

MRF 2022.20

Vestre Landsrets kendelse af 9. februar 2022, 14. afd., sag B-0311-17
(John Lundum, Hanne Aagaard og Niels Astrup Tipsmark (kst.))

Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug som mandatar for 2.851 medlemmer (adv. Gert Møller Lund) mod Miljøministeriet og Miljøstyrelsen (adv. Britta Moll Bown for begge)

Afslået anmodning om præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen om vandrammedirektivet og SMV-direktivet i sag om gyldigheden af indsatsbekendtgørelsens indsatsprogrammer, da der ikke var rimelig tvivl om forståelsen af de bestemmelser i vandrammedirektivet og SMV-direktivet, som havde betydning for sagen.

Sagen angik en mere end ti år lang tvist mellem Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug (BL) som mandatar for 2.851 medlemmer og Miljøministeriet og Miljøstyrelsen om gyldigheden af vandplanerne for første planperiode og senest om gyldigheden af de indsatsprogrammer, som fremgik af bilag 1-4 i den dagældende indsatsbekendtgørelse (2016/794). Efter Højesterets kendelse af 5. maj 2020 (se KFE 2020.668), hvor Højesteret afviste en del af de af BL nedlagte påstande og afviste præjudiciel forelæggelse, anmodede BL på ny landsretten om forelæggelse af tre præjudicielle spørgsmål for EU-Domstolen. Spørgsmålene var relateret til de fire påstande, der ikke var blevet afvist ved Højesterets kendelse af 5. maj 2020, og angik følgende forhold vedrørende fortolkningen af EU's vandrammedirektiv: (1) Om det er foreneligt med vandrammedirektivet at udarbejde et indsatsprogram uden tilstrækkeligt kendskab til prioriterede stoffer, (2) om det er en forudsætning for at gennemføre indsatsprogrammet efter vandrammedirektivet, at medlemsstaten har iværksat et overvågningsprogram af vandmiljøet i overensstemmelse med vandrammedirektivet, og (3) om en bekendtgørelse, der fastlægger indsatserne for at opnå god økologisk tilstand efter vandrammedirektivet, skal undergives en strategisk miljøvurdering efter EU's SMV-direktiv. Miljøministeriet og Miljøstyrelsen nedlagde påstand om, at anmodningen om præjudiciel forelæggelse ikke blev taget til følge. Til støtte for sin anmodning om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen gjorde BL for så vidt angik spørgsmål 1 og 2 bl.a. gældende, at der ikke forud for fastlæggelsen af indsatsprogrammerne var sket tilstrækkelig overvågning af vandmiljøet. BL anførte, at der ikke var opnået tilstrækkeligt kendskab til prioriterede stoffer i vandmiljøet, hvilket medførte risiko for manglende målopfyldelse og for skade på vandmiljøet som følge af indsatserne. BL mente derfor, at der var brug for EU-

Domstolens fortolkning af, om det er i strid med vandrammedirektivet at gennemføre fysiske indsatser, hvor indsatsen i sig selv kan skade vandmiljøet, når medlemsstaten ikke har gennemført en tilstrækkelig overvågning af de prioriterede stoffer i vandmiljøet. I relation til spørgsmål 3 gjorde BL bl.a. gældende, at der ikke var gennemført SMV-screening efter miljøvurderingslovens § 10 af den gældende indsatsbekendtgørelse, og at det ikke var tilstrækkeligt, at den tidligere indsatsbekendtgørelse havde været SMV-vurderet. Efter BL's opfattelse var det ikke afklaret ved EU-Domstolen, om en bekendtgørelse, der er SMV-vurderet, skal underlægges fornyet SMV-vurdering, når samme bekendtgørelse udstedes med et nyt indhold, og når genudstedelsen indebærer en betydningsfuld helhed af nye og opdaterede kriterier for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter. Miljøministeriet og Miljøstyrelsen afviste at præjudiciel forelæggelse var nødvendig og gjorde bl.a. gældende, at indsatsprogrammerne ikke var udarbejdet uden tilstrækkeligt kendskab til prioriterede stoffer i vandmiljøet, ligesom vandløbsrestaurering i henhold til indsatsbekendtgørelsen skulle følge reglerne i vandløbslovens kapitel 8, i hvilken forbindelse relevante krav, herunder miljømæssige krav, blev iagttaget. Herudover anførte Miljøministeriet og Miljøstyrelsen, at der var etableret et overvågningsprogram til opfyldelse af vandrammedirektivet. På dette grundlag fandt ministeriet og styrelsen det ikke nødvendigt at stille EU-Domstolen spørgsmål 1-2. I forhold til spørgsmål 3 gjorde ministeriet og styrelsen bl.a. gældende, at ændringerne fra den dagældende indsatsbekendtgørelse til den gældende indsatsbekendtgørelse var mindre, og at ændringerne ikke havde betydning for miljøpåvirkningen, hvorfor den nye bekendtgørelse ikke var omfattet af krav om screening i miljøvurderingslovens § 10. Ministeriet og styrelsen henviste til, at der fandtes en række

