

UDKAST

Forslag til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse (Indfasning af kvælstof til akvakulturerhvervet)

§ 1

I lov om miljøbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 966 af 23. juni 2017, foretages følgende ændring:

1. I § 35 indsættes som *stk. 4*:

»*Stk. 4.* Miljø- og fødevareministeren kan fastsætte regler om kvælstofpuljer til brug for godkendelsesmyndighedens behandling og afgørelse af sager om godkendelse efter § 33 af miljø- og ressourceeffektive dambrug samt visse havbrug, herunder om godkendelsesmyndighedens pligt til at ansøge ministeren om tildeling af kvælstofpuljer, ansøgningsrunder, ansøgningens indhold og oplysninger samt tildelingskriterier. «

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. juli 2018 og ophæves automatisk den 22. december 2021.

Stk. 2. Regler fastsat i medfør af § 1, nr. 1, opretholdes, indtil de ophæves.

Stk. 3. Miljø- og fødevareministeren kan fastsætte regler om færdigbehandlingen af verserende sager om godkendelse efter § 33 af miljø- og ressourceeffektive dambrug samt visse havbrug, der ikke er færdigbehandlede den 1. juli 2018, herunder at færdigbehandlingen kan ske efter de regler, som fastsættes i medfør af § 1, nr. 1.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

- 1. Indledning*
- 2. Lovforslagets baggrund*
- 3. Lovforslagets hovedpunkter*
 - 3.1. Gældende ret*
 - 3.1.1. Miljøbeskyttelsesloven - regulering af dambrug og havbrug*
 - 3.1.1.1. Forholdet til vandrammedirektivet og lov om vandplanlægning*
 - 3.1.1.2. Forholdet til havstrategidirektivet og lov om havstrategi*
 - 3.1.1.3. Forholdet til anden relevant regulering*
 - 3.1.1.4. Særligt for dambrug*
 - 3.1.1.5. Særligt for havbrug*
 - 3.1.2. Dambrugs miljø- og ressourceeffektivitet*
 - 3.2. Miljø- og Fødevareministeriets overvejelser*
 - 3.3. Den foreslåede ordning*
- 4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige*
- 5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet*
- 6. Administrative konsekvenser for borgerne*
- 7. Miljømæssige konsekvenser*
- 8. Forholdet til EU-retten og internationale forpligtelser*
- 9. Hørte myndigheder, organisationer m.v.*
- 10. Sammenfattende skema*

1. Indledning

Danmark har et stort potentiale og en lang tradition for akvakulturproduktion. På verdensplan er akvakultur et betydeligt vækstområde, og Danmark har alle forudsætningerne for at være en del af dette marked. Det er derfor nødvendigt at understøtte vækst i sektoren gennem strukturudvikling mod omlægning fra traditionelle dambrug til større og mere moderne, ressourceeffektive og miljøvenlige dambrugsanlæg. Dette skal samtidig understøtte, at alle eksisterende dambrug får en miljøgodkendelse, hvilket i en årrække har været et udestående. Vækst i sektoren skal også bidrage til at udnytte de store potentialer, der ligger i udvidelse af havbrugssektoren.

Produktion af fisk i dambrug og havbrug udleder bl.a. næringsstoffer, som kan have betydelige effekter på det omgivende vandmiljø. Udvidelse af dambrugs- og havbrugsdrift kan derfor være vanskeligt foreneligt med den nuværende regulering af vandmiljøet. Især begrænsninger i adgangen til udledning af næringsstoffer udgør en væsentlig begrænsende faktor for fremtidig vækst i akvakulturproduktionen.

Med lovforslaget skabes der hjemmel for miljø- og fødevareministeren til at indføre en kvælstofpuljeordning til brug for godkendelsesmyndighedens behandling og afgørelse af sager om godkendelse af miljø- og ressourceeffektive dambrug samt visse havbrug. Ordningen, der foreslås at ophøre automatisk ved udløbet af vandområdeplanerne for 2. planperiode (22. december 2021), indebærer, at der inden for rammerne af lov om vandplanlægning og lov om havstrategi kan "reserveres" en mængde kvælstof til udledning fra sådanne anlæg. Muligheden for at udlede kvælstof, der er forbeholdt miljø- og ressourceeffektive dambrug samt visse havbrug vil efter ansøgning fra godkendelsesmyndigheden og tilladelse hertil fra miljø- og fødevareministeren skulle indgå i godkendelsesmyndighedens behandling og afgørelse af sager om miljøgodkendelse for de af ordningen omfattede anlæg.

2. Lovforslagets baggrund

Lovforslaget følger op på Aftale om Fødevare- og landbrugspakke, hvor en vækstplan for akvakultur udgør et delelement. Den politiske aftale om en Fødevare- og landbrugspakke blev indgået den 22. december 2015 imellem Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance. Aftalen består af 30 initiativer på fem hovedområder inden for fødevare- og landbrugssektoren.

Med Fødevare- og landbrugspakken blev aftaleparterne enige om at skabe kvælstofråderrum til, at dambrug med en ressourceeffektivitet på niveau med såkaldte modeldambrug kan anvende en supplerende mængde kvælstof på i alt 380 tons. Af disse skal 200 tons sikre, at dambrugserhvervet får mulighed for at bibeholde deres nuværende kvælstofudledningstilladelse i forbindelse med overgangen til en ny miljøgodkendelse. De resterende 180 tons er afsat til nye dambrugsanlæg eller udvidelser af eksisterende dambrugsanlæg. Det fremgår af aftaleteksten, at eksisterende traditionelle dambrug kun vil kunne få adgang til kvælstofpuljerne, hvis de omlægger deres produktion til et modeldambrug. Modeldambrug er karakteriseret ved, at de skal have et vist niveau af miljø- og ressourceeffektivitet, således at bl.a. vandet, hvori fiskene opdrættes, som minimum renses til en vis grad for næringsstoffer inden det udledes til recipient (vandmiljøet). Der blev tillige med Fødevare- og Landbrugspakken afsat 43 tons kvælstof til havbrug, der ligger inden for vandområdeplanerne, for at sikre, at eksisterende havbrug kan bibeholde deres fulde udledningstilladelse i forbindelse med overgangen til en ny miljøgodkendelse.

Det fremhæves i aftalen, at den øgede aktivitet i primærsektoren forventes at medføre vækst og arbejdspladser i følgesektorerne i forbindelse med udvidelse og nyetableringer af produktion. Vækst i primærproduktionen forventes desuden at øge eksportpotentialet væsentligt for hele akvakulturklyngen, heriblandt især for følgeindustrier såsom eksport af miljøteknologiske løsninger.

Det fremgår ligeledes af aftalen, at kvælstofpuljerne skal indføres over en 4-årig periode, hvor der i 2018 frigøres 143 tons, i 2019 120 tons, i 2020 100 tons og i 2021 60 tons.

Den 30. juni 2016 blev Venstre, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti endvidere enige om en vækstplan for akvakultur "Dansk akvakultur i vækst".

Af vækstplanen fremgår det, at tildelingen af kvælstof fra puljerne skal ske på baggrund af konkrete ansøgninger, som skal behandles ud fra kriterier, som prioriterer ressourceeffektive anlæg baseret på regulering af anlæggets udledninger og anlæg med høj anvendelse af miljøteknologier. Prioriteringskriterierne for tildelingen af kvælstof skal således sikre dambrugerhvervets udvikling i retning af mindre kvælstofudledning pr. produceret fisk og dermed øget produktivitet i dambrugserhvervet indenfor de i Fødevarer- og landbrugspakken fastsatte rammer.

3. Lovforslagets indhold

3.1. Gældende ret

3.1.1. Miljøbeskyttelsesloven - regulering af dambrug og havbrug

Lov om miljøbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 966 af 23. juni 2017, (miljøbeskyttelsesloven) sigter bl.a. mod forebyggelse af forurening af luft, vand og jord samt støjulemper. Ved administration af loven skal der lægges vægt på, hvad der er opnåeligt ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik, herunder mindre forurenende råvarer, processer og anlæg og de bedst muligt forureningsbekæmpende foranstaltninger.

Dambrug og havbrug er omfattet af godkendelsesordningen efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5. Både dambrug og havbrug er optaget på den liste over godkendelsespligtige virksomheder, som miljø- og fødevarerministeren har udfærdiget. Listen fremgår af bekendtgørelse nr. 725 af 6. juni 2017 om godkendelse af listevirksomhed (godkendelsesbekendtgørelsen). Bilag 1 og 2 til godkendelsesbekendtgørelsen er lister over de virksomheder, anlæg, aktiviteter og indretninger, der er omfattet af godkendelsespligt. Virksomheder, anlæg, aktiviteter og indretninger på bilag 1 reguleres efter et regelsæt i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (IE-direktivet). Virksomheder, anlæg, aktiviteter og indretninger, der er på bilag 2, reguleres efter et forenklet nationalt regelsæt. Dambrug og havbrug er optaget som bilag 2-virksomheder.

Dambrug er omfattet af listepunkt I 201 (saltvandsdambrug, bortset fra FREA-anlæg), I 202 (ferskvandsdambrug og andre fiskeproduktionsanlæg, bortset fra FREA-anlæg) og I 204 (FREA-anlæg).

Listepunkt I 201 omfatter saltvandsdambrug, som ikke er FREA-anlæg. Saltvandsdambrug er et opdrætsanlæg placeret på land, som pumper overfladevand ind fra et havområde, som det tillige udleder til. Listepunktet omfatter både saltvandsdambrug med renseforanstaltninger på niveau med traditionelle ferskvandsdambrug og med såkaldte modeldambrug.

Listepunkt I 202 omfatter ferskvandsdambrug og andre fiskeproduktionsanlæg, som ikke er FREA-anlæg. Ferskvandsdambrug er et opdrætsanlæg placeret på land, som bruger enten overfladevand, grundvand eller drænvand til deres produktion. Listepunktet omfatter både traditionelle ferskvandsdambrug og såkaldte modeldambrug.

Endelig omfatter listepunkt I 204 FREA-anlæg, som står for fuldt recirkulerede akvakulturanlæg. FREA-anlæg er placeret på land og kan både være ferskvands- eller saltvandsbaserede. De ferskvandsbaserede anlæg benytter dræn- eller grundvand i deres produktion, hvorimod de saltvandsbaserede benytter overfladevand fra havet. Fælles for anlæggene er, at de har fuld recirkulation af procesvand og ingen direkte udledning til vandløb, søer eller havet.

For en nærmere gennemgang af dambrugs miljø- og ressourceeffektivitet henvises der til afsnit 3.1.2.

Havbrug er omfattet af listepunkt I 203 og I 205, hvorefter der er delt myndighedskompetence imellem kommunalbestyrelsen og Miljøstyrelsen. Havbrug, hvor det samlede anlæg er beliggende nærmere end 1 sømil fra kysten, har kommunalbestyrelsen som godkendelsesmyndighed, jf. listepunkt I 203 og havbrug, der helt eller delvist er beliggende længere end 1 sømil fra kysten, har Miljøstyrelsen som godkendelsesmyndighed, jf. listepunkt I 205.

Det følger af miljøbeskyttelsesloven, at inden et dambrug eller et havbrug anlægges eller påbegyndes, skal der være meddelt godkendelse heraf. Loven giver ministeren hjemmel til at fastsætte regler om ansøgning og godkendelse, herunder i hvilke tilfælde og på hvilke vilkår en godkendelse kan meddeles. Der må efter godkendelsesbekendtgørelsen ikke meddeles godkendelse, medmindre virksomheden har truffet de nødvendige foranstaltninger til at forebygge og begrænse forureningen ved anvendelse af de bedste tilgængelige teknikker (BAT), og virksomheden i øvrigt kan drives på stedet uden at påføre omgivelserne forurening, som er uforenelig med hensynet til omgivelsernes sårbarhed og kvalitet. Efter godkendelsesbekendtgørelsen skal der i godkendelsen stilles de vilkår om indretning og drift, der er nødvendige for at sikre dette. For dambrug og havbrug betyder det bl.a., at der stilles vilkår i miljøgodkendelsen for de maksimale årlige mængder af udledte næringsstoffer m.v. Derudover skal der i godkendelsen også stilles vilkår om egenkontrol, således at tilsynsmyndigheden og virksomheden kan kontrollere, at miljøgodkendelsen er overholdt.

