

MRF 2023.130

Vestre Landsrets dom af 10. august 2023, 5. afd., sag B-0311-17
(Henrik Estrup, Helle Krogager Rasmussen og Rasmus Lindhardt Jensen (kst.))

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

Ikke grundlag for at underkende gyldigheden af indsatsbekendtgørelsens indsatsprogrammer, da der ikke var dokumenteret væsentlige mangler ved gennemførelsen eller implementeringen af de i vandrammedirektivet fastsatte indsatsprogrammer. Ikke dokumenteret væsentlige fejl eller mangler ved det vejledende indsatsbehov i bilag 1 til Vandområdeplan 2015-2021. Landmænd havde søgsmålskompetence til at prøve gyldigheden af efterafgrødebekendtgørelse, der fandtes gyldig.

Sagen angik landsrettens realitetsprøvelse i den mere end ti år lange tvist mellem Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug (BL) som mandatar for 2.851 medlemmer og Miljøministeriet om implementeringen af EU's vandrammedirektiv. Forud for sagen var der afsagt kendelser om sagens formalitetsspørgsmål, herunder spørgsmål om afvisning af påstande og om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen (KFE 2020.668 og **MRF 2022.20**), ligesom sagen var henvist til landsretten som første instans. Landsretten efterprøvede i sagen de af BL nedlagte påstande om (1) gyldigheden af de indsatsprogrammer, som fremgik af bilag 1-4 i de dagældende indsatsbekendtgørelser (bekendtgørelse nr. 2016/794 og bekendtgørelse nr. 2019/449) (påstand 1-4), (2) gyldigheden af det fastsatte indsatsbehov på 3.513,1 tons kvælstof pr. år, som var fastlagt i bilag 1 til Vandområdeplan 2015-2021 (påstand 5) og (3) gyldigheden af bekendtgørelse nr. 1175/2020 om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021 (efterafgrødebekendtgørelsen) (påstand 6). I forhold til BL's påstand 1-4 fandt landsretten det ikke godtgjort, at den udarbejdede basisanalyse, som bl.a. lå til grund for indsatsprogrammerne, ikke opfyldte de i vandrammedirektivet fastsatte krav eller på anden vis var behæftet med væsentlige mangler. Landsretten fandt det heller ikke dokumenteret, at overvågningen af danske vandløb, fjorde og kystvande, herunder ved samtidig brug af modulering, havde været miljøfaglig utilstrækkelig eller på anden måde i strid med vandram-

medirektivet og de fastsatte overvågningsfrekvenser i direktivets bilag 5, selvom det kun var op til 10 % af de danske vandløb, fjorde og kystvande, der havde været overvåget for de af EU fastsatte prioriterede stoffer. Landsretten fandt det i den forbindelse ikke godtgjort, at de fysiske indsatser, som var gennemført eller påtænkes gennemført, var uproportionale eller ville skade det omkringliggende vandmiljø som følge af begrænset overvågningsmateriale. Landsretten fandt det ikke bevist, at implementeringen af vandrammedirektivet i dansk ret på anden måde led af væsentlige mangler. I forhold til BL's påstand 5 lagde landsretten til grund, at udledningen af kvælstof til vandløb, fjorde og kystvande har en negativ miljømæssig konsekvens, og at det fastsatte indsatsbehov alene var vejledende. Landsretten fandt det ikke dokumenteret, at der var væsentlige fejl eller mangler ved det fastsatte vejledende indsatsbehov, og afviste, at indsatsbehovet var fastsat uden, at der i tilstrækkelig grad var sket belysning og undersøgelse af landbrugets omkostninger. Landsretten fandt, at landmændene havde fornøden retlig interesse til at prøve gyldigheden af efterafgrødebekendtgørelsen, men fandt ikke, at landmændene havde løftet bevisbyrden for, at bekendtgørelsen led af væsentlige mangler, idet landsretten bemærkede, at en bekendtgørelse ikke i sig selv lider af en væsentlig mangel, alene fordi miljøeffekten varierer geografisk, og det derfor samtidig kan være vanskeligt at fastslå den præcise miljømæssige effekt. Landsretten frifandt derfor Miljøministeriet for samtlige de af BL nedlagte påstande.

DOM

afsagt den 10. august 2023 af Vestre Landsrets 5. afdeling (dommerne Henrik Estrup, Helle Krogager Rasmussen og Rasmus Lindhardt Jensen (kst.)) i 1. instanssag

V.L. B-0311-17

Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug som mandatar for 2.851 medlemmer
(Advokat Gert Lund)

mod

Miljøministeriet

(Advokat Britta Moll Bown)

Som biintervenienter:

Danske Svineproducenter

(Advokat Gert Lund)

og

Landsforeningen af Danske Mælkeproducenter

(Advokat Gert Lund)

og

Landbrug og Fødevarer

(Advokat Håkun Djurhuus)

Indledning

Sagen blev anlagt af Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug (herefter *Bæredygtigt Landbrug*) og Bæredygtigt Landbrug som mandatar for 2.851 medlemmer ved Retten i Hjørring den 23. december 2016 (BS 2-1412/2016). Ved kendelse af 24. februar 2017 blev sagen henvist til behandling ved Vestre Landsret.

Efter enighed mellem parterne blev det den 10. november 2017 besluttet at sambehandle nærværende sag med V.L. B-1174-15. Sagerne blev sambehandlet frem til den 2. november 2020, hvor V.L. B-1174-15 blev hævet.

Sagen drejer sig om implementeringen af EU's vandrammedirektiv, herunder om indsatsprogrammerne, miljømålene og vandområdeplanerne for 2015-2021 og reglerne om målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021 er ulovlige og ugyldige.

Påstande

Bæredygtigt Landbrug som mandatar for 2.851 medlemmer har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Miljøministeriet 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

Miljøministeriet 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

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

Påstand 4

Miljøministeriet 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.

Påstand 5

Miljøministeriet tilpligtes at anerkende, at det på landsplan fastsatte indsatsbehov med målrettet regulering på 3.513,1 tons N/år for anden vandplanperiode 2015-2021, jf. bilag 1 til Vandområdeplan 2015-2021 - er ulovligt og ugyldigt.

Bæredygtigt Landbrug som mandatar for 2.848 medlemmer har nedlagt følgende påstand:

Påstand 6

Miljøministeriet tilpligtes at anerkende, at bekendtgørelse nr. 1175 af 23. juli 2020 om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021 er ulovlig og ugyldig.

Miljøministeriet har nedlagt følgende påstande:

Overfor sagsøgernes påstand 1-5:

Frifindelse.

Overfor sagsøgernes påstand 6:

Afvisning.

Subsidiært frifindelse.

Miljøministeriets selvstændige påstand 1:

Bæredygtigt Landbrug som mandatar for 2.851 medlemmer tilpligtes til Miljøministeriet at betale sagsomkostninger udmålt af landsretten i V.L. B-1174-15.

Bæredygtigt Landbrug som mandatar for 2.851 medlemmer har heroverfor påstået frifindelse.

Sagsfremstilling

Ad Bæredygtigt Landbrugs påstand 1 – 6.

Med henblik på implementering og løbende efterlevelse af EU's vandrammedirektiv af 23. oktober 2000 (direktiv 2000/60) er der i Danmark løbende udstedt en række love og bekendtgørelser, som fastlægger rammerne for beskyttelsen af bl.a. vandløb, søer, kystvande og grundvand.

Der er i denne sag fremlagt en lang række videnskabelige artikler, forskningsundersøgelser, miljøanalyser, debatindlæg mv., som alle belyser implementeringen af de omtvistede dele af vandrammedirektivet. Materialet strækker sig tidsmæssigt fra 2005 og frem til 2022. Det fremlagte materiale er udarbejdet og publiceret af Miljøministeriet og styrelserne herunder samt af universiteter, forskere, interesseorganisationer mv.

Professor, dr.jur. A afgav den 14. februar 2005 et responsum om det retlige grundlag for recipientmålregulering af vandløb. Responsummet var bestilt af Dansk Landbrugsrådgivning og Dansk Landbrug. Responsummet omfatter en gennemgang af gældende danske regler, en historisk belysning og en vurdering af, om EU-reglerne i vandrammedirektivet er implementeret korrekt i dansk ret, og om de daværende amter har fulgt EU-reglerne. Fiskevandsdirektivet nr. 78/659 er hovedvægten i responsummet. Af responsummet fremgår bl.a.

”11. Vandrammedirektivet og miljømålsloven

...

Overvågningsprogram: Efter miljømålslovens § 22 er det forudsat, at ministeriet og amterne deler opgaven med at overvåge vandmiljøet. Loven indeholder ikke de i vandrammedirektivets artikel 8 og bilag V fastsatte krav til overvågningen, men efter § 22, stk. 3 kan ministeren fastsætte nærmere regler. Sådanne regler er dog ikke fastsat indtil nu, selv om overvågningsprogrammerne skal være vedtaget senest i december 2006.

...

Igen må det anses som en fejl, at der ikke i lov eller bekendtgørelse er fastsat de i vandrammedirektivet fastsatte krav til overvågningsprogram mht. parametre, mål, udtagningsfrekvens mv. inden implementeringsfristens udløb i december 2003, ligesom det er en fejl, at fristen for vedtagelse af overvågningsprogrammet ikke fremgår af lov eller bekendtgørelse. Det er i øvrigt uklart, i hvilket omfang opgaven helt overgår til staten med kommunalreformen.

...”

Med henblik på at efterleve vandrammedirektivets krav om overvågning for miljøfarlige stoffer udarbejdede Danmarks Miljøundersøgelser i september 2008 notatet ”Vandrammedirektivets prioriterede stoffer”. Notatet fokuserede på de dengang 33 stoffer på EU's prioriterede liste over miljøfarlige stoffer, og på hvordan de skulle indgå i den danske natur- og miljøovervågning. EU's prioriterede liste var (og er) udstedt i medfør vandrammedirektivets. Natur- og miljøovervågning af danske vandløb, fjerde og kystvande foretages af Det Nationale Overvågningsprogram for Vandmiljø og Natur (NOVANA). Af notatets konklusioner fremgår bl.a.

sion fremgår blandt andet:

”For de fleste stoffer er det ikke vurderet relevant at inddrage havvand i overvågningen af de prioriterede stoffer. Udviklingen i det marine miljø har hidtil for en række af stofferne været fulgt ved monitoring i muslinger og sediment. Denne overvågning imødekommer vandrammedirektivets krav om overvågning af, at koncentrationen ikke er stigende.

