ikrafttrædelse og om der tidligere har været givet afslag på udbringning og sanktioneret for udbringning over 170 kg kvælstof pr. hektar uden, at den fornødne hjemmel har været til stede.

Udkast til lovforslag § 1 - Adgang til administrative bødeforlæg hos Landbrugsstyrelsen

Det er u hensigtsmæssigt, at Landbrugsstyrelsen tillægges mulighed for udstedelse af administrativt bødeforlæg på dette område. En ordning med administrative bødeforlæg kan på visse andre områder bidrage til at forkorte sagsbehandlingen, da sagen kan afsluttes umiddelbart med vedtagelsen af bøden. Men med den afgørende forudsætning om, at der skal være tale om enkle og ukomplicerede sager uden bevistvivl, kan vi på dette område ikke erklære os enige. Strafferetlige sanktioner er, jf. straffelovens § 19, alene hjemlet, hvor lovovertrædelsen er begået ved uagtsomhed eller under forsæt. Inden bødeforlæg udstedes bør den udstedende myndighed have sikret sig, at det nødvendige ansvarsgrundlag er til stede. Det er vores vurdering, at Landbrugsstyrelsen ikke har det nødvendige kendskab til og erfaring med afklaring af ansvarsgrundlag, der sikrer landbrugerens retssikkerhed på dette område. Det kan således ikke tiltrædes, at overtrædelserne, som anført i bemærkningerne til lovforslaget s. 21, er uden "bevismæssig tvivl".

Det er ønskeligt, at der foretages en vurdering fra politi/anklagemyndighed inden bødeforlæg udstedes. Dette er særligt relevant, da overtrædelser efterfølgende kan betyde, at landbrugeren pålægges krav om krydsoverensstemmelse, der har væsentlig betydning for landbrugerens generelle økonomi.



Udkast til lovforslag §2. Loven træder i kraft den 1. juli 2022

Landbrug & fødevarer bemærker, at det er vigtigt at være opmærksom på, at planperioden/gødningsåret starter den 1. august, og det bør derfor fremgå af lovbemærkningerne, at de konkrete bekendtgørelser, der udmønter reglerne, får virkning herfra.

Udkast til lovforslag, side 10 - 1. afsnit

"Landbrugsstyrelsens sanktionspraksis opereres med en bagatelgrænse på mere end 1,5 hektar manglende harmoniareal, og en bagatelgrænse for meddelelse af bøde på mere end 3 hektar manglende harmoniareal."

Det er u hensigtsmæssigt, at bagatelgrænserne er fastsat som faste grænser på hhv. 1,5 og 3 hektar. Landbrug & Fødevarer mener derfor, at bagatelgrænsen bør fastsættes som en procentdel af landbrugerens samlede areal, således at bagatelgrænsen reelt står i forhold til landbrugerens samlede dyrkede areal.

Udkast til lovforslag, side 14 nederst 2.1. Betingelser for tildeling af mere end 170 kg kvælstof pr. hektar

"Der vil ikke blive meddelt afslag, før der er taget endelig stilling til, om jordbrugsvirksomheden har overtrådt en eller flere betingelser i tilladelsen, og om overtrædelsen skal medføre bøde, idet det er en forudsætning for afslag på tilladelse, at jordbrugsvirksomheden er straffet med bøde som følge af overtrædelse af betingelser i tilladelsen til at udbringe mere end 170 kg kvælstof pr. hektar. I tilfælde af, at sagen afgøres ved domstolene betyder det, at der skal være faldet endelig dom, før der kan træffes afgørelse om afslag på tilladelse til at anvende mere end 170 kg kvælstof pr. hektar."

Ministeriet bedes uddybe de retssikkerhedsmæssige overvejelser omkring, hvad der sker i den situation, hvor landmanden fortsætter med kvægundtagelsen året efter en påstået overtrædelse og en dom så efterfølgende fastslår, at der reelt var tale om en overtrædelse af betingelserne. Der kan gå lang tid før der falder en endelig dom, og det vil derfor være væsentligt at overveje, hvordan der sanktioneres og om der skal sanktioneres bagudrettet.

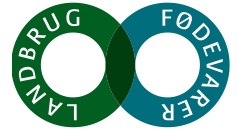
Det er desuden væsentligt, at der er mulighed for hensigtsmæssige og proportionale reaktioner, hvor forseelsen alene består i en formfejl, f.eks. hvor man ikke korrekt har krydset af i forbindelse med ansøgning om tilladelse, men hvor der ikke er sket en reel overtrædelse i gødningsanvendelsen. En sådan formel fejl bør ikke få samme retsfølge, herunder potentielt afslag på tilladelse til tildeling af mere end 170 kg kvælstof året efter.