Godkendelse af dambrug og havbrug kan desuden ikke meddeles, hvis godkendelsen er i strid med anden lovgivning, som har til formål at beskytte vandmiljøet og en række bestemte arter og naturtyper, jf. afsnit 3.1.1.1.-3.1.1.3.

Udover de miljørelaterede regler finder også en række generelle fødevarerelaterede regler anvendelse i forbindelse med anlæggelse og drift af dambrug og havbrug. Ligesom også en række andre regler finder anvendelse vedrørende overvågning, bekæmpelse, registrering og anmeldelse af sygdomme hos bl.a. dambrug og havbrug.

Ved siden af de ovenstående generelle regler, som regulerer dambrug og havbrug, stilles der også en række yderligere krav til etablering og drift af henholdsvis ferskvandsdambrug og havbrug, jf. nedenfor afsnit 3.1.1.4. for dambrug og 3.1.1.5. for havbrug.

3.1.1.1. Forholdet til vandrammedirektivet og lov om vandplanlægning

Vandrammedirektivet, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, har til formål at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand. Medlemsstaterne skal ifølge direktivet opnå god tilstand for overfladevand og grundvand senest 22. december 2015, men kan under visse betingelser udskyde fristen til henholdsvis 2021 og 2027.

Vandrammedirektivet er implementeret i dansk ret ved lov om vandplanlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017 og bekendtgørelser udstedt i medfør af loven. De konkrete miljømål for vandplanlægningen, som er bindende for myndighederne, er fastlagt i bekendtgørelse nr. 795 af 24. juni 2016 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster. De fastlagte, bindende indsatser fremgår af bekendtgørelse nr. 794 af 24. juni 2016 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter (indsatsprogrambekendtgørelsen).

Lov om vandplanlægning har, i overensstemmelse med vandrammedirektivet, bl.a. til formål og pålægger medlemsstaterne at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder og grundvandsforekomster og beskytte, forbedre og restaurere alle overfladevandområder og grundvandsforekomster.

EU-Domstolen har i en dom (C-461/13) fastslået, hvad der skal forstås ved ”forringelse af tilstanden” af overfladevand. Ifølge EU-Domstolen er der tale om forringelse, når mindst et af kvalitetselementerne som omhandlet i direktivets bilag V, som implementeret ved bekendtgørelse nr. 1001 af 29. juni 2016 om overvågning af overfladevandets, grundvandets og beskyttede områders tilstand og om naturovervågning af internationale naturbeskyttelsesområders (overvågningsbekendtgørelsen) bilag 3, falder et niveau, selv om denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Hvis det pågældende kvalitetselement, som omhandlet i bilaget allerede befinder sig i den laveste klasse, udgør enhver forringelse af dette element imidlertid en forringelse af vandområdets tilstand.

Med henblik på at opnå vandrammedirektivets miljømål skal medlemsstaterne for hvert vandområdedistrikt fastlægge miljømål og indsatsprogrammer.

Indsatsprogrammerne skal indeholde grundlæggende foranstaltninger og om nødvendigt supplerende foranstaltninger. Indsatsprogrambekendtgørelsen indeholder i bilag 5 de grundlæggende foranstaltninger, i bilag 1-4 konkrete supplerende foranstaltninger og i bilag 6 generelle supplerende foranstaltninger.

Miljømål og indsatsprogrammer er sammenfattet i 4 vandområdeplaner, der dækker de 4 vandområdedistrikter, som Danmark er opdelt i. Vandområdeplanerne har status af informationsdokumenter og skal give offentligheden et samlet overblik over vandplanlægningen.

Vandområdeplanerne 2015-2021 (2. planperiode) har i overensstemmelse med vandrammedirektivet bl.a. til formål at forebygge forringelse og opnå god tilstand (dvs. både god økologisk og god kemisk tilstand) i kystvandene, mens marint overfladevand beliggende mellem kystvandenes ydre grænse og 12-sømilgrænsen efter vandrammedirektivet alene skal opnå god kemisk tilstand.

Der er i vandplanlægningen for anden planperiode (2015-21) afgrænset 119 kystvande, som skal opnå både god økologisk og god kemisk tilstand, og som samlet har 90 delvandoplande (oplande, hvorfra der afstrømmer vand til kystvandene). Afgrænsningen af de enkelte kystvande fremgår af tilhørende MiljøGIS-kort på Miljøstyrelsens hjemmeside, www.mst.dk. Der er i langt de fleste kystvande opgjort et indsatsbehov for reduktion af udledningen af kvælstof. Vandområdeplanerne for 2015-2021 indeholder for disse kystvande og samlet for oplandene oplysninger om kystvandes belastning, målbelastning, bruttoindsatsbehov, forventet effekt af kvælstofindsats 2015-2021 og forventet reduktion ud over målbelastning efter 2021 samt udskudt indsats efter 2021.

De fastlagte konkrete indsatser fremgår af indsatsprogrambekendtgørelsen. Miljø- og Fødevareministeriet har i tilknytning til bekendtgørelsen i juli 2017 udarbejdet en vejledning til indsatsbekendtgørelsen om administration af bekendtgørelsen.

De statslige, regionale og kommunale myndigheder skal som led i den samlede indsats efter § 8 i indsatsprogrambekendtgørelsen ved administration af sektorlovgivningen forebygge forringelse af vandområderne og sikre, at opfyldelse af de miljømål, der er fastsat i bekendtgørelsen om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster, ikke forhindres. Afgørelser, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et vandområde, hvor miljømålet er opfyldt, kan kun træffes, hvis den ikke medfører en forringelse af vandområdets tilstand, jf. § 8, stk. 2. For vandområder, hvor miljømålet ikke er opfyldt, kan en afgørelse, der direkte eller indirekte påvirker vandområdet, kun træffes, hvis afgørelsen ikke medfører en forringelse af vandområdets tilstand, og hvis den ikke hindrer opfyldelse af det fastlagte miljømål, jf. § 8, stk. 3. Ved vurderingen af, om afgørelsen vil hindre opfyldelse af det fastlagte mål, skal det efter bekendtgørelsen tages i betragtning, om påvirkningen neutraliseres senere i planperioden.

Hvis myndigheden vurderer, at der ikke kan gives en tilladelse til udledning af kvælstof og fosfor efter § 8, stk. 3, kan myndigheden efter § 8, stk. 4, i indsatsprogrambekendtgørelsen indbringe sagen for miljø- og fødevareministeren med henblik på at indhente tilladelse til en øget påvirkning i form af merudledning af kvælstof og fosfor, jf. stk. 3, til vandområder, der ikke har målopfyldelse på grund af næringsstofbelastning, og hvor der er opgjort et

næringsstoffreduktionsbehov. Dette er bl.a. relevant for merudledning af kvælstof til kystvande.

Ved vurderingen af, om tilladelsen kan meddeles af miljø- og fødevarerministeren, kan ifølge vejledningen til indsatsbekendtgørelsen bl.a. inddrages de konkrete lokale forhold i det eller de vandområder, der påvirkes af udledningen, omfanget af den øgede påvirkning, den samlede påvirkning af det eller de vandområder, der påvirkes af udledningen, udviklingen i den samlede påvirkning, omkostninger ved reduktion og proportionalitet, dvs. forholdet mellem projektets merbelastning og samfundets overordnede interesser i projektets gennemførelse m.v.

Godkendelsesmyndigheden er bundet af de miljømål og indsatsprogrammer, som fremgår af indsatsprogrambekendtgørelsen og bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster, når godkendelsesmyndigheden træffer afgørelse om miljøgodkendelse. Der kan desuden ikke gives godkendelse til udledning af kvælstof, hvis afgørelsen medfører en forringelse af et vandområde, eller hvis afgørelsen forhindrer opfyldelse af det fastlagte miljømål i det pågældende vandområde.

3.1.1.2. Forholdet til havstrategidirektivet og lov om havstrategi

Havstrategidirektivet, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger, har som overordnet mål at opnå og opretholde god miljøtilstand i havmiljøet senest i 2020. Direktivet er implementeret i dansk ret ved lov om havstrategi, jf. lovbekendtgørelse nr. 117 af 26. januar 2017 (havstrategiloven).

Som led i opnåelsen af god miljøtilstand i havmiljøet udarbejder miljø- og fødevarerministeren, jf. havstrategilovens § 4, havstrategier, der jf. § 5 skal indeholde 1) basisanalyser, 2) beskrivelser af god miljøtilstand, 3) fastsættelse af miljømål og dertil knyttede indikatorer, 4) overvågningsprogrammer og 5) indsatsprogrammer.

I lovens bilag 2 er god miljøtilstand i forhold til eutrofiering beskrevet som, at menneskeskabt eutrofiering er minimeret, navnlig de negative virkninger heraf, såsom tab af biodiversitet, forringelse af økosystemer, skadelige algeforekomster og iltmangel på havbunden. Havstrategiloven regulerer kun udledning af næringsstoffer til områder, når denne udledning ikke er omfattet af lov om vandplanlægning, hvilket, for så vidt angår kvælstof, vil sige åbne havområder, der er beliggende mere end 1 sømil fra basislinjen. Kilder til næringsstoffbelastning er landbaserede kilder, dels havbaserede kilder. Dambrug og havbrug kan derfor have en betydning for, om god miljøtilstand kan nås.

Efter havstrategilovens § 4, stk. 3, der implementerer havstrategidirektivets artikel 5, stk. 2, skal havstrategien samordnes med de lande, som Danmark deler havregioner med. Af artikel 6 i havstrategidirektivet fremgår det, at hvor det er praktisk og hensigtsmæssigt anvender medlemsstaterne med henblik på den i artikel 5, stk. 2, omhandlede koordinering de eksisterende regionale havkonventioner, der omfatter den pågældende

havregion eller subregion. Med henblik på at leve op til denne forpligtelse deltager Danmark i regional koordinering gennem den regionale havkonvention HELCOM for Østersøen og den regionale havkonvention OSPAR for Nordsøen.

Efter havstrategilovens § 18 er godkendelsesmyndigheden ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen bundet af de miljømål og indsatsprogrammer, der er fastsat efter havstrategilovens §§ 12 og 13, når godkendelsesmyndigheden træffer afgørelse om miljøgodkendelse. Der kan således ikke gives godkendelse til et dambrug eller havbrug, hvis afgørelsen forhindrer opfyldelse af den danske havstrategi, herunder indsatsprogrammet, som Danmark har vedtaget den 10. maj 2017.

3.1.1.3. Forholdet til anden relevant regulering

Habitatdirektivet, jf. Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, og Fuglebeskyttelsesdirektivet, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147 af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle, har til formål at bevare en række arter og naturtyper, som er sjældne, truede eller karakteristiske ved at udpege særlige områder (habitat- og fuglebeskyttelsesområder), hvor disse arter og naturtyper er beskyttede. Den overordnede målsætning er at sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de arter eller naturtyper, som er omfattet af direktiverne.

Habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet er implementeret i dansk ret ved bl.a. lov om miljømål m.v. for internationale naturbeskyttelsesområder, jf. lovbekendtgørelse nr. 1251 af 29. september 2016 (miljømålsloven) og lov om skove, jf. lovbekendtgørelse nr. 122 af 26. januar 2017, som fastsætter kravene til Natura 2000-planlægningen, samt bekendtgørelse nr. 926 af 27. juni 2016 om udpeging og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen), der udpeger Natura 2000-områderne og fastsætter regler for deres administration.

Habitatområderne udgør sammen med fuglebeskyttelsesområderne Natura 2000-områderne. De internationale naturbeskyttelsesområder omfatter Natura 2000-områderne og Ramsarområderne, som er udpeget i henhold til Konvention af 2. februar 1971 om vådområder af international betydning navnlig som levesteder for vandfugle (RAMSAR-konventionen).