For en række stoffer med lav vandopløselighed vil det være mere relevant at beskrive tilstanden på baggrund af overvågning i biota og sediment end på baggrund af overvågning af vandfasen...”

Danmarks Miljøundersøgelser og GEUS (De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland) underarbejdede herefter i juni 2009 en screening for udvalgte pesticider i danske vandløb og grundvand. Af screeningens konklusion fremgår, at der blev påvist en række pesticider i grundvand og vandløb. Pesticiderne blev fundet i henholdsvis vandprøver og sedimenter. Det konkluderes imidlertid, at de fundne koncentrationer i sedimenter indikerer, at pesticiderne ikke udgør en risiko for organismer i de undersøgte vandløb. Denne screening blev i august 2012 fulgt op af yderligere et baggrundsnotat angående tilførslen af syntetiske stoffer til det danske havmiljø, herunder pesticider. Notatet var udarbejdet af Center for Miljø og Energi under Aarhus Universitet.

Naturstyrelsen publicerede i 2014 ”Basisanalyse for vandområdeplaner 2015-2021” (i det følgende ”Basisanalysen”). Formålet med Basisanalysen var at skabe grundlaget for overvågningsprogram, miljømål, indsatsprogram og vandområdeplaner. Kravene til denne Basisanalyse fremgik af vandrammedirektivets artikel 5 og er implementeret i § 6 i lov om vandplanlægning (nr. 1606 af 26/12/2013). Basisanalysen skulle blandt andet indeholde en grovsortering af vandforekomsterne, efter hvorvidt de enkelte vandforekomster er i risiko for ikke at kunne opfylde miljømålene. Danmark blev i Basisanalysen opdelt i fire vandområdedistrikter: Vandområdedistrikt Jylland og Fyn, Vandområdedistrikt Sjælland, Vandområdedistrikt Bornholm og Internationalt vandområdedistrikt.

For så vidt angår miljømålet fremgår følgende af Basisanalysens punkt 3:

”Miljømålet er som udgangspunkt ”god tilstand”. Denne tilstand er opnået, når både den økologisk tilstand og den kemiske tilstand er god. Vandområder, identificeret som kunstige eller stærkt modificerede, skal som udgangspunkt opnå god kemisk tilstand og et godt økologisk potentiale.

God økologisk tilstand for overfladevandet er udtryk for en ”svag afvigelse fra en tilstand upåvirket af menneskelig aktivitet (referencetilstanden)”...”

Ifølge vandrammedirektivet skal Basisanalysen indeholde en identifikation af menneskelige aktiviteter, som vandområderne i hvert vandområdedistrikt vil kunne blive påvirket af. Formålet hermed er at kunne foretage en vurdering af aktiviteternes indvirkning på overfladevandets og grundvandets tilstand. For så vidt angår påvirkningen og arealanvendelsen fremgår følgende:

”

8.1 Baggrund

..

8.1.1 Punktkilder

Punktkilder omfatter spildevandsudledning fra renseanlæg regnbetingede udløb, ukloakerede ejendomme i det åbne land, virksomheder samt havbrug og ferskvandsdambrug. Spildevandsudledninger kan påvirke vandområder med næringssalte, organisk stof og andre forurenende stoffer, herunder medicinrester og hjælpestoffer fra eksempelvis dambrug, havbrug og saltvandsdambrug.

...

8.1.2 Kvælstof- og fosforbelastning

Kvælstof og fosforbelastningen til vandområderne fra punktkilder og diffuse kilder er for perioden 2005-2009 beregnet i det foreliggende udkast til vandplan 1. Belastningen er beregnet som et vandføringsnormaliseret gennemsnit over årene 2005-2009 for at tage højde for den variation fra år til år, som skyldes forskelle i nedbør og afstrømning.

(...)

Den diffuse belastning.

Den diffuse belastning fra arealerne udgøres af baggrundsbidrag, landbrugsbidrag og bidrag fra spildevand i det åbne land.”

Udover de biologiske kvalitetselementer omfatter Basisanalysen også en tilstandsvurdering af forekomsten af miljøfarlige forurenende stoffer i overfladevand. Der skelnes her mellem vandområdernes kemiske tilstand og økologiske tilstand. I vurderingen af den kemiske tilstand indgår de 45 prioriterede stoffer fastsat i EU. Prioriterede stoffer er i vandrammedirektivet defineret som stoffer, der udgør en særlig væsentlig risiko for vandmiljøet. Det fremgår, at det danske overvågningsprogram i overensstemmelse med vandrammedirektivet omfatter de prioriterede stoffer, der udledes i danske vandområder, samt øvrige miljøfarlige forurenende stoffer, der udledes i signifikante mængder. Overvågningsprogrammets målinger af stofkoncentrationer danner grundlag for vurderingen af den kemiske- og økologiske tilstand for overfladevandet.

Af Basisanalysens punkt 10.1 fremgår, at risikoen for manglende målopfyldelse for henholdsvis vandløb, søer og kystvand ikke kan vurderes for henholdsvis 99 %, 96 % og 32 % af vandområderne.

I 2014 udarbejdede Naturstyrelsen ligeledes ”Økonomisk analyse af vandanvendelsen – Del af basisanalyse for Vandplan 2015”. Analysen er en økonomisk analyse af vandanvendelsen og en del af den samlede Basisanalyse jf. den daværende miljømålslovs § 6. Af sammenfatningen fremgår bl.a.

”

Forud for Vandplan 2015 skal der udarbejdes en basisanalyse, herunder en økonomisk analyse af vandanvendelsen i Danmark. Den økonomiske analyse omhandler forsyningspligtsydelse, der omfatter vandforsyning samt spildevandshåndtering. Formålet er således at beskrive indtægter og omkostninger i relation til princippet om omkostningsdækning ved tjenesteydelser i relation til vand. Målet er endvidere at beskrive prisstrukturen og give langsigtede prognoser for udbud og efterspørgsel efter vand i vandområdedistrikterne i Danmark.

Den økonomiske analyse har vist, at selvom der forventes en svag stigning i antallet af indbyggere i Danmark frem mod 2021, så forventes det samlede vandforbrug fra befolkningen ikke at stige, idet der de seneste år er opnået en reduktion i vandforbruget pr. indbygger. Vandforbruget i husholdninger er således faldet fra ca. 50 m³ pr. person pr. år i 1997 til 40 m³ pr. person pr. år i 2011.

Dertil kommer, at industriens vandforbrug har stabiliseret sig på et relativt lavere niveau. Det har dog betydning for det samlede vandforbrug, at den mængde, der er anvendt til markvanding, er steget de seneste år. Imidlertid er opgørelsen af denne mængde relativt usikker. Det samlede totale forbrug ligger dog under tidligere tiders forbrug, og med de nuværende tendenser forventes der ikke en stærk stigning i behovet for grundvand.

I en vurdering af grundvandets kvantitative tilstand, som er indeholdt i udkast til vandplaner for den første planperiode, fremgår det, at der i store dele af landet er en relativt ringe kvantitativ tilstand, dvs. at der indvindes relativt meget vand i forhold til grundvandsdannelsen.
(...)”

I afsnit 5.4.3 om Grøn Vækst aftalen fra 2009 fremgår, at omkostningerne i vandplanerne i forhold til landbruget er opgjort til 355 mio. kr. årligt, hvoraf landbruget betaler 135 mio. kr. årligt og staten resten.

I marts 2014 udgav DCE – National Center for Miljø og Energi ved Aarhus Universitet en videnskabelig rapport med titlen *Virkemidler til forbedring af de fysiske forhold i vandløb*.

Rapporten blev udarbejdet som forberedelse på efterfølgende vandplaner. Som en del af rapporten blev omkostningsniveauet for en række foreslåede virkemidler undersøgt, herunder omkostningerne til genslyngning. Der er i omkostningsopgørelserne indregnet omkostninger til bl.a. engangserstatning til landmændene.

Af Naturstyrelsens arbejdsnotat fra april 2014 fremgår det, at en række arbejdsgrupper under Vandløbsforum ligeledes arbejdede med vurdering af virkemidler til vandplanindsatsernes samspil med klimatilpasningen. Bæredygtigt Landbrug, som var en del af arbejdsgrupperne, påpeger sammen med en række øvrige aktører, at det er nødvendigt at kende det fulde indsatskrav og de fulde konsekvenser af at opfylde de foreslåede miljømål.

Naturstyrelsen udgav i december 2014 Miljørapport for Vandområdeplaner for anden planperiode (2015-2021) for Internationalt Vandområdedistrikt. Formålet med rapporten var, at borgere og berørte myndigheder skulle have mulighed for at komme med relevante miljømæssige bemærkninger til det samlede forslag til vandområdeplan. Af miljørapporten fremgår blandt andet:

”3. Relevante planer og programmer

3.1.1 Målet om god tilstand

Udgangspunktet i bekendtgørelsen om miljømål vil blive, at alle vandforekomster skal være i ”god tilstand” inden den 22. december 2015.

Overfladevand (vandløb, søer og kystvande) har opnået god tilstand, når både (1) den økologiske tilstand og (2) den kemiske tilstand er god.

Den økologiske tilstand er først og fremmest fastlagt gennem de biologiske kvalitetselementer. Hydromorfologiske og fysisk-kemiske kvalitetselementer understøtter de biologiske kvalitetselementer.

God økologisk tilstand for overfladevand er udtryk for en ”svag afvigelse fra en tilstand påvirket af menneskelig aktivitet (referencetilstanden)”.