domme fra EU-Domstolen om fortolkningen af SMV-direktivet, hvorfor det ikke var nødvendigt at stille spørgsmål 3. Landsretten fandt på det foreliggende grundlag, at der ikke var en sådan rimelig tvivl om forståelsen af de bestemmelser i vandrammedirektivet og SMV-direktivet, som

har betydning for sagen, at der var grundlag for at foretage præjudiciel forelæggelse af de spørgsmål, som sagsøgerne ønskede at stille. Landsretten afslog derfor at tage sagsøgernes anmodning om præjudiciel forelæggelse til følge.

Kommentar: Den verserende retssag mellem Bæredygtig Landbrug og Miljøministeriet og Miljøstyrelsen er en fortsættelse af en mere end ti år gammel tvist om den danske gennemførelse af vandrammedirektivets bestemmelser om vandplaner og indsatsprogrammer. Efter de første vandplaner blev vedtaget af den daværende miljøminister i december 2011, blev alle vandplanerne efter klage fra bl.a. landbrugsorganisationer ophævet af Natur- og Miljøklagenævnet i december 2012 (se f.eks. MAD 2012.3314 Nmk), og en del af de da verserende sager ved domstolene blev afsluttet ved, at Miljøministeriet tog bekræftende til genmæle (se MAD 2013.810 V). Nogle af sagerne fortsatte ved domstolene, også efter at retsgrundlaget blev ændret med vandplanlægningsloven, hvor miljømål og indsatsprogrammer er fastlagt ved bekendtgørelse, mens de nye vandområdeplaner er af rent orienterende karakter. I forhold til landsrettens afvisning af præjudiciel forelæggelse af spørgsmål for EU-Domstolen er landsretten første instans med mulighed for anke til Højesteret uden Procesbevillingsnævnets tilladelse, hvorfor en forelæggelsespligt efter TEUF art. 267, stk. 3, er udelukket, hvilket i øvrigt blev forbigået i Højesterets kendelse i 2020 (se KFE 2020.668). I forhold til de tre præjudicielle spørgsmål, som var ønsket rejst af Bæredygtigt Landbrug, kan det noteres, at der er afsagt nye domme fra EU-Domstolen om fortolkning af vandrammedirektivets bestemmelser, der på forskellig vis angår de to første fortolkningsspørgsmål, som BL ønskede belyst. I sag C-559/19 (**MRF 2021.139 EUD**) tog EU-Domstolen således stilling til, hvilke krav der stilles til basisanalyser af grundvand efter vandrammedirektivets art. 5, og fastslog, at den manglende identificering af overforbrug af grundvand i et Natura 2000-område udgjorde en overtrædelse af vandrammedirektivets art. 5 om basisanalyser af grundvand og art. 11 om indsatsprogrammer. Denne dom kan således tages som udtryk for, at EU-Domstolen har taget stilling til de oplysningskrav, der stilles til basisanalysen, og muligvis også til overvågningen af vandmiljøet. I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt de senere bekendtgørelser om indsatsprogrammer efter SMV-direktivet kræver miljøvurdering eller screening af, om miljøvurdering er nødvendig, når den første bekendtgørelse er miljøvurderet, fremgår det ikke af kendelsen, i hvilke domme ministeriet mener, at EU-Domstolen har taget stilling til, hvornår en ændring af en bekendtgørelse kræver SMV-screening. Den eneste dom, hvor EU-Domstolen har taget stilling til ændringer af en bekendtgørelse omfattet af SMV-direktivet, er så vidt ses sag C-473/14 om en mindre ændring af en fredningskendelse i Grækenland, hvor det blev fastslået, at der er obligatorisk miljøvurdering, når den tidligere fredningskendelse ikke var miljøvurderet.