Det følger af habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 7, nr. 6, at godkendelse af virksomheder efter miljøbeskyttelseslovens § 33, dvs. listevirksomheder, er omfattet af bekendtgørelsens § 6. Dette indebærer, at der, inden der kan meddeles godkendelse, skal foretages en vurdering af, om dambruget eller havbruget kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Hvis dette vurderes at være tilfældet, skal der foretages en konsekvensvurdering af dambrugets eller havbrugets virkning på Natura 2000-området. Viser vurderingen, at dambruget eller havbruget vil skade et Natura 2000-område, kan der ikke meddeles godkendelse.

VVM-direktivet, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU, stiller en række krav om forudgående miljømæssig vurdering af projekter, der vil kunne påvirke miljøet væsentligt. Direktivet er bl.a. implementeret i dansk ret ved lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), jf. lovbekendtgørelse nr. 448 af 10. maj 2017 (miljøvurderingsloven).

Lovens bilag I og II indeholder en udtømmende opregning af de projekter, der er omfattet af loven. De projekter, der er obligatorisk VVM-pligtige, fremgår af bilag I og de projekter, som er underlagt en VVM-screening fremgår af bilag II. Screeningen har til formål at fastslå, om projektet ud fra navnlig sin art, placering og dimensioner kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet. Hvis projektet ikke kan antages at få væsentlig indvirkning på miljøet, træffer VVM-myndigheden afgørelse om, at der ikke er VVM-pligt. Hvis VVM-myndigheden finder, at projektet kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, træffes afgørelse herom, og projektet undergår samme VVM-proces som de projekttyper, der er optaget på bilag I. Dambrug og havbrug er VVM-screeningspligtige projekter, da de er omfattet af lovens bilag 2, punkt 1.f, om intensivt fiskeopdræt. Der kan således ikke gives godkendelse til et dambrug eller havbrug, hvis der ikke forinden har været foretaget en VVM-screening af projektet.

3.1.1.4. Særligt for dambrug

Ferskvandsdambrug (omfattet af listepunkt I 202) er udover de generelle krav, som er nævnt i afsnit 3.1.1, også omfattet af reglerne i bekendtgørelse nr. 1567 af 7. december 2016 om miljøgodkendelse og samtidig sagsbehandling af ferskvandsdambrug (dambrugsbekendtgørelsen). Der findes ikke en tilsvarende særskilt bekendtgørelse for saltvandsdambrug. Saltvandsdambrug reguleres således alene efter godkendelsesbekendtgørelsen, jf. afsnit 3.1.1.

Dambrugsbekendtgørelsen har først og fremmest til formål at fastsætte de supplerende vilkår, som kommunalbestyrelsen skal stille til det enkelte ferskvandsdambrug i forbindelse med en ansøgning om godkendelse efter godkendelsesbekendtgørelsen. Bekendtgørelsen indeholder krav til dambrugenes indretning og drift, vilkår om vandindtag, rensning af spildevand, maksimal anvendelse af foder, egenkontrolprøver, om brug af medicin og kemikalier, samt om ansøgningsoplysninger. Herudover indeholder dambrugsbekendtgørelsen regler om revurdering, indberetning, klage og straf.

Dambrugsbekendtgørelsen indeholder to reguleringsspor, henholdsvis foderkvotebaseret og emissionsbaseret, afhængig af ferskvandsdambrugs størrelse, og om der er tale om nye eller eksisterende anlæg. Foderkvotebaserede anlæg reguleres ud fra mængden af foder, der anvendes i produktionen og en deraf beregnet udledning af næringsstoffer, herunder kvælstof. Emissionsbaserede anlæg reguleres derimod direkte på udledningen af næringsstoffer, som skal kontrolleres igennem en række egenkontrolprøver. Så længe

dambrugeren overholder sine emissionsværdier, så kan dambruget anvende lige så meget foder, som det vil. I takt med at foderet eller anlægget bliver mere ressourceeffektivt, bl.a. ved at foderet har et lavere indhold af kvælstof, eller at anlægget anvender bedre renseteknologier, så vil emissionsbaserede anlæg kunne udnytte dette og øge deres produktion, så længe de fortsat overholder emissionsværdierne. Modsat vil foderregulerede anlæg ikke have mulighed for at omdanne et mere effektivt foder til en tilsvarende større produktion, da disse ikke må anvende mere foder, end hvad der er fastsat i deres tilladelse eller godkendelse.

Alle nye ferskvandsdambrug samt eksisterende dambrug, der endnu ikke har en miljøgodkendelse, eller miljøgodkendte dambrug, der udvider eller ændrer deres produktion, skal som udgangspunkt have en emissionsbaseret miljøgodkendelse. Disse dambrug skal efterleve de standardkrav for BAT, som følger af dambrugsbekendtgørelsens bilag 7.

Eksisterende ferskvandsdambrug med en produktion svarende til anvendelse af maksimalt 100 tons foder kan dog fortsat miljøgodkendes på foderkvoter. Disse dambrug skal desuden have en individuel BAT vurdering efter godkendelsesbekendtgørelsens regler.

Herudover gælder der i perioden indtil 2026 en række overgangsordninger for eksisterende ferskvandsdambrug med et foderforbrug på over 100 tons.

Det følger desuden af dambrugsbekendtgørelsen, at alle ferskvandsdambrug regelmæssigt og mindst hvert 10. år skal revurderes af godkendelsesmyndigheden.

3.1.1.5. Særligt for havbrug

De eksisterende havbrug har tidligere været reguleret med tilladelse til udledning af bl.a. kvælstof og fosfor efter bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990 om saltvandbaseret fiskeopdræt. I 2006 blev bekendtgørelsen dog ophævet, og havbrug blev i stedet indsat på bilag 2 i godkendelsesbekendtgørelsen. Dette betød, at havbrugsejerne inden den 15. marts 2014 skulle søge om miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33. Det er dog ikke alle eksisterende havbrug, som endnu har fået en miljøgodkendelse.

Havbrug har i deres tilladelse som udgangspunkt både en fodertilladelse og en udledningstilladelse. Fodertilladelsen fastsætter bl.a. den maksimale mængde af foder, der må anvendes i produktionen, og udledningstilladelsen fastsætter den maksimale tilladte udledning af bl.a. næringsstoffer, herunder kvælstof. Oprindeligt har udledningstilladelsen svaret til den mængde foder, der må anvendes i produktionen, men udviklingen af mere effektivt foder har medført, at de eksisterende havbrug har kunnet opretholde deres produktion med en lavere udledning af næringsstoffer, mens foderloftet har været en barriere for udvidelse af produktionen. Tilsvarende er der havbrug, som ikke kan udnytte deres fulde foderloft, fordi havbruget herved ikke ville kunne overholde sin udledningstilladelse.

For havbrug kræves der også tilladelse til opdræt af fisk efter kap. 13 i lov om fiskeri og fiskeopdræt, jf. lovbekendtgørelse nr. 764 af 19. juni 2017 (fiskeriloven). Denne placeringstilladelse sikrer, at anlæggets placering ikke er i konflikt med andre interesser, f.eks. fiskeriinteresser, sejlruter, militære øvelsespladser, havvindmøller eller fritidsinteresser. Placeringstilladelsen meddeles efter bekendtgørelse nr. 1489 af 6. december 2016 om etablering og drift af havbrug. Det er efter bekendtgørelsen en betingelse, at placeringstilladelsen til etablering og drift af havbrug først må udnyttes, når der foreligger en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven. Placeringstilladelsen gives for 10 år og kan forlænges.

For etablering af havbrug i danske farvande gælder endvidere, at de skal afmærkes i henhold til bekendtgørelse nr. 45 af 22. januar 2015 om farvandsafmærkning i dansk og grønlandsk afmærkningsområde m.v. (afmærkningsbekendtgørelsen). Der må ikke etableres farvandsafmærkning til havbrug uden tilladelse fra Søfartsstyrelsen, som derfor skal høres, inden der gives tilladelse til placering af havbruget. Søfartsstyrelsen skal tillige sikre, at havbruget med sin placering ikke er til gene eller fare for sejlads i området

Herudover skal det sikres, at anlæggenes placering er i overensstemmelse med den kommende nationale havplan. Den første havplan udstedes i form af en bekendtgørelse senest 30. marts 2021, jf. lov nr. 615 af 8. juni 2016 om maritim fysisk planlægning. Et forslag til den første havplan, der har foreløbige retsvirkninger, kan som følge af kravet om en 6 måneders offentlig høring forventes at foreligge senest medio 2020.

3.1.2. Dambrugs miljø- og ressourceeffektivitet

Dambrug kan ud fra deres miljø- og ressourceeffektivitet inddeles i tre overordnede typer, som omfatter 1) traditionelle dambrug, 2) delvist recirkulerede fiskeopdræt, herunder såkaldte modeldambrug og saltvandsdambrug med en miljø- og ressourceeffektivitet på niveau med modeldambrug, og 3) fuldt recirkulerede akvakulturanlæg (FREA-anlæg). Fælles for alle 3 typer af dambrug er, at de både kan være ferskvands- og saltvandsbaserede.

De væsentligste parametre for vurderingen af et dambrugs miljø- og ressourceeffektivitet udgøres af dambrugets vandforbrug, graden af rensning af vandet for næringsstoffer før udledning til havområde, sø eller vandløb samt mængden af udledning af medicin og hjælpestoffer.

Som udgangspunkt vil de mest miljø- og ressourceeffektive dambrug være FREA-anlæg, efterfulgt af såkaldte model 3 dambrug og så model 1 dambrug. Saltvandsdambrug, som anvender recirkulerende akvakultursystemer (RAS-teknologi), kan have samme rensforanstaltninger og recirkulationssystemer som ferskvandsmodeldambrug, men er i modsætning til model 1 og 3 dambrug ikke defineret ved specifikke rensgrader for næringsstoffer (kvælstof og fosfor) og organisk materiale. For en gennemgang af de

forskellige dambrugs konkrete renseforanstaltninger henvises der til de specielle bemærkninger til § 1, nr. 1.

Samlet set vil modeldambrug, saltvandsdambrug med RAS-teknologi og FREA-anlæg være mere miljø- og ressourceeffektive end traditionelle dambrug, da disse anlæg bl.a. har et lavere forbrug af vand, en mindre udledning af medicin og hjælpestoffer samt en højere rensesgrad på næringsstoffer og organisk materiale. Dette betyder, at produktionen i disse anlæg bl.a. vil udlede en mindre mængde næringsstoffer til miljøet pr. produceret fisk end ved traditionel produktion.

3.2. Miljø- og Fødevareministeriets overvejelser

Med Fødevare- og landbrugspakken blev der som nævnt under afsnit 2 afsat i alt 423 tons kvælstof til akvakulturerhvervet, som skal understøtte vækst i sektoren bl.a. igennem strukturudvikling mod større og mere moderne, ressourceeffektive og miljøvenlige dambrugsanlæg. Et initiativ som samtidig vil kunne understøtte, at alle eksisterende dambrug får en miljøgodkendelse, hvilket i en årrække har været et mål i miljøreguleringen. De 423 tons kvælstof er, som ligeledes nævnt under afsnit 2, fordelt på tre puljer, hvor 200 tons kvælstof skal gå til eksisterende dambrug, 43 tons kvælstof til eksisterende havbrug og 180 tons kvælstof til ny produktion og udvidelse af eksisterende dambrugsanlæg.

Miljølovgivningen indeholder ikke i dag regler om eller hjemmel til at udstede regler om en ordning, hvorefter miljø- og fødevareministeren indenfor rammerne af vandplanlægningen og havstrategien kan reservere en bestemt mængde kvælstof og tillade godkendelsesmyndigheden at gøre brug heraf ved behandling og afgørelse af sager om miljøgodkendelse af bestemte typer virksomheder. Miljø- og Fødevareministeriet vurderer derfor, at det er nødvendigt at tilvejebringe en ny lovhjemmel i miljøbeskyttelsesloven, der sikrer, at Fødevare- og landbrugspakkens intentioner om en øget vækst i akvakulturerhvervet gennem indfasning af 423 tons kvælstof til akvakulturerhvervet kan virkeliggøres.