Den kemiske tilstand for vandløb, søer og kystvande vurderes alene ud fra de såkaldte prioriterede stoffer (på nuværende tidspunkt 33 stoffer), samt andre stoffer for hvilke der er fastsat miljøkvalitetskrav på fællesskabsniveau (de tidligere Liste 1-stoffer på nuværende tidspunkt yderligere 8 stoffer). Øvrige miljøfarlige forurenende stoffer, der ikke indgår i vurderingen af vandområdernes kemiske tilstand, inddrages i vurderingen af områdets økologiske tilstand.

...

3.1.2 Særligt om miljømål for vandløb

Den kemiske tilstand for vandløb vurderes alene ud fra vandrammedirektivets prioriterede stoffer, samt stoffer for hvilke der på fællesskabsniveau er fastsat miljøkvalitetskrav.

Den økologiske tilstand i vandløb er i denne planperiode fastsat ud fra Dansk Vandløbs Fauna Indeks (DVFI), Dansk vandløbsvandplanteindeks (DVVI) og Dansk fiskeindeks for vandløb (DFFVa og DFFVø).

3.1.3 Særligt om miljømål for søer

Den kemiske tilstand i søer vurderes alene ud fra vandrammedirektivets prioriterede stoffer, samt stoffer for hvilke der på fællesskabsniveau er fastsat miljøkvalitetskrav.

Den økologiske tilstand i søer er i denne planperiode fastsat ud fra Dansk søplanteplanktonindeks (DSPI), algebiomasse målt som klorofyl a, Dansk søvandplanteindeks (DSVI) og Dansk fiskeindeks for søer (DFFS).

3.1.4 Særligt om miljømål for kystvande

Den kemiske tilstand for kystvand vurderes alene ud fra vandrammedirektivets prioriterede stoffer, samt stoffer for hvilke der på fællesskabsniveau er fastsat miljøkvalitetskrav.

Den økologiske tilstand for kystvande er i denne planperiode fastsat ud fra algebiomasse målt som klorofyl a, dybdegrænsen for hovedudbredelse af ålegræs og Dansk kvalitetsindeks ver. 2 (blødbundsfauna) (DKI). Den økologiske tilstand gælder ud til 1-sømilgrænsen, mens den kemiske tilstand gælder ud til 12- sømilgrænsen.

...

7. Eksisterende miljøproblemer

...

7.1 Vandmiljøet

7.1.1 De marine naturområder

For det marine område stammer den væsentligste påvirkning fra udledning af næringsstoffer (kvælstof). Næringsstofftilførslen og eutrofieringsniveauet påvirker bl.a. udbredelsen af undervandsvegetation. Det forringer levesteder for planteædende fugle som knopsvane og blichøne. Fødegrundlaget for de andefugle, der lever af snegle og muslinger, kan også være påvirket heraf. Næringsstofftilførslen er primært vandbåren og kommer fra landbruget og spildevandsudledninger.

...

7.1.2 Vandløbene og de vandløbsnære arealer

Vandløbene som naturtype og den flora og fauna, der knytter sig til vandløbene, er påvirket af en lang række opstemninger/spærringer, som nedsætter kontinuiteten i vandløbene og bl.a. forhindrer passage af vandrende fisk og vandinsekter m.v. Der findes spærringer i stort set alle vandløbssystemer i vandområdedistriktet af meget forskellig karakter.

...

7.2 Forureningskilder

7.2.1 Kvælstof som forureningskilde

Tilførsel af kvælstof til vandområder og naturarealer som følge af menneskelig aktivitet er en vigtig årsag til forurening. I grundvand gør en overskridelse af grænseværdien for nitrat i drikkevand vandet uegnet som drikkevand. I marine områder og i nogle søer fører tilførsler af kvælstof til øget algevækst. De økologiske forhold i vandløb afhænger derimod ikke af kvælstofindholdet, med mindre det tilføres i form af ammoniak, der kan have giftvirkning og mindske iltindholdet. På naturarealer kan tilførsel af kvælstofforbindelser via atmosfæren føre til ændring af naturarealets vegetation.

7.2.2 Miljøfarlige forurenende stoffer

Kystområder, vandløb og søer er desuden påvirket af forekomsten af miljøfarlige forurenende stoffer, der påvirker vandområdernes kemiske tilstand. Der henvises til vandområdeplanens afsnit 3.2 for en nærmere beskrivelse af stofpåvirkning af vandkvaliteten.

...

10. Alternativer

...

10.6 Virkemidler for miljøfarlige forurenende stoffer

Der foreligger ikke noget egentlig virkemiddelkatalog omhandlende miljøfarlige forurenende stoffer.

Hvis miljøfarlige forurenende stoffer er årsagen til at miljømålet ikke opfyldes, er det mest hensigtsmæssige ofte at stoppe forureningen ved kilden. Indsatserne består derfor i at miljømyndigheden, skal foretage en kildeopsporing og jf. sektorlovgivningen træffe foranstaltninger der standser eller mindsker tilførsel af stofferne, der har forårsaget at tilstanden ikke er god. Alternative virkemidler som 1) at fjerne stofferne fra sedimentet ved opgravning eller 2) at foretage yderligere regulering er ikke taget i anvendelse da det mest hensigtsmæssige er at standse forureningen først.”

Nationalt Center for Miljø og Energi (DCE) ved Aarhus Universitet publicerede den 15. december 2014 en ekspertvurdering med titlen *Næringsstofbelastningen til vandområder omkring år 1900*. Rekvirent på rapporten var Naturstyrelsen. Det bekræftes i rapporten, at år 1900 anses for at repræsentere en referencesituation for miljøtilstanden i kystvandene, men samtidig anbefales det, at der gennemføres et projekt, som skal etablere en dansk reference af landbaseret kvælstofbelastning til fjorde og kystvande tilbage i tid.

Der blev i 2014 og 2015 publiceret en lang række artikler, rapporter, indlæg og modeller i forhold til de miljømæssige forhold i danske fjorde og kystvande. Publikationerne var for en stor dels vedkommende input til den politiske og videnskabelige debat vedrørende vandplanerne. NOVANA (Det Nationale Overvågningsprogram for Vandmiljø og Natur), og Nationalt Center for Miljø og Energi udgav den 1. december 2015 blandt andet en viden-

skabelig rapport med titlen *Vandmiljø og Natur 2014*. Af rapporten fremgår blandt andet, at der i perioden fra 1989 og frem til 2014 var sket en betydelig reduktion i tilførslen af kvælstof og fosfor til vandløb, søer og hav.

Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning udgav i juni 2016 *Vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Jylland og Fyn*. Det fremgår, at der blev udarbejdet tilsvarende vandmiljøplaner for landets tre øvrige vandområdedistrikter. Det er alene *Vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Jylland og Fyn*, der er fremlagt for Landsretten. Planen indeholder blandt andet oplysninger om påvirkningerne af vandområderne, beskrivelse af overvågningen af vandområderne, vurderinger af tilstanden i vandområderne og et resumé af de indsatser, der gennemføres med henblik på at opfylde de fastlagte mål. Af planen fremgår blandt andet:

”Indledning

Vandområdeplanerne for indeværende planperiode udgør en opdatering og videreførelse af vandplanerne for første planperiode og er baseret på et videngrundlag, som i vidt omfang er udviklet i et samarbejde med forskningsinstitutioner og rådgivere, herunder Aarhus Universitet, DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi samt DCA – Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug, GEUS og DHI m.fl. Dette videngrundlag udvikles og forbedres fortløbende i en fremadrettet proces, hvor bl.a. nye forskningsresultater inddrages, og hvor forsknings- og udviklingsprojekter konkret iværksættes for at forbedre videngrundlaget for vandområdeplanerne. I den forbindelse skabes også grundlaget for at inddrage flere kvalitetselementer i vurderingen af vandområders miljøtilstand. Herudover giver overvågningen også fortløbende ny viden, som skal lægges til grund for vandplanlægningen.

...

Regeringen (Venstre) og Konservative, Dansk Folkeparti og Liberal Alliance indgik 22. december 2015 aftale om en Fødevarer- og landbrugspakke, hvilket har medført en yderligere justering af vandområdeplanerne i forhold til de forslag, der var i høring. Aftalen indeholdt bl.a. lempelser af kvælstofreguleringen i form af ophævelse af randzoner, annullering af de planlagte yderligere 60.000 ha efterafgrøder, udfasning af reducerede gødningsnormer, justering af forbud mod jordbearbejdning samt en kommende vækstplan for akvakultur, hvilket medførte behov for at genberegne kvælstofindsatsbehovet i vandområdeplanerne.

...

Samlet set medfører konsolideringen, at nettoindsatsbehovet for kvælstof i 2021 er opgjort til ca. 13.100 tons, hvoraf der udskydes 6.200 tons til tredje planperiode, som ligeledes var forudsat i udkastene til vandområdeplaner.

...

2. Påvirkning

...

2.2.2 Den diffuse belastning

Den diffuse belastning fra landarealer udgøres af et baggrundsbidrag og et dyrkningsbidrag. En af de største udfordringer på vandmiljøområdet er fortsat tilførslen af næringssalte, herunder kvælstof, som bl.a. har sit udspring i landbrugets anvendelse af gødningsstoffer. Når fjorde og kystvande tilføres større mængder af kvælstof, sker der en opblomstring af alger, hvilket gør vandet uklart og betyder, at flerårige planter ikke kan vokse på dybere vand, samt indebærer risiko for iltsvind.

Kvælstoftilførslen har generelt været faldende i de sidste 20-25 år som følge af vandmiljøindsatsen. Tilførslen fra landbrug og naturområder, de diffuse kilder, er på landsplan reduceret med ca. 43 % siden 1990.

For kvælstof udgør dyrkningsbidraget ca. 75 % af den samlede landbaserede tilførsel i Vandområdedistrikt Jylland og Fyn i perioden 2008-2012. Hertil kommer det naturlige baggrundsbidrag, som udgør ca. 19 %, mens de sidste ca. 6 % stammer fra punktkilder mv. Den altovervejende kilde til den diffuse kvælstoftransport i vandløbene er tabet af kvælstof fra de dyrkede arealer.

...