K e n d e l s e

afsagt den 9. februar 2022 af Vestre Landsrets 14. afdeling (landsdommerne John Lundum, Hanne Aagaard og Niels Astrup Tipsmark (kst.)) i 1. instans

V.L. B-0311-17

Landsforeningen for Bæredygtigt

Landbrug som mandatar for 2.851 medlemmer, jf. bilag 1

(advokat Gert Møller Lund)

mod

Miljøministeriet

og

Miljøstyrelsen

(begge advokat Britta Moll Bown)

Som biintervenienter:

Danske Svineproducenter

og

Landsforeningen af Danske Mælkeproducenter

(begge advokat Gert Møller Lund)

og

Landbrug & Fødevarer

(advokat Håkun Djurhuus)

Kendelsen angår, om der er grundlag for præjudiciel forelæggelse af spørgsmål for EU-Domstolen.

Spørgsmålet har været forhandlet mundtligt.

Sagen blev anlagt den 27. december 2016 ved Retten i Hjørring, og den blev ved kendelse af 24. februar 2017 henvist til behandling ved Vestre Landsret, jf. retsplejelovens § 226,

stk. 1.

Ved kendelse af 19. september 2018 traf landsretten afgørelse om, at en række af de påstande, som sagsøgerne på daværende tidspunkt havde nedlagt, blev afvist fra domstolene, hvorimod der ikke var grundlag for at afvise fire nærmere bestemte påstande. Ved kendelsen bestemte landsretten endvidere, at en anmodning fra sagsøgerne om forelæggelse af spørgsmål for EU-Domstolen ikke blev taget til følge. Landsrettens kendelse om afvisning af påstande og afslag på præjudiciel forelæggelse blev stadfæstet af Højesteret den 5. maj 2020.

Påstande

Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug har som mandatar for 2.851 medlemmer, jf. bilag 1, anmodet om, at der stilles følgende spørgsmål til EU-Domstolen:

”1) Er det foreneligt med vandrammedirektivet at udarbejde et indsatsprogram, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger artikel 11, uden tilstrækkeligt kendskab til de prioriterede stoffer, jf. vandrammedirektivets bilag X.

2) Er det en forudsætning for at gennemføre indsatsprogrammet, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger artikel 11, at medlemsstaten har iværksat et overvågningsprogram af vandmiljøet i overensstemmelse med krav i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger artikel 8.

3) Skal en bekendtgørelse, der fastlægger indsatserne for at opnå god økologisk tilstand efter Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger artikel 11, underlægges strategisk miljøvurdering, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet artikel 3, og har det i den forbindelse betydning, om bekendtgørelsen alene er retligt bindende for myndighederne?

a. I bekræftende fald, hvad er retsvirkningen af manglende strategisk miljøvurdering, og under hvilke omstændigheder kan indsatsbekendtgørelserne alligevel opretholdes?”

Miljøministeriet og Miljøstyrelsen har nedlagt påstand om, at anmodningen om præjudiciel forelæggelse ikke tages til følge.

Anmodningen om præjudiciel forelæggelse knytter sig til sagsøgernes påstand 1-4, der – bortset fra en tilføjelse som følge af udstedelsen af en ny bekendtgørelse – svarer til de påstande, som landsretten ved kendelsen af 19. september 2018 bestemte ikke skulle afvises. Påstandene har følgende indhold:

Påstand 1

De sagsøgte tilpligtes at anerkende, at indsatsprogrammet for Vandområdedistrikt Jylland og Fyn, jf. bilag 1 i bekendtgørelse nr. 794 af 24. juni 2016 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter – nu jf. bilag 1 i bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter – er ulovligt og ugyldigt.

Påstand 2

De sagsøgte tilpligtes at anerkende, at indsatsprogrammet for Vandområdedistrikt Sjælland, jf. bilag 2 i bekendtgørelse nr. 794 af 24. juni 2016 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter – nu jf. bilag 2 i bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter – er ulovligt og ugyldigt.