Miljø- og Fødevareministeriet vurderer endvidere, at det vil være mest hensigtsmæssigt at foreslå hjemmelsgrundlaget udformet som en bemyndigelsesbestemmelse, som efterfølgende kan udmøntes i en bekendtgørelse, der fastlægger de nærmere rammer for ordningen, herunder bl.a. tildelingskriterier, ansøgningsrunder, ansøgningskrav m.v.

Forholdet til vandområdeplanerne

I vandområdeplan 2015-2021 (2. planperiode) er, som opfølgning på aftalen om Fødevare- og landbrugspakken, indregnet de 423 tons kvælstof til akvakulturerhvervet. Herved forstås, at der som udgangspunkt er taget højde for compensation af de merudledninger af kvælstof, der kan gives tilladelse til under ordningen, idet den målrettede efterafgrødeordning (lov nr. 310 af 4. april 2017 om ændring af lov om jordbrugets

anvendelse af gødning og om plantedække) og den målrettede regulering dimensioneres herefter på baggrund af forventninger til udviklingen i kvælstofudledningen.

De tre kvælstofpuljer er indregnet i vandområdeplanerne efter forskellige principper. De 200 tons kvælstof er fordelt proportionalt i forhold til de eksisterende dambrug. De 180 tons er jævnt fordelt i de enkelte delvandoplande efter oplandsareal, og de resterende 43 tons er fordelt direkte til kystvande. Disse fordelinger er som udgangspunkt rammen for udmøntning af kvælstofpuljerne, der skal ske i overensstemmelse med vandplanlægningen og § 8 i indsatsprogrambekendtgørelsen, der implementerer vandrammedirektivets principper om ikke-forringelse, og at myndighederne ikke må meddele tilladelser, der kan hindre opfyldelsen af miljømål.

Af hensyn til fleksibiliteten for erhvervet i tilfælde, hvor der måtte blive ansøgt om udledning af yderligere tons kvælstof end det, der er indregnet i vandområdeplanerne for det eller de pågældende vandområder, vurderes det hensigtsmæssigt af hensyn til mulighederne for realiseringen af vækstplanen, at der så vidt muligt skabes mulighed for, at der kan ske en omfordeling af nogle af de 423 tons kvælstof mellem kystvandområderne og mellem årene (2018-2021), når det vides, hvordan ansøgningerne fordeler sig.

Den allerede foretagne indregning i vandområdeplanerne af de 423 tons kvælstof i de enkelte vandområder er ikke i alle henseender normerende for, hvor der vil kunne tillades en merudledning af kvælstof i forbindelse med de konkrete ansøgninger efter ordningen.

I vandområder, hvor miljømålet ikke nås i 2021, og der derfor er en udskudt indsats til tredje planperiode, vil der konkret være mulighed for at tillade en merudledning af kvælstof, hvis dette ikke fører til forringelse af vandområdet, og der fortsat sikres en vis forbedring af vandområdet. I relation til udledning af kvælstof indebærer forpligtelsen til forbedring efter vandrammedirektivet, at der foreligger en plan, som for hvert enkelt overfladevandområde sikrer fremdrift i form af yderligere reduktion med henblik på en gradvis opfyldelse af miljømålet (se Miljø- og Fødevareudvalget 2015-16, MOF Alm.del, Bilag 348, Miljø- og Fødevareministeriets notat "Juridisk vurdering af en ændring af gødskningsnormerne").

I vandområder, hvor den nuværende belastning understøtter målet om god økologisk tilstand, men miljømålet endnu ikke er nået, skal der foretages en konkret vurdering af, om merudledningen vil kunne hindre målopfyldelse med henblik på, om der kan eller ikke kan tildeles kvælstof fra puljen.

Afhængigt af bl.a. omfanget af en omfordeling og de forbedringer, der opnås i 2. planperiode, vil der i tredje planperiode (2021-2027) eventuelt kunne være behov for at pålægge en større indsats i oplande, hvor godkendelsesmyndighedens ansøgninger om del i kvælstofpuljerne er større end det, som er indregnet i vandområdeplanerne.

Administration af ordningen

På baggrund af indregningen af de 423 tons kvælstof i de aktuelle vandområdeplaner har Miljø- og Fødevarerministeriet overvejet, hvilken myndighed eller hvilke myndigheder der mest hensigtsmæssigt kan administrere puljeordningen.

Det vurderes, at selve administrationen af puljeordningen mest hensigtsmæssigt kan henlægges til staten fremfor decentralt hos de godkendende myndigheder. Ministeriet lægger herved vægt på, at det kræver et samlet centralt overblik og løbende regnskab med tilladelserne til brug af de afsatte kvælstofpuljer, således at det sikres, at der ikke bruges mere end, hvad der er forudsat i ordningen. Det forventes, at administrationen af ordningen helt eller delvist henlægges til Miljøstyrelsen i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 80.

Det vurderes endvidere, at administrationen af puljeordningen bør tilrettelægges således, at sammenhængen med godkendelsesmyndighedens sagsbehandling i forbindelse med virksomhedernes konkrete ansøgninger om miljøgodkendelse eller tillæg til eksisterende miljøgodkendelse sikres bedst muligt. Kommunalbestyrelsen er i dag godkendelsesmyndighed for behandling af sager om miljøgodkendelse af dambrug og for havbrug beliggende mindre end en sømil fra kysten. Miljøstyrelsen er godkendelsesmyndighed for sager om miljøgodkendelse af havbrug, som helt eller delvist er beliggende længere end en sømil fra kysten.

Miljø- og Fødevarerministeriet vurderer derfor også, at det er mest hensigtsmæssigt, at ansøgningen til Miljøstyrelsen om tilladelse til brug af kvælstofpuljerne varetages af godkendelsesmyndigheden. Godkendelsesmyndigheden vil således skulle søge Miljøstyrelsen i forbindelse med behandlingen af en konkret ansøgning om miljøgodkendelse, og Miljøstyrelsen vil så herefter enten give tilladelse eller afslag på den mængde kvælstof, der ansøges om.

Dambrug og havbrug omfattet af ordningen

Miljø- og Fødevarerministeriet har endvidere overvejet, hvordan puljeordningen nærmere kan udmønte Fødevarer- og landbrugspakkens og vækstaftalens forudsætninger om, hvilke typer af dambrug og havbrug, som vil kunne komme i betragtning til kvælstofpuljerne.

For så vidt angår den samlede pulje på 380 tons til dambrug ønskes det af aftaleparterne i Fødevarer- og landsbrugspakken, at kvælstof skal gå til dambrug, der som minimum har en ressourceeffektivitet på niveau med såkaldte modeldambrug. Disse anlæg er kendetegnet ved at være reguleret på baggrund af anlæggets udledninger og har en udpræget anvendelse af miljøteknologi. Tilsvarende fremgår det af vækstplanen, at ressourceeffektive anlæg baseret på regulering af anlæggets udledninger og anlæg med høj anvendelse af miljøteknologi skal prioriteres.

I overensstemmelse hermed vurderes der at være behov for at fastsætte en række kriterier for fordeling af kvælstofpuljerne, så det sikres, at godkendelsesmyndigheden kun kan og skal ansøge om adgang til kvælstofpuljerne for dambrug, der som minimum har en miljø-

og ressourceeffektivitet på niveau med modeldambrug, eller som i forbindelse med tildeling af kvælstof fra puljerne overgår til en anlægstype, der som minimum har en miljø- og ressourceeffektivitet på niveau med modeldambrug. Derudover bør det samtidig være et krav, at dambruget skal være overgået til en emissionsbaseret miljøgodkendelse, eller at dambruget i forbindelse med tildeling af kvælstof fra puljerne overgår til en emissionsbaseret miljøgodkendelse, bl.a. fordi vurdering af miljø- og ressourceeffektivitet forudsætter konkrete målinger af udledningerne. Dette er desuden hovedreglen i dambrugsbekendtgørelsen, jf. afsnit 3.1.1.4. Tildeling efter disse kriterier skal således understøtte aftaleparternes ønske om, at sektoren bliver mere ressourceeffektiv og er baseret på regulering af anlæggets udledninger, samt at alle eksisterende dambrug får en miljøgodkendelse.

Fødevarer- og landbrugspakken og vækstplanen forudsætter ikke, at der stilles tilsvarende krav til havbrugs miljø- og ressourceeffektivitet. Dette skyldes, at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at rense udledningen fra havbrug, da fiskene opdrættes i åbne netbure. Ministeriet vurderer dog, at godkendelsesmyndigheden alene skal kunne søge om tilladelse til brug af de 43 tons til havbrug, der overgår til en miljøgodkendelse, hvor næringsstofudledningen alene er baseret på en udledningstilladelse. Det skyldes, at en fodertilladelse ikke bør hæmme mulighederne for at øge produktionen som skyldes forbedringer i foder eller teknologi, så længe den samlede udledning ikke øges.

Det ønskes yderligere af aftaleparterne, at puljen på 200 tons kvælstof skal sikre, at dambrugserhvervet får mulighed for at bibeholde deres nuværende kvælstofudledningstilladelse i forbindelse med overgangen til en ny miljøgodkendelse. Derudover skal de 43 tons kvælstof til havbrug give mulighed for, at eksisterende havbrug kan bibeholde deres fulde udledningstilladelse i forbindelse med overgangen til en ny miljøgodkendelse.

Miljø- og Fødevarerministeriet vurderer, at en række eksisterende dambrug og havbrug i dag har en faktisk mindre udledning af kvælstof, end hvad der er fastsat i deres miljøgodkendelse eller i deres tilladelse. Den mindre faktiske kvælstofudledning kan bl.a. skyldes fastsatte foderloftsbegrænsninger. Som nævnt i afsnit 3.1.1.4. og 3.1.1.5. er foderbaseret regulering karakteriseret ved, at dambruget eller havbruget får fastsat en grænse for den maksimale fodermængde, som anlægget må benytte i sin produktion. For dambrug vil den samlede mængde foder svare til en bestemt mængde kvælstof, som der må udledes, og for havbrug, som i deres tilladelse er reguleret både ved en fodertilladelse og en udledningstilladelse, er fodertilladelsen oprindeligt fastsat ud fra udledningstilladelsen. Som følge af udviklingen af et mere effektivt foder med bl.a. et lavere indhold af kvælstof, er udledningen af kvælstof som konsekvens heraf blevet mindre.

I vandområdeplanerne opgøres kvælstofudledningen for de danske kystvandområder ud fra den faktiske udledning. Dette betyder, at nogle dambrug og havbrug kunne have fået – og eventuelt allerede har fået - nedskrevet deres kvælstofudledningstilladelse i forbindelse

med meddelelsen af en miljøgodkendelse. Det skyldes, at godkendelsesmyndighederne er forpligtet til at respektere ikke-forringelsesprincippet og de miljømål, der er fastlagt i henhold til vandrammedirektivet og lovgivningen om vandplanlægning, og som fremgår af vandområdeplanerne. Vækstplanen har imidlertid netop til formål at sikre, at virksomhederne får mulighed for vækst i kraft af en merudledning på 423 tons kvælstof. Der er som nævnt ovenfor taget højde herfor i vandområdeplanerne for 2015-2021.

Miljø- og Fødevareministeriet finder på den baggrund, at der med den aftalte kvælstofpulje på 200 tons til dambrug bør tilvejebringes en mulighed for, at eksisterende dambrug fortsat kan udnytte deres nuværende kvælstofudledningstilladelse i forbindelse med overgangen til en emissionsbaseret miljøgodkendelse, hvis dette indebærer en merudledning i forhold til deres hidtidige faktiske kvælstofudledning. Det vurderes yderligere, at dambrug, som allerede er overgået til en emissionsbaseret miljøgodkendelse, også bør have mulighed for at få del i puljen på 200 tons (eksisterende dambrug), hvis de i forbindelse med overgangen til den emissionsbaserede miljøgodkendelse er blevet begrænset i deres kvælstofudledning på grund af lovgivningen om vandplanlægning. Dambrug, som tildeles kvælstof efter 200 tons puljen, vil således have mulighed for at få tildelt op til den mængde kvælstof, som fremgår henholdsvis fremgik af deres nuværende eller forudgående tilladelse eller godkendelse. Det skal dog ske indenfor rammerne af de afsatte kvælstofpuljer for det pågældende kystvandopland.