2.2.3 Den luftbårne stofpåvirkning

Den luftbårne påvirkning (deposition) af vandområderne med kvælstof stammer primært fra menneskeskabte aktiviteter, hvoraf udledningen (luftemissionen) af ammoniakkvælstof fra landbrugsaktiviteter udgør halvdelen af tilførslen til vandområderne.

...

2.2.5 Samlede stofbelastninger fra land

Kvælstof

Den samlede landbaserede tilførsel af næringsstoffer til alle kystafsnit i Vandområdedistrikt Jylland og Fyn er i perioden 2010-2014 opgjort til ca. 44.700 tons kvælstof.

For kvælstof udgør dyrkningsbidraget i det samlede vandområdedistrikt ca. 75 % af den samlede landbaserede tilførsel. Hertil kommer ca. 19 % fra det naturlige baggrundsbidrag, mens de sidste ca. 6 % stammer fra punktkilder mv., jf. figur 2.1.

...

3. Overvågning

Vandrammedirektivets overvågningsforpligtelser er i Danmark udmøntet via bekendtgørelse om overvågning af overfladevandets, grundvandets og beskyttede områders tilstand og om naturovervågning af internationale naturbeskyttelsesområder(...)

...

4. Tilstandsvurdering

...

4.4 Kystvande

Kvalitetsselementer

Tilstanden i kystvandområderne vurderes på baggrund af kvalitetsselementerne ålegræs, klorofyl og bundfauna. Såfremt der ikke findes tilstrækkelige data om ålegræs, klorofyl eller bundfauna, anvendes såkaldte understøttende kvalitetsselementer(...)

...

6. Sammenfatning og indsatsprogram

...

6.1.3. Kystvande

Det fremgår af vandområdeplanens kapitel 4, at en række kystvande ikke lever op til miljømålene, og i kapitel 2 er der redegjort for, at tilstanden i kystvande er påvirket af flere presfaktorer, herunder tilførsler af næringsstoffer m.v. Der er samlet set behov for yderligere reduktion af kvælstoftilførslen til kystvande, såfremt der skal opnås god tilstand i disse.

På den baggrund fokuserer indsatsen i vandområdeplanerne, for at bringe kystvandene i god tilstand, på at nedbringe kvælstoftilførslen til kystvandene. Den altovervejende kilde til den diffuse kvælstoftransport er tabet af kvælstof fra de dyrkede arealer.

De beregnede kvælstofindsatsbehov knytter sig alene til den danske andel af et konstateret behov for at reducere fx klorofylindholdet i et vandområde til miljømålet. Aarhus Universitet og DHI har oplyst, at Danmark i perioden 1997-2003 frem til 2008-2010 har reduceret kvælstofudledningen med 20 %, mens eksempelvis Sverige og Tyskland har reduceret deres kvælstofudledning med 13 % og Polen med 7 % i samme periode. Derfor er der af Aarhus Universitet og DHI foretaget en genberegning, hvor basisperioden 1997-2001 er lagt til grund i beregningen af den danske andel af behovet for kvælstofreduktion, hvorved der i større grad tages hensyn til Danmarks historiske reduktion af den danske kvælstofudledning.

Ændring af basisperioden betyder ikke, at selve indsatsbehovet i vandmiljøet mindskes i forhold til den tidligere anvendte basisperiode. Det betyder derimod, at det danske indsatsbehov mindskes, og dermed øges indsatsbehovet, der skal leveres af andre lande tilsvarende. Danmark vil derfor orientere EU-Kommissionen og de relevante medlemsstater efter vandrammedirektivets artikel 12 om problemet, der ikke kan løses på medlemsstatsniveau.

...

Det faglige grundlag

Bestemmelsen af indsatsbehovet bygger på et fagligt grundlag, der er forbedret i forhold til sidste planperiode 2009-2015.

Aarhus Universitet og DHI (Dansk Hydraulisk Institut) har for Miljø- og fødevareministeriet gennemført beregninger af, hvilken indsats der er nødvendig for at bringe det marine miljø i god økologisk tilstand.

...

Baseline: En fremskrivning af effekterne af allerede besluttede men endnu ikke fuldt gennemførte indsatser mv. frem til 2021 (Baseline 2021) er beregnet på baggrund af rapport fra Aarhus Universitet⁴. Hertil kommer effekt fra vådområdeprojekter, spildevand og forsinkelser via grundvand, så effekten på landsplan bliver ca. 5.600 tons kvælstof som gennemsnit set i forhold til belastningen i 2010-2014.

Med aftale om Fødevarer- og landbrugspakke den 22. december 2015 er der vedtaget lempelser af kvælstofreguleringen, hvilket har betydning for det samlede indsatsbehov. Samlet set er det vurderingen at lempelserne vil føre til en øget belastning på ca. 5.200 tons i forhold til belastningen i 2012.

Målbelastning: For at kunne beregne indsatsbehovet til at opnå god økologisk tilstand i kystvandene er det nødvendigt at kende det niveau for belastning, som det enkelte vandområde kan tåle og samtidig have mulighed for at opnå god økologisk tilstand (målbelastningen). Baseret på beregninger fra Aarhus Universitet og DHI (Dansk Hydraulisk Institut) kan målbelastningen opgøres. Som det fremgår af tabel 6.5 nedenfor, viser beregningerne, at kvælstofbelastningen på landsplan skal nedbringes til et samlet belastningsniveau på ca. 44.700 tons, hvilket vil skabe forudsætninger for god økologisk tilstand i alle kystvande.

Udskydelser til 2027: Parterne bag aftale om Fødevarer- og landbrugspakken er enige om at udskyde en indsats på 6.200 tons kvælstof, der skal håndteres i perioden 2021-2027.

Indsatsbehov (reduktionsbehov): Indsatsbehovet beregnes ved forskellen mellem den fremskrevne baselinebelastning og det belastningsniveau, som de enkelte vandområder kan tåle (målbelastningen). Det nationale indsatsbehov frem mod 2021 er beregnet til ca. 13.100 tons kvælstof årligt. De 13.100 tons er et summeret tal for alle marine vandområder med et indsatsbehov.
...”

Til vandområdeplanens kapital 6 er udarbejdet et bilag 1 med titlen *Kystvandenenes belastninger og indsatsbehov*. Bilaget omfatter en oversigtstabel over belastning, målbelastning, bruttoindsatsbehov og indsatser for kvælstof for alle fire vandområdedistrikter. Opgjort for hele Danmark udgjorde belastningen (baseline) for 2012 56.446 tons pr. år, mens målbelastningen for 2012 alene var 44.695,70 tons pr. år. Indsatsbehovet fastsættes i planen til 13.031 tons pr. år. Den forventede effekt af kvælstofindsatsen i 2015 – 2021 vurderes til 6.960,4 tons pr. år, hvoraf den målrettede regulering udgør 3.513,1 tons kvælstof pr. år. Der regnes med udskudt indsat (efter 2021) på 6.199,7 tons kvælstof pr. år.

Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning udfærdigede den 22. december 2016 et notat med titlen *Aftale om vådområdeindsatsen gældende for 2017-2021*. Af notatet fremgår blandt andet:

”I 2016 indgik Miljø- og Fødevarerministeriet et tillæg til aftale med KL om kvælstof- og fosforvådområdeindsatsen, som forlængede aftalen for perioden 2010-2015 til og med 2016. Hermed indgås aftale om indsatsen for kvælstof- og fosforvådområder for resten af anden vandområdeplanperiode, dvs. for årene 2017 – 2021. Grundlaget for aftalen er den indgåede politiske aftale om fødevarer- og landbrugspakken (FLP) af 22. december 2015. Heri fastlægges de overordnede mål- og økonomirammer for kvælstof- og fosforvådområder. Med FLP er den økonomiske programmering af landdistriktsprogrammet (LDP) fastlagt for perioden 2017 – 2020.

...

Indsatsen beror fortsat primært på frivillig deltagelse af lodsejere. Ekspropriation vil derfor fortsat alene kunne anvendes undtagelsesvist i særlige tilfælde, hvor enkelte lodsejere i projektet er til hinder for gennemførelse af et større sammenhængende projekt.

Ved anvendelse af ekspropriation anvendes en særlig procedure, som fremgår af bilag 1. Den Nationale Styregruppe orienteres om konkrete sager, hvor der vil ske anvendelse af ekspropriation.

...

SVANA har fastlagt og udmeldt reduktionsmål for N og P i forhold til specifikke vandområder for 2016-2021 jf. indhold i vandområdeplaner og regler om indsatsprogrammer. Reduktionsmålene skal støtte implementering af EU's vandrammedirektiv. Der skal arbejdes for, at disse mål nås bedst muligt og omkostningseffektivt. Kriteriebekendtgørelsen fastlægger nærmere regler om styring af dette.

Referenceværdien for omkostningseffektivitet (kr./kg N eller P) og arealeffektivitet (kg N eller P/ha) fastlægges i kriteriebekendtgørelsen. I 2016 er disse henholdsvis 1300 kr./kg N og 90 kg N/ha.

...”

I januar 2017 udgav Nationalt Center for Miljø og Energi ved Aarhus Universitet en videnskabelig rapport med titlen *Vandløb 2015*. Af rapporten fremgår af punkt 6.7 med titlen *Sammenfatning af resultaterne* blandt andet:

”

• Den samlede kvælstoftilførsel fra land til kystvandene i 2015 er beregnet til knap 78.000 tons N/år. Heraf udgør kvælstof udledt med spildevand fra punktkilder knap 6.700 tons N/år. Det bemærkes, at spildevand fra spredt

bebyggelse indregnes som et bidrag fra diffuse kilder. Beregningerne dette år er baseret på målinger fra 129 kystnære målestationer i vandløb.

- Kvælstoftilførslerne fra land til havet er siden 1990 reduceret med omkring 44 % (vurderet ud fra udviklingen i vandføringsvægtede koncentrationer).
- De diffuse kilders andel af den samlede kvælstofafstrømning til kystvandede var i 2015 omkring 90 %.
- Kvælstoftilførslerne fra diffuse kilder er reduceret med omkring 36 % siden 1990.
- Reduktionen i tilførslerne fra diffuse kilder forklares af et fald i kvælstofoverskuddet og kvælstofudvaskningen på de dyrkede marker. Der er dog stor lokal og oplandsspecifik variation i, hvor meget tilførslerne er reduceret gennem perioden – fra mindre end 10 % til mere end 60 % i de 45 vandløb, der afvander typeoplade med opdykningsgrad på over 60 % og uden betydende spildevandspåvirkninger.”