Påstand 3

De sagsøgte tilpligtes at anerkende, at indsatsprogrammet for Vandområdedistrikt Bornholm, jf. bilag 3 i bekendtgørelse nr. 794 af 24. juni 2016 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter – nu jf. bilag 3 i bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter – er ulovligt og ugyldigt.

Påstand 4

De sagsøgte tilpligtes at anerkende, at indsatsprogrammet for Internationalt Vandområdedistrikt, jf. bilag 4 i bekendtgørelse nr. 794 af 24. juni 2016 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter – nu jf. bilag 4 i bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter – er ulovligt og ugyldigt.

Over for disse påstande har Miljøministeriet og Miljøstyrelsen nedlagt påstand om frifindelse.

Sagsfremstilling

Sagen angår gyldigheden af de indsatsprogrammer for vandområdedistrikter, som fremgik af bilag 1-4 i bekendtgørelse nr. 794 af 24. juni 2016, og som nu er afløst af bilag 1-4 i

bekendtgørelse nr. 499 af 11. april 2019.

Et af sagsøgernes hovedsynspunkter er, at EU's vandrammedirektiv (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger) ikke er korrekt implementeret, bl.a. fordi de sagsøgte ikke har overvåget tilstrækkeligt for prioriterede stoffer, og indsatsprogrammerne således er udarbejdet uden tilstrækkeligt kendskab til prioriterede stoffer.

Vandrammedirektivet indebærer bl.a., at medlemsstaterne skal udpege vandområdedistrikter, der skal bestå af hele vandløbsoplande, så man sikrer en koordineret indsats for sammenhængende vandressourcer. For hvert vandområdedistrikt skal myndighederne i løbet af en årrække udføre bl.a. kortlægning af tilstand og påvirkninger m.v., jf. artikel 5, indføre en overvågningsordning, jf. artikel 8, og udarbejde et indsatsprogram og en vandområdeplan, der bl.a. angiver miljømål, og hvilke foranstaltninger der skal foretages for at opfylde målene, jf. artikel 11 og 13.

Direktivet er hovedsagelig gennemført i den danske lovgivning i lov om vandplanlægning og en række bekendtgørelser udstedt i medfør heraf, herunder bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster (bekendtgørelse nr. 448 af 11. april 2019), bekendtgørelse om overvågning af overfladevandets, grundvandets og beskyttede områders tilstand og om naturovervågning af internationale naturbeskyttelsesområder (bekendtgørelse nr. 1001 af 29. juni 2016) og bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter (bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019). Det er sidstnævnte bekendtgørelse, som sagsøgernes påstand 1-4 angår.

Procedure

Sagsøgerne har gjort gældende, at det er både relevant og sagligt begrundet at stille spørgsmål til EU-Domstolen om fortolkning af vandrammedirektivets bestemmelser med henblik på en afklaring af, om implementeringen er sket korrekt.

Sagsøgerne har i relation til de foreslåede spørgsmål 1 og 2, der vedrører overvågning af prioriterede stoffer, navnlig gjort gældende, at den danske implementering af vandrammedirektivet er gennemført på en måde, hvor sagsøgerne ikke efterlades mulighed for at efterprøve det faglige og juridiske indhold af vandplanerne, hvilket er i strid med EU-rettens principper, bl.a. ækvivalensprincippet, effektivitetsprincippet og princippet om loyalt sam-

arbejde. Der er en betydelig tvivl om, hvorvidt indsatsprogrambekendtgørelsen er retligt bindende for borgerne eller ej. Uanset at bekendtgørelserne om indsatser og miljømål efter deres ordlyd alene binder myndighederne, så er realiteten, at hverken indholdet af eller grundlaget for målsætningerne og indsatsprogrammerne prøves i konkrete sager. Der er således på intet tidspunkt sket en fuld prøvelse af det faglige eller juridiske grundlag for vandområdeplanerne, indsatsprogrambekendtgørelserne og miljømålene, der uden videre lægges til grund med den følge, at kommunerne og den berørte offentlighed reelt er afskåret fra at efterprøve de forhold, der er fastlagt i bekendtgørelserne. En sådan implementering og udøvelse af vandrammedirektivets bestemmelser er ukorrekt, og det er ligeledes i strid med Århus-Konventionens artikel 9 at afskære prøvelsen.