Udkast til lovforslag, side 45, nr. 1. om § 5a. Bemyndigelsesbestemmelse "Anvendelse af gødning" foreslås erstattet af "tildeling af gødning"

Det bør defineres i husdyrbrugloven, hvad man forstår ved tildeling (ligesom i gødningsanvendelsesbekendtgørelsen § 3 nr. 41). Det fremgår af bemærkningerne, men man bør ikke skulle læse bemærkningerne for at finde definitionerne.

Udkast til lovforslag, side 11, 2.1.2. Vedrørende afslag på tilladelse

Der bør fastsættes en konkret tidsfrist for, hvornår et evt. afslag på ansøgning om brug af kvægundtagelsen skal være givet. Det er helt afgørende for landbrugeren, at et evt. afslag på anvendelse af kvægundtagelsen er påregneligt (følger af klare, forståelige regler) og at afslaget gives på et tidspunkt, hvor landbrugeren reelt kan indrette sig efter afslaget. Det vil være urimeligt, at afslag f.eks. først gives i slutningen af gødningsperioden, hvor gødningen reelt er forbrugt. Ministeriet bedes uddybe, hvordan den praktiske



fremgangsmåde vil være ift. afsøgning og afgørelse og i den forbindelse overveje om det ikke vil være hensigtsmæssigt med en tidsfrist for, hvornår et afslag senest skal være givet.

Udkast til lovforslag, side 48 ff: Til nr. 2 - Bøde og bødestørrelse

Det er overordnet svært at følge ministeriets argumentation for indførelse af selvstændig bøde for overtrædelse af betingelser i bilag 2 i gødningsanvendelsesbekendtgørelsen nr. 1-8, og hvad den praktiske konsekvens heraf bliver, herunder i forhold til bødestørrelserne. Der bør i lovbemærkningerne redegøres for, hvad grundlaget for denne vurdering er, og hvordan ministeriet tidligere har håndhævet eventuelle afslag uden denne bødesanktion for overtrædelse af betingelserne.

Det fremgår af lovbemærkningerne, at bøderne fastsættes bl.a. på baggrund af antal hektar, der er påvirket af overtrædelsen, samt at bødeniveauet forventes at ændres, således at der for nogle overtrædelser modtages mindre bøder og andre modtager større bøder, uden at der er givet praktiske eksempler herpå. Ministeriet bedes i denne sammenhæng beskrive, hvordan bødeniveauet vil se ud i fremtiden sammenholdt med hidtidig praksis, samt hvordan "hektar berørt af overtrædelsen" skal forstås i forhold til de enkelte betingelser. Såfremt der skal fastsættes en bøde, bør denne være fast, uden hensyntagen til arealets størrelse. Alternativt foreslås en maksimal bødestørrelse indsat.

Ministeriet bedes bekræfte, at jordbrugsvirksomheden ikke efterfølgende kan pålægges yderligere bødestraf som følge af den samme manglende opfyldelse af betingelsen, f.eks. for overtrædelse af 170 kg kvælstof pr. hektar, som Ministeriet efter det tidligere oplyste har anvendt til sanktionering af overtrædelser på området. Ligeledes bedes Ministeriet bekræfte i lovbemærkningerne, at bøde alene kan tillægges, på lige fod med anden særlovgivning, i tilfælde af uagtsomhed. Dvs. at der ikke er objektivi ansvar.

Udkast til lovforslag, side 54f. Selvanmeldelse af manglende opfyldelse af plantedække

Det fremgår af lovbemærkningerne, at ministeren vil kunne fastsætte regler for selvanmeldelse af manglende opfyldelse af plantedækkekravet og på denne måde undgå bødeforlæg. Dette vil dog ifølge det anførte ikke kunne ske, hvis jordbrugsvirksomheden er vidende om, at den er udtaget til kontrol.

Det er ikke hensigtsmæssigt, at viden om kontrol skal afskære landbrugeren fra at selvanmelde, da manglende plantedække ofte først kan konstateres på et sent tidspunkt, og er resultat af forhold som landbrugeren ikke selv er herre over. Henset til at reglen i forvejen lægger låg på anvendelse af selvanmeldelse (2 gange i 5 års periode), ses der ikke en væsentlig risiko for misbrug af ordningen. Anmeldelse bør kunne ske frem til og under kontrollen. Det bør være klart, hvad betingelserne for selvanmeldelse er og i hvilke tilfælde dette medfører klar straffrihed. I modsat fald vil selvanmeldelse være at sidestille med selvinkriminering, og reglen bør derfor vurderes i forhold til retsikkerhedslovens § 10.

Landbrug & Fødevarer står naturligvis til rådighed for yderligere drøftelse af ovenstående.

Med venlig hilsen

Julie Rose Bang
Miljøpolitisk Konsulent
Miljø & Bæredygtighed
M +45 23450711
E jrba@lf.dk