Af det fremlagte materiale fremgår, at den videnskabelige debat i Danmark vedrørende vandløbsindsatser og kvælstofudledning fortsatte i løbet af 2017.

Et panel af internationale eksperter offentliggjorde den 10. oktober 2017 rapporten *International evaluation of the Danish marine models*. Rapporten var en videnskabelig vurdering af den danske forvaltning af kystvande med henblik på gennemførelse af vandrammedirektivet i Danmark. Ekspertpanelet var nedsat som en del af den politiske aftale om Fødevarer- og Landsbrugspakken i maj 2017. Forud for offentliggørelsen af rapporten havde denne været i høring blandt en række interessenter, herunder Bæredygtigt Landbrug. Af opgavebeskrivelse fra Miljø- og Fødevarerministeriet fremgår blandt andet følgende:

”

...

Det er evalueringspanelets opgave at gennemføre en grundig evaluering af de marine modelværktøjer, som ligger til grund for indsatskravene til nedbringelse af udledningen af landbaseret kvælstof (N) i de danske vandområdeplaner med hensyn til betydningen af kvælstof og andre relevante presfaktorer såsom fosfor, fiskeri etc. Evalueringspanelet skal især:

- i. Evaluere anvendelsen af modeller til fastsættelse af typespecifikke referenceværdier (i henhold til det europæiske vandrammedirektivs bilag II) for vandkvalitetsparameteren fytoplankton (klorofyl).
- ii. Evaluere anvendelsen af modeller til at fastlægge miljømålene (den maksimalt tilladte tilførsel af kvælstof (målbelastningen)) og indsatsbehovene for at opnå god miljømæssig tilstand samt evaluere

forskelle og ligheder mellem anvendelsen af forskellige metoder og modeltyper på kystvande med forskellig typologi.

- iii. Evaluere de estimerede kvælstofmålbelastninger og indsatsbehov i de danske vandområdeplaner og evaluere metoden til at fastlægge den danske andel af det samlede indsatsbehov. Hvordan er den aktuelle miljøtilstand i de danske kystvande bestemt af udledning af kvælstof fra danske landområder i forhold til andre belastninger såsom kvælstof, der frigøres fra sedimenter, og kvælstofbelastninger fra afvandingsområder i nabolandene og luftbåren kvælstofdeposition (den danske andel af det samlede indsatsbehov i relation til kvælstof)?

Derudover forventes panelet at adressere tekniske spørgsmål og kommentarer fra interessenterne.

...

Under afsnit 4.1, *Kd som en indikator for det biologiske element "bentisk vegetation, makroalger og angiospermae"*, fremgår blandt andet følgende:

”

...

Sammenfattende synes ingen af de statistiske analyser eller modeller for et enkelt system at være i stand til at påvise, at Kd i høj grad afhænger af næringsstofbelastningen i perioden 1990-2013.

...

I lyset af disse overvejelser konkluderer panelet, at begge indikatorer repræsenterer eutrofieringsvirkninger, men at den anslåede virkning af reduktion af næringsstoffer på klorofyl a er mere pålidelig end den anslåede virkning heraf på Kd.

Den videnskabelige dokumentationsrapport tyder på, at andre årsager, særligt tilstrømning af opløste og organiske partikler fra ferskvand samt langtidsopbevaring af fint og svampet sedimentmateriale påvirker vandets gennemsigtighed. Tendenser inden for bentiske filtrerende havsnegle (som er faldet markant i biomasse mellem 1990 og 2017 – se Riemann et al, 2016) kan også være en årsagsfaktor. Det kan antages, at filtrerende havsnegle falder i biomasse som en følge af faldet i fytoplanktons primærproduktion, som kan betyde mindre filtrering og fastholdelse af fine partikler i sedimentet.

...

Den mekanistiske modeltilgang estimerer, hvilken del af afstanden mellem mål og tilstand som kan overvindes ved at reducere danske landbaserede kvælstofkilder. Den korrigerer for denne andel i beregningen af den nødvendige indsats. Panelet anser denne tilgang som passende og mener ikke, at den fører til uberettiget overvurdering af den krævede indsats.

Den statistiske modeltilgang følger ikke samme ræsonnement som den mekanistiske model. For nogle vandområder beregnes det, at reduktion af kvæl-

stofftilførsler på et godt stykke over 100 % er påkrævet for at bringe Kd ned til målniveauer. Dette er selvfølgelig fysisk umuligt. Problemet løses ved at "oversætte" den meget høje indsats til [25 % hvis beregningen er 25 %-100 %, 50 % for beregning 100 %-200 %, 75 % for beregning >200 %). På trods af spørgsmål til forskerne har panelet ikke været i stand til at finde logikken bag denne oversættelse. Forskerne argumenterer for, at det basalt set handler om ekspertskøn, og desuden, at 25 % er i størrelsesordenen af kvælstofbelastningens årlige svingninger, og derfor skal en "stor" indsats være over dette niveau, dog ikke i for høj grad. Efter panelets opfattelse tilfører "oversættelsen" et unødigt element af tilfældighed til hele proceduren, som står i modsætning til den generelle evidensbaserede tilgang, og at den derfor udsætter den samlede procedure for uproduktiv kritik.

...

I lyset af de tilsyneladende vanskeligheder ved at vurdere kvælstofreduktionens virkning på Kd over korte tidsskalaer, Kd's utilstrækkelighed som en fremstilling af alle de faktorer, som er nødvendige for genoprettelse af havgræs, og den klare sammenhæng mellem Kd og klorofyl a både i tilstand og mål over længere tid foreslår panelet, at vigtigheden af Kd i de endelige beregninger af de påkrævede reduktioner nedjusteres forholdsmæssigt.

..."

I afsnittet "10. Samlet vurdering og konklusioner" fremgår følgende:

"Vandrammedirektivet har til formål at genskabe god økologisk tilstand i overfladevandet i Europa. Den videnskabelige dokumentationsrapport foreslår tiltag til reduktion af næringsstofbelastningen for at opnå denne gode økologiske tilstand i danske overgangs- og kystvande. Panelet støtter fuldt ud næringsstofreduktioner som et nødvendigt krav til opnåelse af denne gode økologiske tilstand og understreger vigtigheden af næringsstofforhold som en modererende faktor i vekselvirkning med yderligere foranstaltninger, der er truffet for at forbedre økosystemets tilstand.

Sammenlignet med mange andre europæiske lande råder Danmark over fremragende databaser, modeller og videnskabelig ekspertise som grundlag for gennemførelsen af vandrammedirektivet. Det glædede panelet at se, at disse ressourcer er mobiliseret med henblik på at opnå en førende position i Europa. Panelet var imponeret over åbenheden og gennemsigtigheden i samarbejdet mellem regering, forskere og interessenter og af det høje intellektuelle niveau i drøftelserne. Denne åbne udveksling af ideer og holdninger er et perfekt udgangspunkt for en yderligere forbedring af det videnskabelige grundlag for implementering af vandrammedirektivet.

Panelet har gennemgået valget af indikatorer og procedurer inden for rammerne af krav og specifikationer i VRD og konstaterede, at indikatorerne, metoderne til at fastslå referenceforhold og metoderne til at fastslå nødvendige foranstaltninger er i overensstemmelse med VRD. Den danske gennemførelse er baseret på enten direkte historisk observation eller modelbestemmelse på baggrund af referenceforhold. Der er kun i lav grad eller slet ikke tale om ukontrollerbare "ekspertskøn". I den henseende opnår de danske modeller den højst mulige standard for gennemførelse af vandrammedirektivet.

Panelet har analyseret konsekvenserne af at anvende en forholdsvis grov typologi for kystvandene til at beregne referenceforhold, mål og højst tilladte tilførsel af kvælstof (målbelastning). Panelets konklusion er, at anvendelsen af en grov typologi har ført til reduktionskrav, som ikke er optimale for alle farvande. Panelet er overbevist om, at fuld udnyttelse af tilgængelige data og modeller vil gøre det muligt for Danmark at give afkald på typologien og udvikle avancerede, specifikke reduktionsmål for hvert enkelt farvand. Panelet anbefaler at benytte en detaljeringsgrad svarende til vandområdeniveau gennem hele den videnskabelige proces. Der bør først besluttes regional gruppeinddeling af reduktionsforanstaltninger, når de videnskabelige råd omsættes til handlingsplaner.

Panelet har analyseret de anvendte indikatorer og konkluderer, at klorofyl er en hensigtsmæssig interkalibreret indikator for fytoplankton, mens Kd er mindre optimal som indikator for bentiske angiospermae og makrofyter. De andre indikatorer, som kun anvendes i de statistiske modeller, er for øjeblikket forbundet med metodologiske problemer og er endnu ikke tilstrækkeligt modne til at blive medtaget i handlingsplanerne. Panelet har identificeret lovende udviklinger i udarbejdelse af modellerne når det gælder angiospermae- og makrofytindikatorer og er kommet med anbefalinger til, hvordan indikatorerne kan udvides og udvikles i fremtiden.

I lyset af den store indsats man har gjort tidligere i forhold til at fjerne fosforbelastningen fra punktkilder, bakker panelet op om, at den videnskabelige dokumentationsrapport har lagt vægt på at nedbringe kvælstofbelastningen fra diffuse kilder. Der kunne dog, i det mindste principielt set, suppleres med reduceret fosforbelastning og sæsonbestemt regulering af kvælstofbelastningen. Panelet er af den opfattelse, at disse muligheder fortjener yderligere videnskabelig undersøgelse, især i vandområder, hvor det er nødvendigt med en stor indsats for at nedbringe kvælstofbelastningen.