Vandrammedirektivet stiller krav om, at den kemiske tilstand skal være kendt for at fastslå, hvilken tilstand vandområdet er i. Det er oplyst, at 98 % (målt på antal) henholdsvis 94 % (målt på længde) af vandløbene omfattet af vandområdeplanerne ikke er målt for prioriterede stoffer. Når der ikke måles for de prioriterede stoffer, er der høj risiko for, at de fastsatte indsatser, der primært er fysiske foranstaltninger som f.eks. genslyngninger, udlægning af gydegrus mv., ikke vil føre til opfyldelse af de forudsatte mål. En eventuel dårlig tilstand i et givent vandløb kan meget vel skyldes prioriterede stoffer, der i givet fald hovedsageligt vil stamme fra spildevand og overløb fra spildevand. I sådanne tilfælde er det åbenbart, at fysiske indsatser som f.eks. genslyngninger, udlægning af gydegrus mv. ikke vil medføre en forbedring, idet årsagen til den dårlige tilstand fortsat består. Hvis der ikke foretages undersøgelse for prioriterede stoffer i de danske vandløb, kan staten ikke vide, om og i hvilket omfang de prioriterede stoffer udgør et problem og eventuelt endda en hindring for opfyldelse af målsætningerne. Det er i så fald heller ikke muligt at udarbejde en dækkende økonomisk konsekvensvurdering, herunder de økonomiske konsekvenser for erhvervet.

De sagsøgte har således ikke overvåget tilstrækkeligt for de prioriterede stoffer, og dette er i strid med vandrammedirektivets artikel 8, stk. 2, jf. bilag V, afsnit 1.3.2, og artikel 11. Den manglende gennemførelse af overvågningen for prioriterede stoffer i vandmiljøet er en væsentlig retlig mangel, der medfører ugyldighed, idet gennemførelse af fysiske indsatser kan risikere at skade vandmiljøet nedstrøms med prioriterede stoffer, og da det uden tilstrækkeligt kendskab til omfanget af prioriterede stoffer i vandmiljøet ikke kan vurderes, om indsatserne er proportionale, dvs. om indsatserne er egnede til og nødvendige for at opnå det tilsigtede mål. Det bør på denne baggrund være EU-Domstolen, der tager stilling

til, om det er i strid med vandrammedirektivet, herunder det EU-retlige proportionalitetsprincip, at gennemføre fysiske indsatser, hvor indsatsen i sig selv kan skade vandmiljøet, når medlemslandet ikke har gennemført en tilstrækkelig overvågning af de prioriterede stoffer i vandmiljøet.

Sagsøgerne har i relation til det foreslåede spørgsmål 3, der vedrører SMV-vurdering, navnlig gjort gældende, at der ikke er gennemført SMV-vurdering af bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019, hvorfor bekendtgørelsen er ugyldig. Den omstændighed, at vandområdeplanen eller den tidligere indsatsprogrambekendtgørelse har været SMV-vurderet, er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at opfylde SMV-kravet. Ved bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019 blev der både tilføjet og udtaget vandløb. Bekendtgørelsen bygger på opdaterede miljøfaglige kriterier, som udgør en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, hvor projekterne skal forstås som de indsatser, der er fastlagt i indsatsbekendtgørelsen, som kommunerne efterfølgende er forpligtede til at gennemføre. Bekendtgørelsen er derfor efter EU-Domstolens praksis omfattet af pligtig SMV-vurdering, jf. bl.a. Domstolens domme i C-671/16 og C-160/17. Det er ikke endeligt afklaret ved EU-Domstolen, om en bekendtgørelse, der er SMV-vurderet, skal underlægges fornyet SMV-vurdering, når samme bekendtgørelse udstedes med et nyt indhold, og når genudstedelsen indebærer en betydningsfuld helhed af nye og opdaterede kriterier for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter.

De sagsøgte har gjort gældende, at der ikke bør ske præjudiciel forelæggelse, da der ikke er behov for en fortolkning af EU-retten for at tage stilling til de påstande, som sagsøgerne har nedlagt i sagen.