Med puljen på 43 tons til visse havbrug vurderer ministeriet, at der tilsvarende bør tilvejebringes en mulighed for, at eksisterende havbrug, som ikke har udnyttet deres fulde kvælstofudledningstilladelse, kan søge om at få del i de 43 tons med henblik på at fastholde det tilladte eksisterende kvælstofudledningsloft i en fornyet miljøgodkendelse, hvis dette indebærer en merudledning i forhold til deres hidtidige faktiske kvælstofudledning. Miljø- og Fødevareministeriet vurderer yderligere, at det for eksisterende havbrug ikke kun vil være foderloftet, som er den begrænsende faktor for at øge produktionen inden for rammerne af havbrugets nuværende tilladelse, da visse eksisterende havbrug også kan være begrænset af deres kvælstofudledningsloft. Miljø- og Fødevareministeriet finder derfor, at de 43 tons kvælstof ligeledes bør give mulighed for, at eksisterende havbrug kan udvide deres produktion op til rammen af det eksisterende foderloft, således at de i en fornyet miljøgodkendelse vil få øget deres kvælstofudledningstilladelse svarende til deres gældende foderloft. Det vurderes yderligere, at havbrug, som allerede er overgået til en miljøgodkendelse, hvor næringsstofudledningen alene er baseret på en udledningstilladelse, også bør have mulighed for at få del i puljen på 43 tons, hvis de i forbindelse med overgangen til den miljøgodkendelse er blevet begrænset i at udnytte deres foder- eller kvælstofudledningsloft på grund af lovgivningen om vandplanlægning. Havbrug, som tildeles kvælstof efter 43 tons puljen, vil således have mulighed for at få tildelt op til den mængde kvælstof, som fremgår henholdsvis fremgik af deres nuværende eller forudgående foder- eller kvælstofudledningsloft. Det skal dog ske indenfor rammerne af de afsatte kvælstofpuljer for det pågældende kystvandopland.

Denne tilgang understøtter aftaleparternes mål om, at dambrug og havbrug også fremover skal have mulighed for at udlede en mængde kvælstof svarende til den, som er fastsat i deres nuværende tilladelse eller godkendelse.

Det bemærkes, at habitatreglerne, som beskrevet i afsnit 3.1.1.3 kan begrænse udmøntningen af de 43 tons kvælstof til eksisterende havbrug og de 200 tons kvælstof til eksisterende dambrug på deres nuværende lokalitet. Miljø- og fødevareministeriet har derfor fundet det hensigtsmæssigt og i overensstemmelse med intentionerne bag de politiske aftaler, at havbrug og dambrug, som ønsker at flytte deres produktion til en mindre sårbar lokalitet, i forbindelse med udmøntningen af de 43 tons og 200 tons kvælstof, behandles på samme måde som eksisterende havbrug og dambrug.

For så vidt angår puljen på 180 tons til udvidelse henholdsvis etablering af nye dambrug vurderer Miljø- og Fødevareministeriet, at der ligeledes i overensstemmelse med de to politiske aftaler bør gælde følgende krav: Godkendelsesmyndigheden kan i forhold til *eksisterende dambrug*, alene ansøge om tilladelse til brug af 180 tons puljen til dambrug, som enten overgår eller er overgået til en emissionsbaseret miljøgodkendelse samt dambruget har en miljø- og ressourceeffektivitet på niveau med model dambrug, eller hvis dambruget i forbindelse med tildeling af kvælstof fra puljen overgår til en anlægstype, der som minimum har en miljø- og ressourceeffektivitet på niveau med modeldambrug. I forhold til *nye dambrug* vurderer Miljø- og Fødevareministeriet, at godkendelsesmyndigheden alene skal kunne ansøge om tilladelse til brug af de 180 tons, hvis dambruget kan godkendes på emissionsbaseret regulering, og som minimum har en miljø- og ressourceeffektivitet på niveau med modeldambrug. Miljø- og Fødevareministeriet har yderligere vurderet, at det vil være mest hensigtsmæssigt at fastsætte et loft for, hvor meget kvælstof der maksimalt kan ansøges om eller gives tilladelse til i forbindelse med afviklingen af 180 tons puljen. Det vurderes, at loftet bør fastsættes til 45 tons kvælstof, således at der maksimalt kan ansøges om og gives tilladelse til 45 tons kvælstof pr. anlæg. Dette skal medvirke til, at flere anlæg kan få del i puljen på 180 tons.

Den tidsmæssige indfasning

Endelig har Miljø- og Fødevareministeriet overvejet udmøntningen af den tidsmæssige indfasning, som er omtalt i Fødevare- og landbrugspakken. Fødevare- og landbrugspakken indeholder en indfasningsmodel, hvorefter der i 2018 frigøres 143 tons kvælstof, i 2019 120 tons kvælstof, i 2020 100 tons kvælstof og i 2021 60 tons kvælstof.

Ombygningen til større og mere miljø- og ressourceeffektive dambrug og større produktion for havbrug vil tidsmæssigt typisk kunne strække sig over flere år. I forhold til Fødevare- og landbrugspakkens indfasningsmodel vil der derfor kunne gå en periode fra en tilladelse til godkendelsesmyndigheden er meddelt, og indtil der reelt sker en merproduktion i et miljøgodkendt anlæg.

På denne baggrund vurderer Miljø- og Fødevarerministeriet, at det alene er tilladelsen til godkendelsesmyndigheden til at gøre brug af kvælstofpuljen, som skal være givet i overensstemmelse med tidsfristerne i indfasningsmodellen. Det vil sige, at Miljøstyrelsen maksimalt kan give tilladelse til 143 tons kvælstof i 2018, 120 tons i 2019, 100 tons i 2020 og 60 tons i 2021. Der bør dog være mulighed for, at kvælstof som ikke er blevet tildelt i et tidligere år kan videreføres til det efterfølgende år, indtil ordningens udløb i 2021. Da ordningen følger og indfases i vandområdeplanernes 2. planperiode, vurderer ministeriet, at det er mest hensigtsmæssigt, at ordningen ophæves automatisk med udløbet af 2. planperiode (den 22. december 2021).

3.3. Den foreslåede ordning

Med lovforslaget foreslås det, at miljø- og fødevarerministeren bemyndiges til at indføre en puljeordning for kvælstof til brug for godkendelsesmyndighedens miljøgodkendelse af miljø- og ressourceeffektive dambrug samt visse havbrug. Det foreslås samtidigt, at bemyndigelsesbestemmelsen automatisk ophæves i 2021 med udløbet af 2. planperiode.

I overensstemmelse med Fødevarer- og landbrugspakken og vækstplanen "Dansk akvakultur i vækst" foreslås puljeordningen at omfatte miljø- og ressourceeffektive dambrug samt visse havbrug. Dette omfatter dambrug, der i dag som minimum har en miljø- og ressourceeffektivitet på niveau med modeldambrug, jf. afsnit 3.1.2., eller som i forbindelse med tildeling af kvælstof overgår til en anlægstype, der som minimum har en miljø- og ressourceeffektivitet på niveau med modeldambrug.

Der skal efter forslaget ikke kunne stilles tilsvarende krav til havbrug, da det teknologisk ikke er muligt at fastsætte lignende kriterier for havbrugs miljø- og ressourceeffektivitet, jf. afsnit 3.2. Det vil dog være en forudsætning for godkendelsesmyndighedens ansøgning om tilladelse til brug af de 43 tons kvælstof til havbrug, at havbruget overgår til en miljøgodkendelse, hvor næringsstofudledningen alene baseres på en udledningstilladelse.

Dambrug skal have en emissionsbaseret miljøgodkendelse eller i forbindelse med tildeling af kvælstof overgå til en emissionsbaseret miljøgodkendelse for, at godkendelsesmyndigheden kan søge om del i puljerne til dambrug.

Som beskrevet ovenfor under afsnit 3.2 er det hensigten, at de 423 tons kvælstof som udgangspunkt fordeles på tre puljer på henholdsvis 200 tons, 180 tons og 43 tons. Tilladelse til brug af kvælstof fra puljerne vil give mulighed for at godkende nye og udvide eksisterende miljø- og ressourceeffektive dambrug samt visse havbrug, selvom dette indebærer en merudledning af kvælstof fra det enkelte anlæg, da udledningen allerede er indregnet i vandområdeplanerne. Såfremt det viser sig, at puljen på 200 tons kvælstof til dambrug ikke søges fuldt ud, så vil der være mulighed for, at ikke ansøgt kvælstof fra 200 tons puljen kan overgå til 180 tons puljen, således at det så vidt muligt sikres, at puljen søges fuldt ud. I forlængelse heraf kan det være nødvendigt at fastlægge hvilke puljer, der kan afvikles først.

Af hensyn til fleksibiliteten for erhvervet i tilfælde, hvor der måtte blive ansøgt om yderligere tons end det, der er indregnet i vandområdeplanerne, er der mulighed for, at der under visse betingelser kan ske en omfordeling af kvælstof mellem delvandoplandene, når det vides, hvordan ansøgningerne fordeles sig.

I vandområder, hvor miljømålet ikke nås i 2021, og der derfor er en udskudt indsats til tredje planperiode, vil der således kunne tillades en merudledning af kvælstof, såfremt merudledningen ikke medfører forringelser, og der fortsat sikres en vis gradvis forbedring af tilstanden i planperioden. I vandområder, hvor den nuværende belastning understøtter målet om god økologisk tilstand, men miljømålet endnu ikke er nået, skal der foretages en konkret vurdering af, om merudledningen vil kunne hindre målopfyldelse.

Afhængigt af bl.a. omfanget af en omfordeling vil der i tredje planperiode (2021-2027) kunne være behov for at pålægge en større indsats i de oplande, hvor ansøgningerne om kvælstof overstiger det, som er indregnet i vandområdeplanerne for anden planperiode. Der vil tilsvarende kunne være behov for en mindre indsats i de områder, hvor indregnet kvælstof ikke eller kun delvist opbruges.

Det foreslås, at miljø- og fødevareministeren administrerer ordningen. De beføjelser, som ministeren tillægges efter den foreslåede bemyndigelse, forventes dog helt eller delvist henlagt til Miljøstyrelsen i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 80. Det vil således være Miljøstyrelsen, der kan tillade udledning af kvælstof under ordningen på op til 423 tons til godkendelsesmyndigheden til brug for godkendelsesmyndighedens behandling og afgørelse af sager om miljøgodkendelse af miljø- og ressourceeffektive dambrug samt visse havbrug.

Det foreslås videre, at ministeren bemyndiges til at fastsætte de nærmere regler om udmøntning af ordningen, herunder om fastsættelse af tildelingskriterier samt om ansøgningsrunder, ansøgningskrav, proces, mv.

Det er hensigten at sikre sammenhængen mellem puljeordningen for kvælstof og godkendelsesmyndighedens sagsbehandling og afgørelse af sager om miljøgodkendelse af de miljø- og ressourceeffektive dambrug og visse havbrug. Baggrunden for dette er, at tilladelse til brug af kvælstofpuljerne vil have betydning for godkendelsesmyndighedens fastsættelse af vilkår om maksimal udledning af kvælstof i miljøgodkendelsen.

Der forventes derfor indført et ansøgningskrav i forhold til puljeordningen, således at godkendelsesmyndigheden, når den vurderer, at en ansøgning til kvælstofpuljerne er relevant, skal ansøge ministeren om tilladelse til udledning af kvælstof til brug for godkendelsesmyndighedens behandling og afgørelse af sager om miljøgodkendelse af havbrug og ressourceeffektive dambrug.