Selvom det ved første øjekast kan synes overflødigt at vedligeholde to parallelle modeltyper (statistisk og mekanistisk), anbefaler panelet på det stærkeste at fastholde begge typer. I lyset af de mange tilgængelige data giver dette en enestående mulighed for evidensbaseret kontrol af mekanistiske modelresultater. Panelet vurderer den mekanistiske model som et avanceret og meget omfattende værktøj, men understreger, at uafhængig kontrol af data samt analyse af usikkerhedsmomenter fortsat er nødvendig og kan gennemføres med den statistiske tilgang. Denne sammenhæng kan optimeres ved at forbedre tilgangen og metoderne i den statistiske model.

Panelet støtter den generelle logik i metodologien vedrørende definition af reference- og målværdier ud fra modellerne og beregning af den påkrævede reduktion af kvælstofbelastningen for at nå de opstillede mål. Panelet har identificeret en række steder i processen, hvor der finder gennemsnitsberegning sted. Det fører til indbyrdes afhængighed mellem modeltyperne, lavere indikator detaljeringsgrad og lavere geografisk detaljeringsgrad. Det gør også proceduren mere kompleks og gør den meget vanskelig at forstå. Ingen af disse lavere detaljeringsgrader er nødvendige, da modelresultaterne og databasen giver mulighed for en fuldstændig transparent udledning af, hvilken næringsstofreduktion der er nødvendig for hvert enkelt vandområde.

Som opsummering på disse forskellige aspekter af arbejdet anser panelet det som positivt, at nedbringelse af næringsstofbelastningen er baseret på **solid** videnskabelig evidens og generelt set modelleringstilgange af en høj kvalitet. Panelet stiller sig meget positivt over for, at elementet ekspertsikønstørst set er fraværende i arbejdet, og er af den opfattelse, at elementet, i de få tilfælde hvor det faktisk optræder, er unødvendigt og kan fjernes. Det generelle (landegennemsnitlige) niveau for den nødvendige reduktion af næringsstofbelastning står sig godt i sammenligning med uafhængige indsatser i lignende områder og virker til at være en **robust** målestok for behovet. Samtidig vurderer panelet, at den geografiske detaljeringsgrad af de påkrævede indsatser er **unødvendigt grov**. Panelet er overbevist om, at den righoldige database, kombineret med en **forbedret statistisk tilgang** og de mekanistiske modelværktøjer med høj detaljeringsgrad giver mulighed for at opnå forbedrede vandområdespecifikke målbelastningsværdier. Aktuell videnskabelig viden støtter det synspunkt, at den foreslåede samlede reduktion er **nødvendig**, men der er ikke garanti for, at den vil være **tilstrækkelig**. Særligt hvad angår bentisk angiospermae og makrofyter kan der være behov for supplerende tiltag”

I forbindelse med udgivelsen af rapporten *International evaluation of the Danish marine models*, udarbejdede Miljø- og Fødevarerministeriet den 10. oktober 2017 et notat med en række af de høringssvar, ekspertpanelet havde givet i forbindelse med høringsprocessen. Følgende spørgsmål fra Bæredygtigt Landbrug er besvaret af panelet:

”Sp: BL forstår rapporten således at evalueringspanelet på et overordnet niveau finder, at Danmark har et meget solidt datagrundlag, og at den statistiske og mekanistiske model tilgang er et konceptuelt eksempel, der bør bygges videre på?

Panelets svar: Panelet er enig heri, og supplerer, at man samtidig finder, at der fremadrettet er udviklingsmuligheder med disse modelværktøjer og den bagvedliggende viden.

Sp: BL spørger til, om panelet har forholdt sig til usikkerheden ved den fastlagte klorofyl referencetilstand i kystvandene, baseret på et estimat af belastningen år 1900, herunder om ikke der i højere grad burde differentieres i forhold til vandområdenes forskellige typologier?

Panelets svar: Panelet finder, at der ligger kvalificerede videnskabelige undersøgelser bag de anvendte estimater af år 1900 belastningen, som ligger til grund for fastlæggelsen af klorofylreferenceværdier. Resultaterne stemmer godt overens, når man sammenligner med resultater fra andre baltiske havområder. Anvendelsen af belastninger omkring 1900 er en international standard. Panelet er enig i, at der eventuelt er grundlag for større differentiering af referenceværdier til flere typer, men finder ikke, at det er muligt at differentiere helt ned på vandområdeniveau.

...

Sp: BL ønsker at vide, om panelet kan anbefale at regulere miljøtilstanden baseret på sommerbelastninger af fosfor fra bl.a. punktkilder?

Panelets svar: Panelet har ikke i sine anbefalinger udelukket, at der kan gøres yderligere indsats for at fjerne fosfor fra byspildevand. Panelet finder dog, at der allerede er gjort en stor indsats, og at en yderligere indsats vil være dyr i forhold til dens virkning.

BL anbefaler, at følgende sætning på side 42 i konklusionen kapitel 10 slettes: ” Current scientific insight endorses the view that the overall reductions proposed are necessary, but cannot guarantee that they will be sufficient. Especially for benthic angiosperms and macrophytes, additional measures may be needed”. BL finder at sætningen kan misforstås og ikke er i overensstemmelse med analysen i kapitel 9.7.

Panelets svar: Vi forstår på høringssvarene, at formuleringerne i vores rapport ikke har været klare nok, og har justeret formuleringerne i den endelige rapport. Vi anbefaler, at raffinere modelværktøjerne yderligere og forsøger at være mere specifikke om fastlæggelse af målbelastninger på vandområdeniveau, men vi mener ikke dette vil ændre på størrelsesordenen af indsatsbehovet.”

Der er fra Miljø- og Fødevarerministeriets Departement fremlagt et udateret høringsnotat fra begyndelsen af 2019 med titlen *Bekendtgørelser om miljømål og indsatsprogrammer mv.* Der fremgår blandt andet følgende:

”1. Indledning

Ændring af bilag 1-4 til bekendtgørelse nr. 1521 af 15. december 2017 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter og bekendtgørelse nr. 1522 af 15. december 2017 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster var i offentlig høring i perioden 30. november 2018 – 25. januar 2019. Efter udløbet af høringsfristen er der indkommet ca. 1.000 hørings-svar fra erhvervsvirksomheder, organisationer og foreninger, privatpersoner samt offentlige myndigheder, herunder primært kommunerne.

I dette notat har Miljø- og Fødevarerministeriet resumeret og behandlet alle hørings-svar af overordnet og generel karakter, mens Miljøstyrelsen har resumeret og behandlet alle hørings-svar af lokal karakter. Det oplyses i alle tilfælde konkret, hvis hørings-svarene har ført til ændringer af de endelige bekendtgørelser om indsatsprogrammer og miljømål mv.

1.1 Rammer og baggrund

I medfør af Aftale om Fødevarer- og landbrugspakken blev det besluttet, at alle vandløb i vandområdeplanerne med et opland under 10 km² skulle vurderes på baggrund af politisk besluttede opdaterede faglige kriterier for, hvornår vandløb er flade, smalle og gravede eller har begrænset økologisk potentiale og derfor ikke bør indgå i vandområdeplanerne. Endvidere blev det besluttet, at der skal ske en kvalificering af udpegningen af vandløb som kunstige og stærkt modificerede. Kommuner og vandråd har bidraget til

kvalificeringen heraf, ligesom de har haft mulighed for at kommentere på videreførte indsatser fra første planperiode.

...

2. Overordnede Emner

2.1 Politisk grundlag

2.1.1 Kriterier for afgrænsning af små vandløb i vandområdeplanerne

...

Sammenfatning af høringssvar

Mange høringssvar nævner, at vandløbsstrækninger med et opland mindre end 10 km², der er kunstige, stærkt modificerede eller har blød bund bør udgå af vandområdeplanerne. Det pointeres, at kriterierne er beregnede og ikke har været i brug før, er opfundet midt i en vandplanperiode og ikke har været i høring. Det fremføres, at man er uforstående over, hvorfor vandløb uden potentiale fortsat indgår i vandområdeplanerne.

...

2.5.5 Fremadrettet inddragelse

...

Sammenfatning af høringssvar

Når vandrådene igen forventes inddraget i forberedelsen af næste generation af vandområdeplanerne (2021-2027) er det af afgørende betydning, at processen planlægges bedre og at vandrådenes indspil afspejles mere direkte. Ellers er der ikke grundlag for at efterspørge det store arbejde som kræves af kommuner og vandråd. Der er behov for at genskabe motivationen og tilliden til at de involverede kan gøre en forskel.”

Den 3. juli 2019 bragte Journal and Environmental Management en artikel med titlen *Targeted set-aside: Benefits from reduced nitrogen loading in Danish aquatic environment* (på dansk: Måltrettet braklægning: Fordele ved reduceret kvælstofbelastning i danske vandmiljøer.). B var blandt andre forfatter til artiklen. Af artiklens danske oversættelse fremgår blandt andet:

”Resultaterne tyder på, at målretningen af arealer med høj kvælstofbelastning til braklægning er mere gunstig (effektiv), når det gælder opnåelse af flere mål, end den generelle politik for hele landet (ingen målretning). Målretning kræver kun 23 % af landbrugsarealet sammenlignet med 35 % uden målretning(...)”

I december 2019 udgav Miljøstyrelsen *Basisanalyse for vandområdeplaner 2021-2027*, som omfatter den tredje planperiode. Basisanalysen omfatter alle 4 vandområder. Af indledningen fremgår blandt andet:

”

1. Indledning

Frem mod vandområdeplaner 2021-2027

Ved udarbejdelse af basisanalyse 2019 er inddraget seneste viden fra en række faglige projekter og viden fra den løbende overvågning af vandmiljøet. Nogle projekter færdiggøres imidlertid først efter offentliggørelsen af basisanalysen, og resultaterne derfra kommer først til at indgå ved udarbejdelse af udkast til vandområdeplaner 2021-2027, der forventes udsendt i seks måneders offentlig høring senest den 22. december 2020. Det gælder særligt for kystvande, hvor alene afgrænsning og karakterisering er blevet opdateret i forbindelse med basisanalysen, og for grundvandsforekomster, hvor basisanalysens oplysninger om kemisk tilstand alene er baseret på forekomst af nitrat.

...