De foreslåede spørgsmål 1 og 2 forudsætter, at landsretten har tilsluttet sig sagsøgernes opfattelse af, at implementeringen af vandrammedirektivet er ”uden tilstrækkeligt kendskab til” prioriterede stoffer, og at det danske overvågningsprogram ikke er ”i overensstemmelse med krav i” vandrammedirektivets artikel 8, og at dette betyder, at der ikke kan gennemføres indsatser om vandløbsrestaurering som fastlagt i indsatsprogrambekendtgørelsen.

Det bestrides, at indsatsprogrammerne er udarbejdet ”uden tilstrækkeligt kendskab til” prioriterede stoffer, jf. vandrammedirektivets bilag X. Indsatsprogrammerne er baseret på bl.a. basisanalysen og resultatet af overvågningsprogrammet, jf. indsatsprogrambekendtgø-

relsens § 1, stk. 2. Det er ikke korrekt, at det ikke er muligt at vurdere, om indsatser i form af vandløbsrestaureringer er egnede og proportionale, uden måling af prioriterede stoffer på alle vandløbsstrækninger. Det er heller ikke et krav, at der fortløbende skal ske måling af alle prioriterede stoffer på alle vandløbsstrækninger. Danmark er forpligtet til at fastsætte miljømål og indsatser for i videst muligt omfang at opnå god tilstand for overfladevand. Det opnås, når et overfladevandområde både har god økologisk tilstand og god kemisk tilstand, jf. vandrammedirektivets artikel 2, nr. 18, nr. 21 og nr. 24. Det er forskellige indsatser, der skal til for at sikre målene om god økologisk tilstand og god kemisk tilstand. Indsatserne skal som udgangspunkt rettes mod forureningskilderne og udelukker ikke hinanden. Den omstændighed, at der udestår indsatser, som skal sikre god kemisk tilstand, fritager ikke fra at gennemføre indsatser, der skal sikre god økologisk tilstand.

Vandløbsrestaurering fastsat i indsatsprogrambekendtgørelsen gennemføres efter reglerne i vandløbslovens kapitel 8, jf. dennes § 1, stk. 2, om hensyntagen til de miljømæssige krav til vandløbskvaliteten, som fastsættes i henhold til anden lovgivning, jf. vandplanlægningsloven, miljømålsbekendtgørelsen og miljøbeskyttelsesloven. Det fremgår af indsatsprogrambekendtgørelsens § 8, stk. 3, at der kun kan træffes afgørelser, der påvirker et overfladevandområde, hvis afgørelsen ikke medfører en forringelse af områdets tilstand og ikke hindrer opfyldelse af det fastlagte miljømål. Det skal hermed bl.a. sikres, at restaurering ikke fører til frigivelse af prioriterede stoffer, der forringer den kemiske tilstand eller forhindrer god kemisk tilstand. Forinden gennemførelse af vandløbsrestaurering foretages typisk en forundersøgelse, som redegør for bidrag til opfyldelse af miljømålet, gennemførelsesmåde og opfyldelse af en række kriterier, jf. § 6 i bekendtgørelse nr. 291 af 27. marts 2020 om kriterier for vurdering af kommunale projekter vedrørende vandløbsrestaurering. Hvis kommunen i forvejen er i besiddelse af relevante og fyldestgørende projektoplysninger, vil det dog ikke være nødvendigt at udarbejde en forundersøgelse. Projektet vurderes efter reglerne i miljøvurderingsloven, og der vil i den forbindelse ske høring af relevante myndigheder, herunder regionerne, i forhold til jordforureninger. Det fremgår tillige af bekendtgørelse nr. 834 af 27. juni 2016 om vandløbsregulering og -restaurering, at forslag til restaureringsprojekter med redegørelse for forundersøgelser, jf. § 22, sendes i høring hos berørte myndigheder, jf. § 24, stk. 2. Miljøstyrelsens overvågningsforpligtelse ændrer ikke på, at kommunerne i forbindelse med gennemførelse af vandløbsrestaureringer skal undersøge, om disse kan gennemføres uden at forringe overfladevandområdet tilstand, jf. § 8 i indsatsprogrambekendtgørelsen. Alle statslige myndigheder, regioner og kommuner er i øvrigt inden for deres ressort forpligtet til at foretage opsporing af kilder til forurenen-