En ansøgning vil være relevant, når godkendelsesmyndigheden modtager en godkendelsesansøgning fra et dambrug eller et havbrug, som ønsker en merudledning af kvælstof. En merudledning kan efter lovforslaget forstås på tre måder. Den ene måde er,

hvor et anlæg udnytter hele sin kvælstofudledningstilladelse i produktionen, men ønsker at udvide til en større produktion. Den anden måde er, hvor et anlæg ønsker at øge sin faktiske udledning, når denne udledning er mindre end anlæggets gældende tilladelse/godkendelse, og hvor anlægget overgår til en ny godkendelse. Den tredje måde er, hvor der ønskes etableret et nyt anlæg, som ikke har nogen hidtidig kvælstofudledning. Derudover skal godkendelsesmyndigheden også vurdere, om dambruget eller havbruget opfylder de fastsatte kriterier for at søge puljerne, og om det samlede projekt i øvrigt vurderes at kunne gennemføres med en tilladelse fra puljerne bl.a. i forhold til udledning af fosfor, organisk materiale m.v. De nærmere betingelser forventes fastsat i den udmøntende bekendtgørelse. For yderligere om kriterierne for adgang til puljerne henvises til afsnit 3.2.

Der forventes desuden at blive udarbejdet ansøgningskemaer til brug for godkendelsesmyndighedens ansøgning fra kvælstofpuljerne forud for ansøgningsrunderne.

På baggrund af godkendelsesmyndighedens ansøgning om tildeling af kvælstof fra puljerne til brug for myndighedens behandling og afgørelse af en sag om miljøgodkendelse af et relevant anlæg, skal Miljøstyrelsen vurdere, om det pågældende delvandopland har potentiale til en merudledning af kvælstof. Tilladelser til brug af kvælstofpuljerne skal gives indenfor rammerne af vandrammedirektivet. Det betyder, at tildeling af kvælstof til miljø- og ressourceeffektive dambrug samt visse havbrug ikke må ske, hvis merudledningen af kvælstof fører til forringelse af et vandområde eller hindrer en gradvis forbedring af tilstanden. Det må heller ikke kunne hindre, at der sker opfyldelse af målet om god økologisk og kemisk tilstand uden brug af en af vandrammedirektivets undtagelsesbestemmelser. Ligeledes vil det ved Miljøstyrelsens tilladelse til godkendelsesmyndighederne om kvælstof fra puljerne også skulle sikres, at de miljømål og indsatsprogrammer, som er fastsat efter havstrategiloven, overholdes.

I tilfældet af, at der samlet set ansøges om mere kvælstof end der er mulighed for at tillade, skal Miljøstyrelsen foretage en prioritering af ansøgningerne på baggrund af godkendelsesmyndighedens vurdering af anlæggenes miljø- og ressourceeffektivitet. I den forbindelse forventes der fastsat en række tildelingskriterier i den udmøntende bekendtgørelse, som så vidt muligt skal sikre, at det er de mest miljø- og ressourceeffektive dambrug, som har størst chance for at få del i puljerne til dambrug.

Godkendelsesmyndigheden vil, som det også er tilfældet i dag, skulle behandle og træffe den endelige afgørelse i sager om miljøgodkendelse af dambrug og havbrug, herunder foretage en VVM-screening og habitatvurdering i henhold til den til enhver tid gældende praksis, jf. afsnit 3.1.1.3. Herudover skal godkendelsesmyndigheden bl.a. også fortsat tage stilling til, om det omgivende miljø kan tåle en merudledning af andre relevante stoffer, herunder bl.a. en merudledning af fosfor og organisk materiale, hvis dette er aktuelt.

Der påtænkes fastsat regler i medfør af lovens § 80 om, at afgørelsen om tilladelse af kvælstof til brug for godkendelsesmyndighedens behandling og afgørelse af sager om

godkendelse efter § 33 af miljø- og ressourceeffektive dambrug samt visse havbrug, ikke kan påklages til anden administrativ myndighed.

Som det fremgår af afsnit 3.2, foreslås den samlede mængde kvælstof at skulle indfases over en 4-årig periode 2018-2021, hvor der maksimalt må gives tilladelse til 143 tons kvælstof i 2018, 120 tons i 2019, 100 tons i 2020 og 60 tons i 2021. Endeligt foreslås, at der skal være mulighed for, at kvælstof som ikke er blevet tildelt fra tidligere år, kan videreføres til efterfølgende år indtil ordningens udløb den 22. december 2021.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Merudledningen, som forventes som følge af dette lovforslag, indgår som en del af den generelle forventning til den samlede kvælstofudledning i perioden 2016-2021, som estimeret i forbindelse med Fødevarer- og landbrugspakken. De statslige omkostninger forbundet med indfasningen af øget kvælstof til akvakultur håndteres således som led i den samlede håndtering af kvælstofindsatsen, som blev besluttet med Fødevarer- og landbrugspakken. Derudover forventes der ved udmøntning af den i lovforslaget foreslåede bemyndigelse bl.a. øgede administrative udgifter for det offentlige i forbindelse med godkendelsesmyndighedens ansøgning om kvælstof, samt af den efterfølgende behandling af ansøgningen hos Miljøstyrelsen, som forventes helt eller delvist at få tildelt de beføjelser, som der i lovforslaget tillægges ministeren, jf. afsnit 3.2.

Der er ikke politisk truffet beslutning om 3. vandplanperiode.

Der forventes ikke yderligere omkostninger i forhold til at skulle kompensere for eventuelle øvrige miljømæssige konsekvenser.

Ved en udmøntning af den i lovforslaget foreslåede bemyndigelse vurderer Miljø- og Fødevarerministeriet, at sagsbehandlingen i forbindelse med miljøgodkendelser af dambrug og havbrug vil forøges, da det forventes, at godkendelsesmyndigheden skal udfylde og sende kvælstofpuljeansøgningen til Miljøstyrelsen. Hertil forventes også en øget udgift i Miljø- og Fødevarerministeriet samt i Miljøstyrelsen i forbindelse med etablering, tilrettelæggelse og administration af ordningen, behandling af kvælstofansøgninger m.v. De administrative konsekvenser for det offentlige forventes samlet at ligge på ca. 22 mio. kr. i alt i perioden 2018-2021.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Lovforslaget vurderes at give mulighed for økonomiske gevinster i akvakulturerhvervet.

Med lovforslaget gives mulighed for at udvide ferskvandsdambrugsproduktionen med ca. 15.000 tons isoleret på baggrund af de 380 ton kvælstof, der kan tildeles dambrugssektoren. Ifølge tal fra Danmarks Statistik har der i årene 2013-2015 været en årlig gennemsnitsproduktion på 14.250 tons fisk, et gennemsnitligt bruttoudbytte på 306 mio. kr. På den baggrund anslås en merproduktion på ca. 15.000 tons fisk at kunne medføre en stigning i bruttoudbyttet på ca. 322 mio. kr.

Med lovforslaget gives endvidere mulighed for at udvide havbrugsproduktionen med ca. 750 tons fisk isoleret på baggrund af de 43 tons kvælstof, der kan tildeles havbrugssektoren. Med udgangspunkt i tal fra Danmarks Statistik for produktion og indtjening i 2012 og 2013 er der estimeret et årligt øget bruttoudbytte i havbrugssektoren på 25,8 mio. kr.

Lovforslaget tilvejebringer alene en mulighed for at stille i alt 423 tons kvælstof til rådighed for akvakulturerhvervet og bidrager dermed til at nedbryde en væsentlig barriere for vækst i erhvervet. Øvrige barrierer for etablering af merproduktion vil skulle adresseres som en del af miljøgodkendelsesprocessen og kan resultere i, at ovenstående estimerede forventede økonomiske effekt i erhvervet ikke kan realiseres, afhængig af de konkrete ansøgninger og behandlingen af miljøgodkendelserne.

Efter lovforslaget vil det alene være dambrug, der som minimum har en miljø- og ressourceeffektivitet på niveau med modeldambrug, som har mulighed for at få tildelt kvælstof med ordningen, jf. afsnit 3.2. Der forventes omkostninger forbundet med etablering af og opgradering af drift til dambrug på modeldambrugsniveau for de dambrugsanlæg, der ikke allerede er modelanlæg, i det omfang disse ønsker at udnytte den tildelte kvælstof.

Udgiften til ombygning af dambrugsanlæg vil bl.a. afhænge af antallet af ombygninger, samt de enkelte dambrug og den ønskede type af ombygning.

De samlede omkostninger til ombygning vil også afhænge af, hvor mange dambrug der kan opnå en miljøgodkendelse på baggrund af tildelingen af kvælstof.

De økonomiske administrative konsekvenser for erhvervet vurderes at være minimale, da ansøgningen om tilladelse til brug af kvælstofpuljerne med lovforslaget foreslås at skulle ske som et led i den almindelige miljøgodkendelse og i øvrigt foretages af godkendelsesmyndigheden.

Lovforslaget har været forelagt Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering (TER). TER vurderer, at lovforslaget medfører administrative konsekvenser under 4 mio. kr. årligt. De bliver derfor ikke kvantificeret yderligere.

6. Administrative konsekvenser for borgerne

Der er ingen administrative konsekvenser for borgerne.

7. Miljømæssige konsekvenser

På dansk område er der opgjort et behov for at reducere udledningen af næringsstoffer for at kunne leve op til forpligtigelserne i vandrammedirektivet, havstrategidirektivet og fuglebeskyttelses- og habitatdirektiverne og de miljømål og indsatsbehov, der er fastsat på baggrund af lov om vandplanlægning.

En merudledning af kvælstof vil potentielt kunne medføre forringelse af overflade- og grundvandforekomster samt havområder. En tilførsel af kvælstof vurderes ligeledes potentielt at ville kunne betyde en forringelse i forhold til status for en række naturtyper som klitlavninger, søer, enge, moser m.v. Habitatnaturtyper og levesteder for arter, der er afhængige af rent vand, eller som i udgangspunktet er nærringsfattige, er følsomme overfor øget tilførsel af nærringssalte, der kan påvirke naturtilstanden i negativ retning. Natura 2000-områder og yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter vil ligeledes potentielt kunne påvirkes som følge af en tilførsel af nærringsstoffer.

Den merudledning af kvælstof til kystvande, der kan ske som følge af lovforslaget (423 tons), er som nævnt i tidligere afsnit indregnet i de gældende vandområdeplaner. Der er således allerede planlagt indsatser til i fornødent omfang at udligne den merudledning af kvælstof, som Miljøstyrelsen vil kunne give tilladelse til indenfor rammerne af lovforslaget. Indsatserne omfatter den målrettede efterafgrødeordning og den målrettede regulering, der dimensioneres med henblik på at sikre, at der ikke sker forringelse af vandområder som følge af den samlede forventning til udviklingen i kvælstofudledningen i perioden 2016-2021, herunder udmøntning af ordningen.

Som nævnt i afsnit 3.2 og 3.3, kan der under visse betingelser ske en omfordeling af kvælstof mellem kystvandområderne og år, når det vides, hvordan ansøgningerne fordeler sig.

Der er planlagt indsatser til i fornødent omfang at udligne den samlede merudledning af kvælstof, som der vil kunne gives tilladelse til indenfor rammerne af lovforslaget.

Der kompenseres ikke for eventuelle afledte konsekvenser af en øget kvælstofudledning, da dette vil skulle vurderes indenfor rammerne af den almindelige godkendelsesbehandling. Lovforslaget opsætter alene rammerne for, hvilke vurderinger der skal foretages i forhold til tildelingen af kvælstof fra puljerne. Muligheden for at udnytte kvælstof, som tildeles under puljerne, vil afhænge af, at der kan opnås en miljøgodkendelse, hvor hensynet til en række andre miljømæssige forhold varetages. Der kan udover kvælstof f. eks. være afledte konsekvenser af en øget fiskeproduktion som øget udledning af fosfor, organisk materiale, medicin og hjælpestoffer, øget forekomst af resistente bakterier, forstyrrelse af havbunden, ændrede forhold for flora, fauna og biologisk mangfoldighed i Natura 2000-områder, forringelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder for bilag IV-arter i deres naturlige udbredelsesområde, ændringer i landskabet m.v. En miljøgodkendelse forudsætter, at dambruget eller havbruget kan drives på stedet uden at påføre omgivelserne forurening, som er uforenelig med hensynet til omgivelsernes sårbarhed og kvalitet, samtidigt med, at det bl.a. skal sikres, at projektet ikke har skadelige virkninger for et Natura 2000-område.