7. Påvirkning og arealanvendelse

7.1. Baggrund

7.1.2 Kvælstof- og fosforbelastning

Kilder til belastning

På landsplan er opgjort en fordeling af kilderne til næringsstofbelastning. For kvælstof udgør bidraget fra landbruget ca. 70 pct. af den samlede belastning, det naturlige baggrundsbidrag udgør ca. 20 pct. og bidraget fra spildevand fra renseanlæg, regnbetingede udledninger, akvakultur mv. udgør ca. 10 pct.”

Nationalt Center for Miljø og Energi under Aarhus Universitet udgav den 6. januar 2020 et notat med titlen *Referencetilførsler af kvælstof til brug for Vandplan 3*. Notatet er udarbejdet af Karen Timmermann fra Institut for Bioscience ved Aarhus Universitet som led i implementeringen af vandrammedirektivet beregning af en referencetilstand for klorofylindikatoren. Af notatet fremgår blandt andet

”... I flere europæiske lande inkl. Danmark, har perioden omkring år 1900 været anvendt som en proxy for en referencesituation, dvs. det blev antaget, at de marine presfaktorer, herunder især kvælstoftilførslerne, på dette tidspunkt ikke var forøgede pga. menneskelig aktivitet i en grad, så det påvirkede den marine miljøtilstand. I Danmark har perioden omkring år 1900 hidtil været betragtet som en anvendelig referenceperiode. Dette skyldes primært, at der findes et stort historisk datamateriale for ålegræssets dybdeudbredelse i danske farvande hovedsagligt fra årene 1880- 19102, som viser, at miljøtilstanden omkring år 1900 var væsentligt bedre end i dag, og det har været vurderet, at år 1900-udbredelsen af ålegræs afspejlede en referencetilstand.

...

Foreløbige resultater fra et igangværende projekt vedr. estimering af næringsstofftilførslerne til havet i år 1900 indikerer imidlertid næringsstofftilførsler af en størrelse, som er betydeligt forhøjet i fht de niveauer, man ser i nutidige vandløb med svag menneskelig påvirkning. Årsagen til dette er, at omfanget af landbrugsaktiviteter, tabet af næringsstoffer fra disse aktiviteter og tilførsler af byspildevand allerede på det tidspunkt var meget betydelige, og tilførslerne af næringsstoffer til havet derfor ikke med rimelighed kan antages at have været ikke-påvirkede eller kun svagt påvirkede af menneskelig aktivitet. Tilførslerne i år 1900 kan derfor ikke betragtes som en referencetilførsel *sensu* VRD og kan som følge deraf ikke anvendes til beregning af referencetilstand for f.eks. klorofylindikatoren i kystvandene til brug for Vandplan 3

...

Idet resultaterne fra år 1900-projektet ikke kan betragtes som en referencetilførsel iht. vandrammedirektivet foreslår AU, at man anvender samme referencetilførsel som blev brugt i forbindelse med Vandplan 24. Denne referencetilførsel er baseret på stofkoncentrationer i mindre vandløb, som afvander oplande med en meget lille dyrkningsgrad multipliceret med en nutidig vandføring. Denne beregningsmetode er det tætteste man i Danmark kan komme på en upåvirket eller næsten upåvirket situation.”

Karen Timmermann har ligeledes udarbejdet en Powerpoint-præsentation, som indeholder en sammenskrivning og illustration af notatets konklusioner. Præsentationen er dateret den 12. marts 2020. Efter offentliggørelsen af notatet besvarede og uddybede Miljø- og Fødevarerministeriet og Aarhus Universitet i en række svar beregningerne af referencetilførsler.

I besvarelse af spørgsmål nr. 681 (MOF alm. del) fremgår blandt andet:

”Vi kan dermed med god sikkerhed konkludere, at de historiske ålegræsbestande op gennem 1800-tallet og frem til i hvert fald år 1900 voksede i klart og relativt næringsfattigt vand. Kvælstofkoncentrationerne har med stor sandsynlighed været tæt på nul i vækstsæsonen. I den situation vil en mindre forøgelse af næringsstofftilførslerne ikke have væsentlige negative effekter på udbredelsen af ålegræs.”

I 2020 og 2021 besvarede Miljø- og Fødevarerministeriet (pr. 19. november 2020 blot Miljøministeriet) en række yderligere spørgsmål angående referencen for kvælstofmålene, herunder reference for klorofyl i år 1900. Der er herudover fremlagt en række artikler og debatindlæg, hvori problemstillingerne om nedbringelsen af kvælstofftilførslen og referencetilstanden diskuteres. Miljøministeriet besvarelse af spørgsmål nr. 881, af 11. marts 2021 indeholder blandt andet:

”Det fremgår af tidligere besvarelse af spg. 1156 (MOF alm del), at Aarhus Universitet den 6. januar 2020 meddelte, at foreløbige resultater fra projektet, hvor der estimeres tilførslen af næringsstoffer til havet omkring år 1900, indikerede, at næringsstofftilførslerne har været betydeligt større end den nutidige belastning til vandløb med svag menneskelig påvirkning.

Aarhus Universitet har vurderet, at projektets foreløbige resultater om næringsstofftilførslen år 1900 ikke kan anvendes til at beregne en referencetilstand i fjorde og kystvande i forhold til bestemmelserne i vandrammedirektivet.

På baggrund af universitets anbefaling er referencetilførslen derfor i stedet baseret på stofkoncentrationer af kvælstof og fosfor i mindre vandløb med en meget lille dyrkningsgrad (mindre end 10 % landbrug for kvælstof og 20 % landbrug for fosfor), da det er det tætteste, man i Danmark kan komme på en upåvirket eller næsten upåvirket situation. Dette er i øvrigt samme metode, som blev anvendt ved bestemmelse af referencetilførsler og klorofylreferencetilstand i forbindelse med VP2, og der er således ikke tale om, at referencen for klorofyl ændres for år 1900 til modelleret ”naturtilstand”.

I Miljøministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 1377 af 20. maj 2021 fremgår det videre:

”Det har tidligere været antaget, at kvælstofftilførslerne til kystvande omkring år 1900 var repræsentativt for en sådan referencesituation. Foreløbige resultater fra et projekt, hvor der estimeres tilførslen af kvælstof til kystvande omkring år 1900 indikerer, at næringsstofftilførslerne har været betydeligt forhøjede i forhold til nutidige vandløb med svag menneskelig påvirkning. Aarhus Universitet har derfor vurderet, at kvælstofftilførslen år 1900 ikke kan betragtes som en referencetilførsel i forhold til vandrammedirektivet. (...)”

Den 4. oktober 2021 indgik den daværende regering og en lang række partier *Aftale om grøn omstilling af danske landbrug*. Aftalen skulle understøtte den grønne omstilling i land- og skovbrugssektoren og sikre en forbedring af det danske vandmiljø. Formålet var blandt andet en reduktion i udledningen af kvælstof til vandmiljøet på 10.800 t. i 2027. Af aftalen fremgår blandt andet:

”

Vandmiljø

Aftaleparterne er enige om at sikre stabile rammevilkår og en langsigtet regulering af landbrugets udledninger af næringsstoffer. Samtidig skal Danmark leve op til vandrammedirektivet, som pt. skønnes at indebære, at der bl.a. skal iværksættes indsatser, der nedbringer kvælstofudledningen som med det nuværende faglige grundlag fra Aarhus Universitet skønnes til 13.100 t. for at sikre forudsætningerne for god økologisk tilstand i vandmiljøet i 2027

...

Aftaleparterne er enige om, at der skal gennemføres en evaluering af det faglige grundlag for kvælstofindsatsen ("second opinion"), bl.a. under inddragelse af internationale forskere.

...

Den fremtidige regulering af landbrugets udledninger af drivhusgasser og næringsstoffer skal i højere grad baseres på bedriftsnære opgørelser af udledningerne. Det kan sikre mere målrettede og omkostningseffektive indsatser. Aftaleparterne er derfor enige om at afsætte 249 mio. kr. til at igangsætte forskning og udvikling af bedriftsregnskaber for landbruget og forbedret kortlægning til en ny reguleringsmodel."

Miljøministeriet udarbejdede i december 2021 *Strategi for miljøfarlige stoffer – Et vandmiljø uden farlig kemi*. Det fremgår af strategien, at Miljøstyrelsen gennem NOVANA overvåger overfladevandet for prioriterede stoffer, herunder 26 stoffer prioriteret af EU og 16 stoffer relevante for danske forhold. Målingerne foretages i vand, i sediment og i biota. Målingerne foretages fra 1090 målestationer og indgår i datagrundlaget for vandområdeplanerne for 2021 - 2027. Strategien indeholder en række målsætninger om blandt andet styrket viden om stofferne, udvikling af overvågning, styrket kildeopsporing og understøtning af teknologiudviklingen.

Forslag til Vandområdeplanerne 2021 – 2027 blev publiceret af Miljøministeriet i december 2021. Ligesom ved tidligere vandområdeplaner var udgangspunktet for vandområdeplanerne Vandrammedirektivet og dermed formålet om, at alle overfaldevandområder og grundvandsforekomster som minimum skal opnå "god tilstand".

I juni 2022 udgav National Center for Miljø og Energi ved Aarhus Universitet, i samarbejde med Meteorologisk Institut, GEUS og DTU, rapporten *Transport of nitrogen and phosphorus from land to sea around year 1900*. B bidrog blandt andet til rapporten. Rapporten beskriver og indeholder en lang række beregninger af næringsstofbelastningen fra land til kyst omkring år 1900. Rapporten beskriver i denne forbindelse en lang række faktorer, der påvirker og påvirkede næringsstofflørslen og transporten. Følgende fremgår blandt andet af rapportens danske sammenfatning:

"Usikkerhed

Arbejdet med en periode for 120 år siden gør naturligvis de fleste aspekter af opgørelsen af den nationale kvælstof- og fosforbelastning mere usikre, end når man opgør den for den nuværende periode. En grundig analyse af usikkerheder på datalag, variable, model- og modelantagelser var ikke en

del af 18 nærværende undersøgelse; dog er der foretaget nogle overvejelser om usikkerhed og følsomhed (effekten af en given parameter på resultatet).