de stoffer, herunder prioriterede stoffer, jf. § 9 i indsatsprogrambekendtgørelsen. Efter reglerne i indsatsprogrambekendtgørelsens § 5 og § 6 sikres det endvidere, at der alene gennemføres indsatser, som er omkostningseffektive, jf. tillige reglerne i førnævnte bekendtgørelse nr. 291 af 27. marts 2020 om kriterier for vurdering af kommunale projekter vedrørende vandløbsrestaurering. Det bestrides, at reglerne ikke iagttager det EU-retlige effektivitetsprincip.

De sagsøgte er enige i, at der skal ske overvågning af vandområderne i overensstemmelse med vandrammedirektivets artikel 8. Direktivets artikel 8 og bilag V er implementeret i vandplanlægningslovens § 31 og i bekendtgørelse nr. 1001 af 29. juni 2016 om overvågning af overfladevandets, grundvandets og beskyttede områders tilstand og om naturovervågning af internationale naturbeskyttelsesområder. Det Nationale Overvågningsprogram for Vandmiljø og Natur overvåger vandmiljøets og naturens tilstand i Danmark. Der er således etableret et overvågningsprogram til opfyldelse af vandrammedirektivets artikel 8, og det er derfor ikke nødvendigt at spørge EU-Domstolen om dette.

Det foreslåede spørgsmål 3 forudsætter, at de indsatsprogrambekendtgørelser, som indgår i sagsøgernes påstand 1-4, ikke er SMV-vurderet.

2016-indsatsprogrambekendtgørelsen er SMV-vurderet. 2019-indsatsprogrambekendtgørelsen blev ikke SMV-vurderet. Miljøministeriet traf den 12. april 2019 afgørelse om, at ændringerne ikke er omfattet af krav om miljøvurdering i miljøvurderingslovens § 10. Ændringen bestod i, at ca. 1.000 km vandløb med opland under 10 km² ud af ca. 18.900 km vandløb udgik af miljømålsbekendtgørelsen, og de tilknyttede indsatser udgik af indsatsprogrambekendtgørelsen. Den konkrete udtagning af vandløb med små oplande skete efter indstilling fra kommunerne og under inddragelse af vandrådene, jf. vandplanlægningslovens § 25. Der blev ikke medtaget nye vandløbsindsatser, og ændringerne var dermed generelt til gunst for landmændene og var ikke bebyrdende for nogen af sagsøgerne. Det blev vurderet, at der alene var tale om forventede mindre ændringer, og at de ikke har betydning for planernes miljøpåvirkning. Det var i den forbindelse relevant og sagligt at lægge vægt på, at de foreliggende miljøvurderinger og sammenfattende redegørelser fra 2016 fortsat var retvisende. Afgørelsen af 12. april 2019 blev hverken påklaget eller indbragt for domstolene og kan ikke på nuværende tidspunkt efter udløb af søgsmålsfristen gøres til genstand for prøvelse under retssagen.

Der foreligger allerede en række domme fra EU-Domstolen om fortolkningen af SMV-direktivet, og der er ikke i nærværende sag grund til at stille spørgsmål til EU-domstolen om SMV-vurdering af en bekendtgørelse, der fastlægger indsatser til at opnå god overfladevandstilstand, jf. vandrammedirektivets artikel 11.

Landsrettens begrundelse og resultat

Landsretten finder på det foreliggende grundlag, at der ikke er en sådan rimelig tvivl om forståelsen af de bestemmelser i vandrammedirektivet og SMV-direktivet, som har betydning for sagen, at der er grundlag for at foretage præjudiciel forelæggelse af de spørgsmål, som sagsøgerne ønsker at stille. Landsretten afslår derfor at tage sagsøgernes anmodning om præjudiciel forelæggelse til følge.

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

Sagsøgernes anmodning om forelæggelse af spørgsmål for EU-Domstolen tages ikke til følge.

John Lundum

Hanne Aagaard

Niels Astrup Tipsmark
(kst.)

Udskriften udstedes uden betaling.

Udskriftens rigtighed bekræftes.

Vestre Landsret,

Viborg, den 9. februar 2022.

Birgitte Borup

retssekretær