For vandindvinding fra grundvandet til dambrug gælder, at der ikke vil kunne gives tilladelse til vandindvinding til dambrug, såfremt vandindvindingen medfører forringelse af overfladevandområder, Natura 2000-områder eller grundvandsforekomsters tilstand

eller hindrer opfyldelse af de fastlagte miljømål. Dermed kan vandindvinding til dambrug ikke medføre væsentlig negativ indvirkning på vandmiljøet.

8. Forholdet til EU-retten

Forslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

9. Hørte myndigheder, organisationer m.v.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 1. december 2017 til den 4. januar 2018 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Aalborg Universitet, Aarhus Universitet, Institut for Agroøkologi, Advansor, Advokatsamfundet, Akademiet for de Tekniske Videnskaber, Akademisk Arkitektforening, Akadimirådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsrådssekretariat, Aquacircle, Biologforbundet, Branchearbejdsmiljørådet Jord til Bord, Brancheforeningen for Genanvendelse af Organiske Restprodukter til Jordbrugsformål, Bryggeriforeningen, Byggesocietetet, Bæredygtigt Landbrug, Centralorganisationen af industriansatte i Danmark (CO - Industri), Centralorganisationernes Fællesudvalg (CFU), COWI A/S, DAKOFA, Danmarks Fiskeindustri- og Eksportforening, Danmarks Fiskeriforening, Danmarks Idrætsforbund, Danmarks Jægerforbund, Danmarks Landboudom, Danmarks Sportsfiskerforbund, Danmarks Vindmølleforening, Dansk Akvakultur, Dansk Amatørfiskerforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Botanisk Forening, Dansk Byggeri, Dansk Energi, Dansk Energi Brancheforening (DGB), Dansk Erhverv, Dansk Erhvervsfremme, Dansk Fjernvarme, Dansk Fritidsfiskerforbund, Dansk Gartneri, Dansk Miljøteknologi, Dansk Ornitologisk Forening, Dansk Pelsdyravlerforening, Dansk Sejlunion, Dansk Skovforening, Dansk Skytte Union, Dansk sportsdykkerforbund, Dansk Transport og Logistik (DTL), Danske Advokater, Danske Havne (Privathavne er associeret), Danske Maritime, Danske Maskinstationer og Entreprenører, Danske Regioner, Danske Revisorer - FSR, Danske Råstoffer (Dansk Byggeri), Danske Svineproducenter, Danske Vandværker, DANVA, DCA - Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug, DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi, De Danske Skytteforeninger, DELTA, Den Danske Dyrlægeforening, Det danske fjerkræraad, Det Økologiske Råd, DHI, DONG Energy A/S, DTU, Dyrenes Beskyttelse, Ekokem A/S (tidligere Kommunekemi A/S), Endelavegruppen. Endelave Hav- og dambrug - Nej tak, Energinet.dk, Eurofins, Eurolab Danmark, Fagligt Fælles Forbund 3F, Ferskvandsfiskeriforeningen for Danmark, Forbrugerkemi (lukket), Forbrugerrådet, Foreningen af Danske Biologer, Foreningen af danske brøndborere, Foreningen af Lystbådehavne i Danmark, Foreningen af miljø, plan og naturmedarbejdere i det offentlige (Envina), Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Foreningen af Smede- og Maskinvirksomheder i Danmark (SMD), Foreningen Muslingeerhvervet, Friluftsrådet, Genvindingsindustrien, Grafisk Arbejdsgiverforening, Green Network, Greenet, Greenpeace, Danmark, GTS (Godkendt Teknologisk Service), HK-Kommunal Miljøudvalg, Håndværksrådet, Ingeniørforeningen i Danmark, International Transport Danmark (ITD), KL (kommunernes landsforening), Københavns

Universitet, Landbrug & Fødevarer, Landsforeningen af danske mælkeproducenter, Landsforeningen Naboer til Kæmpevindmøller, Landsforeningen Praktisk Økologi, Landsorganisationen i Danmark (LO), Marine Ingredients Denmark, Mærsk Olie og Gas A/S, Natur og Ungdom, NIRAS, NOAH, Nordisk konservatorforbund, Nordsøenheden, Novo Nordisk, Orbicon, Rambøll Danmark, RUC (Roskilde Universitetscenter), SEGES, Skov og Landskab, Spildevandsteknisk forening, Syddansk Universitet, Teknologirådet, Teknologisk Institut, Visit Denmark, WWF Verdensnaturfonden, Økologisk Landsforening.

10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ mindreudgifter	Negative konsekvenser/ Merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Merudledningen som følge af lovforslaget indgår som en del af den generelle forventning til kvælstofudledningen 2016-2021 som følge af Fødevarer- og landbrugspakken. Statens omkostninger i form af udgifter til kompensation er således finansieret hermed.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ca. 22 mio. kr. for det offentlige i indfasningsperioden 2018-2021.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Mulighed for forøget indtjening som følge af øget produktion.	Udgifter til ombygning/udvidelse af anlæg.
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Der er planlagt indsatser til i fornødent omfang at udligne den samlede merudledning af kvælstof, som der vil kunne gives tilladelse til indenfor rammerne af lovforslaget. Der kompenseres ikke for eventuelle afledte

		konsekvenser af en øget kvælstofudledning, som f. eks. fosfor, organiske materiale, medicin og hjælpestoffer, da dette skal vurderes indenfor rammerne af den almindelige miljøgodkendelsesbehandling.
Forholdet til EU-retten	Forslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	
Overimplementering af EU-retlige minimumsforpligtelser	JA	NEJ X

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Miljøbeskyttelsesloven indeholder i dag hjemmel til, at miljø- og fødevareministeren kan fastsætte nærmere regler om godkendelse af listevirksomhed, herunder blandt andet i hvilke tilfælde og på hvilke vilkår en miljøgodkendelse kan meddeles. Dambrug og havbrug er listevirksomheder. For en beskrivelse af gældende ret henvises til de almindelige bemærkninger i afsnit 3.1.1.

Miljøbeskyttelsesloven indeholder derimod i dag ikke hjemmel til at fastsætte regler om en puljeordning for kvælstof til brug for godkendelsesmyndighedens behandling og afgørelse af sager om miljøgodkendelse af miljø- og ressourceeffektive dambrug samt visse havbrug.

Med lovforslaget tilvejebringes bemyndigelse til miljø- og fødevareministeren til at indføre en sådan ordning.

Det foreslås således, at der indsættes et nyt *stk. 4* i miljøbeskyttelseslovens § 35, således at miljø- og fødevareministeren bemyndiges til at fastsætte regler om kvælstofpuljer til brug for godkendelsesmyndighedens behandling og afgørelse af sager om godkendelse efter § 33 af miljø- og ressourceeffektive dambrug samt visse havbrug. Bemyndigelsen vil skulle udmøntes inden for rammerne af lov om vandplanlægning og lov om havstrategi og de bagvedliggende direktiver (vandrammedirektivet og havstrategidirektivet).

Det foreslås, at miljø- og fødevareministeren efter bemyndigelsesbestemmelsen blandt andet skal kunne fastsætte regler om pligten for godkendelsesmyndigheden til at ansøge miljø- og fødevareministeren om tildeling fra kvælstofpuljerne, om ansøgningsrunder, ansøgningens indhold og oplysninger samt tildelingskriterier.

Ved miljø- og ressourceeffektive dambrug forstås dambrug, der i dag som minimum har en miljø- og ressourceeffektivitet på niveau med såkaldte modeldambrug, eller som i forbindelse med tildeling af kvælstof overgår til en anlægstype, der som minimum har en miljø- og ressourceeffektivitet på niveau med modeldambrug, jf. de almindelige bemærkninger afsnit 3.1.2. Disse dambrug udleder en mindre mængde næringsstoffer, organisk materiale, medicin og hjælpestoffer til miljøet pr. produceret fisk. Dette vil som udgangspunkt betyde, at dambrug med en højere recirkulering af vand og rensning på næringsstoffer og organisk materiale vil være mest miljø- og ressourceeffektive.

Som nævnt i afsnit 3.1.2. i de almindelige bemærkninger, kan dambrug ud fra deres miljø- og ressourceeffektivitet inddeles i tre overordnede typer, som omfatter traditionelle dambrug, delvist recirkulerede fiskeopdræt, herunder modeldambrug og saltvandsdambrug med en miljø- og ressourceeffektivitet på niveau med modeldambrug, og fuldt recirkulerede anlæg (FREA-anlæg).

Traditionelle dambrug er karakteriseret ved, at de indtager overfladevand fra et havområde, en sø eller et vandløb. Dambruget anvender vandet i deres produktion, hvorefter vandet igen udledes til havområdet, søen eller vandløbet. Traditionelle dambrug har typisk ingen recirkulation, hvilket medfører et højt vandforbrug. Rensningen af vandet i denne type anlæg er fastsat til 7 % på kvælstof, 20 % på fosfor og 20 % på organisk materiale.

Delvist recirkulerede fiskeopdræt omfatter modeldambrug, og saltvandsdambrug som anvender RAS-teknologi og har en miljø- og ressourceeffektivitet på niveau med modeldambrug.

Modeldambrug er et koncept baseret på varierede former for rensning og recirkulering, som er udviklet til ferskvandsdambrug og er defineret ved indretningskrav, recirkuleringsprocenter og rensegrader. Nogle anlægstyper indtager overfladevand fra et havområde eller et vandløb, mens andre udelukkende baserer deres produktion på grundvand eller drænvand. De ferskvandsbaserede modeldambrug er karakteriseret ved deres niveau af miljø- og ressourceeffektivitet og er inddelt i to underkategorier, der kaldes model 1 og model 3 dambrug. Model 1 dambrug skal som minimum have en rensegrad på 50 % på kvælstof, 65 % på fosfor og 75 % på organisk materiale. Derudover skal denne type dambrug også som minimum have en recirkulation af vand på 70 %. Model 3 dambrug skal som minimum have en rensegrad på 50 % på kvælstof, 70 % på fosfor og 85 % på organisk materiale samt have en recirkulering af vand på 95 %. Saltvandsbaserede anlæg som anvender RAS-teknologi kan have renseforanstaltninger på niveau med ferskvandsmodeldambrug. Disse saltvandsanlæg benytter de samme typer renseforanstaltninger og recirkuleringssystemer som ferskvandsmodeldambrug, men er ikke defineret ved specifikke rensegrader.

Fuldt recirkulerede anlæg, også kaldet FREA-anlæg, varierer i deres metode til vandindtag, da saltvandsbaserede anlæg indtager overfladevand fra et havområde, mens de

ferskvandsbaserede benytter dræn- eller grundvand i deres produktion. Fælles for begge typer af FREA-anlæg er dog, at de har fuld recirkulation (ca. 98 %). Der forekommer heller ingen direkte udledning til havområdet eller vandløbet fra et FREA-anlæg, da den mængde vand, som ikke recirkuleres, bliver sendt til et slam anlæg, fordampere eller nedslibes.

FREA-anlæg vil derfor være den mest miljø- og ressourceeffektive anlægstype efterfulgt af model 3 dambrug og derefter model 1 dambrug. Saltvandsbaserede dambrug som anvender RAS teknologi, er som nævnt ikke karakteriseret ved specifikke rensegrader, hvorfor disse anlæg kan have renseforanstaltninger, som spænder vidt. For at saltvandsbaserede anlæg kan anses for at være miljø- og ressourceeffektivt, skal de som minimum have rensegrader og recirkulationsprocenter på niveau med model 1 dambrug.

Ved visse havbrug forstås i lovforslaget eksisterende havbrug, som enten er blevet eller står til at blive begrænset af deres foder- eller kvælstofudledningsloft i forbindelse med overgangen til en ny miljøgodkendelse, hvor næringsstofbelastningen alene baseres på en udledningstilladelse, se nærmere herom de almindelige bemærkninger i afsnit 3.2. Nye havbrugsanlæg er ikke omfattet af bemyndigelsen. Eksisterende havbrug eller dambrug som flytter lokalitet til mindre sårbare områder, vil i forbindelse med tildeling af kvælstof fra 43 tons og 200 tons puljerne fortsat anses som eksisterende havbrug og dambrug.

Der vil ikke blive opstillet tilsvarende krav om miljø- og ressourceeffektivitet til havbrug som for dambrug for at komme i betragtning til de 43 tons kvælstof, da det teknologisk ikke er muligt at fastsætte lignende kriterier, jf. nærmere herom i de almindelige bemærkninger i afsnit 3.2. Det vil dog være en forudsætning for godkendelsesmyndighedens ansøgning om tilladelse til brug af de 43 tons kvælstof til havbrug, at havbruget overgår til en miljøgodkendelse, hvor næringsstofudledningen alene baseres på en udledningstilladelse.

Som det fremgår af de almindelige bemærkninger i afsnit 1, 3.2 og 3.3, forventes der med bemyndigelsen alene at blive fastsat regler om tilladelse til brug af 423 tons kvælstof under ordningen, aktuelt fordelt på tre puljer på henholdsvis 200 tons til eksisterende dambrug, 180 tons til udvidelser af eksisterende dambrug eller nye dambrugsanlæg og 43 tons til eksisterende havbrug, som fremgår af Aftale om Fødevarer- og landbrugspakke og vækstplanen for akvakultur "Dansk akvakultur i vækst". For yderligere om fordelingen af puljerne og kriterierne for ansøgning af puljerne henvises til afsnit 3.2 i de almindelige bemærkninger. Det vil være muligt for godkendelsesmyndigheden at ansøge begge dambrugspuljer samtidig, hvis det pågældende dambrug, hvortil der ønskes kvælstof til brug for godkendelsen, opfylder kriterierne herfor. Såfremt det viser sig, at puljen på 200 tons ikke søges fuldt ud, vil der være mulighed for, at ikke ansøgt kvælstof fra 200 tons puljen kan overgå til 180 tons puljen. Som nævnt i afsnit 3.2 i de almindelige bemærkninger vil der blive fastsat et loft for, hvor meget kvælstof der maksimalt kan ansøges om og gives tilladelse til i forbindelse med afviklingen af 180 tons puljen. Loftet bibeholdes uanset om puljen på 180 tons øges med kvælstof, som overgår fra 200 tons puljen.

Miljø- og fødevarerministeren skal administrere puljeordningen, og det forventes, at ministeren helt eller delvist henlægger opgaverne i forbindelse hermed til Miljøstyrelsen i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 80.

Det er endvidere hensigten med den foreslåede bemyndigelse at sikre sammenhængen mellem puljeordningen for kvælstof og godkendelsesmyndighedens sagsbehandling og afgørelse af sager om miljøgodkendelse af de miljø- og ressourceeffektive dambrug samt visse havbrug. Baggrunden for dette er, at tilladelse til brug af kvælstofpuljerne vil have betydning for godkendelsesmyndighedens fastsættelse af vilkår om maksimal udledning af kvælstof i miljøgodkendelsen.

Som følge heraf forventes der i den udmøntende bekendtgørelse at blive fastsat regler om, at tildeling fra kvælstofpuljerne sker til godkendelsesmyndigheden til brug for dennes sagsbehandling og afgørelse af sager om miljøgodkendelse til de omfattede dambrug og havbrug.

Som led i puljeordningen forventes der endvidere at blive fastsat regler om kriterier for Miljøstyrelsens tildeling af kvælstof fra de tre puljer, herunder prioriteringskriterier og om fleksibilitet mellem puljerne. Der vil endvidere blive fastsat regler om en indfasningsordning for kvælstoffet som ligeledes beskrevet i de almindelige bemærkninger i afsnit 3.2 og 3.3.

Godkendelsesmyndigheden skal som udgangspunkt behandle en ansøgning om miljøgodkendelse af de omfattede dambrug og havbrug efter de almindelige regler, som også gælder for andre typer af virksomheder, der ønsker at udlede kvælstof.

Med hjemmel i den foreslåede bemyndigelse vil der blive fastsat regler om, hvornår godkendelsesmyndigheden kan og skal ansøge Miljøstyrelsen om kvælstof fra puljerne. Det drejer sig om de tilfælde, hvor et dambrug eller et havbrug i forbindelse med en godkendelsesansøgning ønsker en merudledning i forhold til deres nuværende faktiske udledning, hvor anlægget opfylder de fastsatte kriterier for at kunne få kvælstof fra puljerne, og hvor godkendelsesmyndigheden i øvrigt vurderer, at det samlede projekt vil kunne gennemføres med tilført kvælstof fra puljerne. Der henvises til den nærmere beskrivelse i afsnit 3.2 og 3.3. Ved vurderingen af, hvorvidt projektet er gennemførligt, skal godkendelsesmyndigheden umiddelbart kunne godtgøre, at der vil kunne meddeles en godkendelse til dambruget eller havbruget, hvis der tildeles kvælstof fra puljeordningen.

Som det også fremgår af de almindelige bemærkninger, afsnit 3.3., forventes der endvidere med bemyndigelsesbestemmelsen fastsat regler om ansøgningsrunder og om ansøgningens indhold og oplysninger. Det forventes, at oplysninger, som vil skulle indgå i godkendelsesmyndighedens ansøgning til ministeren, f.eks. vil være oplysninger om dambrugets eller havbrugets type, geografiske placering, gældende tilladelser, udledninger, miljø- og ressourceeffektivitet og relevant miljøteknologi. Der skal også være oplysning om, hvilke puljer der vurderes at være relevante, samt oplysninger, der dokumenterer, at kriterier for tilladelse er opfyldt.

På baggrund af godkendelsesmyndighedens ansøgning om tildeling af kvælstof fra puljerne, skal Miljøstyrelsen vurdere, om der kan tildeles kvælstof til det ansøgte projekt fra puljerne, hvorved Miljøstyrelsen skal foretage en vurdering af, om der er potentiale for en merudledning af kvælstof i det pågældende delvandopland. Derudover vil det eventuelt blive nødvendigt, at Miljøstyrelsen skal foretage en prioritering imellem ansøgningerne i tilfælde af, at der ansøges om mere kvælstof, end der konkret er mulighed for at tildele. Denne prioritering skal sikre, at det er de mest miljø- og ressourceeffektive dambrug, som kan få del i puljerne.

Miljøstyrelsens konkrete tilladelser til brug af kvælstofpuljerne forudsættes at blive givet indenfor rammerne af vandrammedirektivet, ligesom det vil skulle sikres, at de miljømål og indsatsprogrammer, som er fastsat efter havstrategiloven overholdes, jf. lovforslagets almindelige bemærkninger, bl.a. afsnit 3.1.1.1. og 3.1.1.2.

Der forventes endvidere at blive fastsat regler om, at godkendelsesmyndigheden skal lægge ministerens afgørelse til grund ved udformningen af vilkåret om maksimal udledning af kvælstof i miljøgodkendelsen.

Der påtænkes endvidere fastsat regler i medfør af den gældende § 80 i miljøbeskyttelsesloven om, at Miljøstyrelsens afgørelse om tilladelse til godkendelsesmyndigheden om brug af kvælstofpuljerne til brug for godkendelsesmyndighedens behandling og afgørelse af sager om godkendelse efter § 33 af miljø- og ressourceeffektive dambrug samt visse havbrug, ikke kan påklages til anden administrativ myndighed.

Det bemærkes endeligt, at godkendelsesmyndigheden, som det også er tilfældet i dag, vil skulle behandle og træffe den endelige afgørelse i sager om miljøgodkendelse af dambrug og havbrug, herunder foretage en VVM-screening og habitatvurdering, jf. afsnit 3.1.1.3. Herudover skal godkendelsesmyndigheden bl.a. også fortsat tage stilling til, om det omgivende miljø kan tåle en merudledning af bl.a. fosfor og organisk materiale, hvis dette er aktuelt. En miljøgodkendelse forudsætter således, at dambruget eller havbruget kan drives på stedet uden at påføre omgivelserne forurening, som er uforenelig med hensynet til omgivelsernes sårbarhed og kvalitet.

Til § 2

Det foreslås i § 2, stk. 1, at lovforslaget skal træde i kraft den 1. juli 2018 og ophæves automatisk den 22. december 2021.

Forslaget indebærer, at den ændring af miljøbeskyttelseslovens § 35, der gennemføres med lovforslaget, automatisk ophæves med udløbet af 2. vandplanperiode. Om baggrunden for ændringen af miljøbeskyttelseslovens § 35 henvises til afsnit 2 i de almindelige bemærkninger.

Det foreslås endvidere med § 2, stk. 2, at regler udstedt i medfør af lovforslagets § 1, nr. 1, opretholdes, indtil de ophæves. Dette indebærer, at regler udstedt med hjemmel i lovforslaget ikke automatisk ophæves ved lovforslagets ophævelse, men opretholdes indtil de særskilt ophæves.

Endelig foreslås det med § 2, stk. 3, at miljø- og fødevareministeren bemyndiges til at fastsætte regler om færdigbehandlingen af verserende sager om godkendelse efter lovens § 33 af miljø- og ressourceeffektive dambrug samt visse havbrug, der ikke er færdigbehandlede den 1. juli 2018, herunder at færdigbehandlingen kan ske efter de regler, som fastsættes i medfør af § 1, nr. 1. Der vil således kunne fastsættes regler om, at godkendelsesmyndigheden vil have mulighed for at ansøge Miljøstyrelsen om adgang til kvælstofpuljer til brug for godkendelsesmyndighedens behandling og afgørelse af sager om miljøgodkendelse af miljø- og ressourceeffektive dambrug samt visse havbrug, som godkendelsesmyndigheden ikke har færdigbehandlet inden den 1. juli 2018. Dette omfatter også sager om miljøgodkendelser af miljø- og ressourceeffektive dambrug samt visse havbrug, som Miljø- og Fødevareklagenævnet har hjemvist til fornyet behandling inden den 1. juli 2018.

Til § 3

Det foreslås, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Dette svarer til, hvad der gælder efter miljøbeskyttelsesloven.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

<i>Gældende formulering</i>	<i>Lovforslaget</i>
	§ 1
	I lov om miljøbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 966 af 23. juni 2017, foretages følgende ændring:
§ 35 ---	
<i>Stk. 2. ---</i>	
<i>Stk. 3. ---</i>	
	1. I § 35 indsættes som <i>stk. 4</i> :
	<i>Stk. 4.</i> Miljø- og fødevarerministeren kan fastsætte regler om kvælstofpuljer til brug for godkendelsesmyndighedens behandling og afgørelse af sager om godkendelse efter § 33 af miljø- og ressourceeffektive dambrug samt visse havbrug, herunder om godkendelsesmyndighedens pligt til at ansøge ministeren om tildeling af kvælstofpuljer, ansøgningsrunder, ansøgningens indhold og oplysninger samt tildelingskriterier.
	§ 2
	<i>Stk. 1.</i> Loven træder i kraft den 1. juli 2018 og ophæves automatisk den 22. december 2021.
	<i>Stk. 2.</i> Regler udstedt i medfør af § 1, nr. 1, opretholdes, indtil de ophæves.
	<i>Stk. 3.</i> Miljø- og Fødevarerministeren kan fastsætte regler om færdigbehandlingen af verserende sager om godkendelse efter § 33 af miljø- og ressourceeffektive dambrug

	samt visse havbrug, der ikke er færdigbehandlede den 1. juli 2018, herunder at færdigbehandlingen kan ske efter de regler, som fastsættes i medfør af § 1, nr. 1.
	§ 3
	Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.