De fleste af de parametre, der bruges til at estimere kvælstofbelastninger omkring år 1900, anses for at have en "middel" usikkerhed (på en tretrins-skala fra lav til høj). Usikkerheden på kvælstofbelastningerne er påvirket af en række faktorer, hvor de vigtigste er usikkerheden omkring estimeret nedbør, afstrømning, rodzonekoncentrationen af kvælstof og retention af kvælstof i overflade- og grundvand.

Overordnet anses det modelkoncept, der er brugt til at beregne kvælstofbelastningen i år 1900, som relativt robust og den overordnede usikkerhed på nationalt plan som acceptabel. Usikkerheden stiger dog med en faldende geografisk og tidlig skala.

..."

Der er fremlagt et notat og en samlet oversigt over målrettede virkemidler for 2020/2021. Oversigten er udarbejdet af Bæredygtigt Landbrug. De medlemmer af Bæredygtigt Landbrug, der i perioden har modtaget tilsagn til målrettede virkemidler fra Landbrugsstyrelsen, fremgår med CVR-nummer, marknumre, størrelsen på arealet, samt ID15 oplandsnumre for de relevante arealer.

Ad Omkostningsspørgsmålet i VL B-1174-15

Bæredygtigt Landbrug og Bæredygtigt Landbrug som mandatar for 22 af sine medlemmer anlagde den 30. april 2015 sag mod Miljøministeriet og Naturstyrelsen (senere Miljøstyrelsen). Sagen blev anlagt ved Retten i Hjørring (sagsnummer: BS DOBU-456/2015). Sagen blev ved retsbog af 6. juli 2015, efter enighed mellem parterne, henvist fra Retten i Hjørring til Vestre Landsret (sagsnummer: VL B-1174-15). Den 10. november 2017 blev det besluttet at sambehandle VL B-1174-15 og nærværende sag.

Der var i sagen nedlagt påstande om, at en række vandplaner var ugyldige. Disse var samlet i påstand 1.1 – 1.23. Bæredygtigt Landbrug var sagsøger i alle påstande, mens de 22 medlemmer var medsagsøger i hver deres påstand. Sagens påstand 2 vedrørte en række instrukser i vandplanerne angående vandløbsvedligeholdelsen. Påstanden var ligeledes ugyldighed. Der blev ligeledes nedlagt en række subsidiære påstande til påstand 1 – 23. Miljøministeriet og Naturstyrelsen påstod henholdsvis afvisning og frifindelse

Bæredygtigt Landbrug frafaldt i henhold til retsbog af 30. maj 2018 at være selvstændig part i VL B-1174-15.

Ved kendelse af 19. september 2018 afviste Vestre Landsret påstand 1.1 - 1.22, bortset fra den del af påstandene, som angik indsatsen om ændring af normsystemet i indsatsprogrammets afsnit 1.3, tabel 1.3.1. Sagsøgers subsidiære påstand 1 og 2 samt påstand 3a og 3b blev ligeledes, med undtagelse af spørgsmålet om normsystemet i indsatsprogrammet, afvist. Anmodning om forelæggelse af spørgsmål for EU-Domstolen blev heller ikke taget til følge af landsretten. I kendelse af den 5. maj 2020 i sag 53/2019 stadfæstede Højesteret kendelsen. Miljøministeriet og Miljøstyrelsen blev tilkendt 50.000 kr. i kæremålsomkostninger.

I efterfølgende retsbog af 2. november 2020 i den sambehandlede sag fremgår følgende:

”Parterne er enige om, at sagen V.L. B-1174-15 hæves, og at fastsættelse af sagsomkostningerne udsættes, indtil der er truffet afgørelse i sagen V.L. B-311-17.

Landsretten hævdede sagen V.L. B-1174-15 og bestemte, at der først vil blive truffet afgørelse om sagsomkostningerne for landsretten, når der træffes afgørelse om sagsomkostninger i sagen V.L. B-311-17.”

Under behandlingen af VL B-1174-15 fremlagde sagsøgerne 11 processkrifter med bilag 1-52. De sagsøgte fremlagde 7 processkrifter med bilag A-V.

Forklaringer

Faglig direktør C, chefkonsulent D, professor E, professor B og kontorchef F har afgivet forklaring for landsretten.

C har forklaret, at han er uddannet agronom fra Landbohøjskolen. Han er ansat som faglig direktør hos Bæredygtigt Landbrug. Han rådgiver landmænd om faglige problemstillinger, bl.a. dyrkning, optimering, ressourceudnyttelse mv. Stillingen hos Bæredygtigt Landbrug er deltid. Han driver også en rådgivningsvirksomhed, hvor han rådgiver landmænd i Danmark og Rumænien.

Bæredygtigt Landbrug har vanskeligt ved at forstå, at vi som samfund bruger mange penge på indsatser vedrørende vandmiljøet, uden at vi har belyst de relevante forudsætninger for indsatserne. Indsatserne kan godt være fornuftige, men forudsætningerne for at opnå den ønskede effekt skal også undersøges. Det kan have katastrofale konsekvenser, hvis man

ikke kender den kemiske tilstand i et vandløb, inden man igangsætter ændringer og indsatser. Manglende belysning af forudsætningerne er baggrunden for, at Bæredygtig Landbrug er gået ind i denne sag. Miljøprojekter risikerer at få modsatte effekt, hvis man ”roder rundt” i jordbunden uden at kende kemien. Bæredygtig Landbrug har intet imod indsatser for et bedre vandmiljø, tværtimod. Problemet er, at de indsatser, man igangsætter, ikke er tilstrækkeligt dokumenteret.

Efterafgrøder sås efter hovedafgrøden, typisk i efteråret. Hovedafgrøden er den, man høster med sin mejetærsker, og som giver et udbytte. Efterafgrøder samler og optager næringsstoffer i jorden, samtidig med de også afgiver næringsstoffer til efterfølgende afgrøder. Efterafgrøder giver kun mening, hvis jorden alternativt vil henligge bar. Efterafgrøder kan sjældent modstå frost, hvorfor de normalt dør i starten af december. Vinterafgrøder sås ligeledes i efteråret, men kommer først op af jorden i løbet af foråret. Vinterafgrøder og efterafgrøder kan ikke sås på samme arealer. Vinterafgrøder giver et høstbart udbytte.

Kravet til såning af efterafgrøder er mange steder 30 % af landbrugsarealet og nogle steder endda højere. Landmænd sår kun efterafgrøder i det omfang, de gør, fordi de er tvunget til det. Kravet om efterafgrøder gør det vanskeligt for landmanden at have produktion af vinterafgrøder samtidig. Landbrugsjord, der i efteråret tilsås med efterafgrøder, vil i foråret henstå bar. Udledningen af kvælstof flyttes derfor blot fra efteråret til foråret. Vinterafgrøder optager knap så mange næringsstoffer som efterafgrøder, til gengæld frigiver de ikke kvælstof om foråret. Forårsudledningen af kvælstof har større miljømæssig betydning end udledning om efteråret.

Landmænd har normalt ikke direkte omkostninger til efterafgrøder, idet der gives et tilskud på 500 kr. pr. hektar. Beløbet dækker frø og såning. Økonomisk vil det dog være bedre, hvis landmanden kunne benytte arealerne til afgrøder, der giver udbytte. Efterafgrøder har alene til formål at opsamle kvælstof og næringsstof. Hvordan landbrugsjorden skal og bør håndteres efter, efterafgrøderne er gået ud, afhænger af jordtypen.

De miljømæssige beregninger vedrørende efterafgrøder indregner ikke, at man samtidig fjerner kvælstofoptaget fra vinterafgrøder. Afstrømningen fra landbruget er typisk størst efterår og vinter, hvilket skyldes nedbørsmængderne. Kravene til såning af efterafgrøder tager ikke hensyn til faktiske og lokale forhold. En landmand, som udleder overfladevand

til et vådområde, som renser for kvælstof, har samme krav til efterafgrøder, som landmænd med drænedde arealer.

Udledning af kvælstof om foråret gør mere skade på vandløbene end udledninger om efteråret. Alger vokser om foråret, hvorfor kvælstofudledninger i denne periode får stor betydning. Havstrømmene er ligeledes bedre til at lede kvælstof væk fra de kystnære områder om efteråret og vinter. Han har siden 90'erne været rådgiver vedrørende vandplanerne, og i den periode har man ikke taget hensyn til årstidsvariationen. Der er en intention om at ville hjælpe vandmiljøet, men de midler, man benytter, hviler ikke på fagligt korrekte forudsætninger. Intet af det, man har gjort de sidste 15 år, har reelt nedsat udledningen af kvælstof.

D har forklaret, at han er uddannet marinebiolog. Siden 1995 har han arbejdet med næringsstoffer i landbruget og havmiljøet. Tidligere har han arbejdet ved Øresundsbyggeriet og Ringkøbing Amt. Han er i dag chefkonsulent hos Seges. Udviklingen af vandmiljøplaner har han fulgt siden de første, ligesom han har deltaget i en række følgegrupper.

Nedbør og årstidsvariationen heraf har stor betydning for udvaskningen af kvælstof fra danske marker. Om sommeren er mængden af nedbør lavest, samtidig med at fordampningen og planternes optag af vand er størst. Når planterne mindsker deres optag af vand, og solen samtidig varmer mindre, indledes det, man betegner som udvaskningssæsonen. Dette sker typisk i september og oktober.

Vandløb, fjorde og havområder har alle et afvandingsområde, som betegnes "opland". Vandtilførslen sker via dette opland. Når regnvand løber fra oplandet, trækker det kvælstof med, uanset om nedbøren falder på dyrkede eller ikke-dyrkede arealer. Landbrugsarealer afgiver mest kvælstof, da landbrugsjord er tilført næringsstoffer. Transporten af kvælstof påvirkes af geologiske forskelle. Der er sandede jorde uden dræning i det vestlige Danmark, mens der er lerede jorde med dræning i det østlige Danmark. Falder nedbøren på sandede jorde, er forløbet fra mark til havmiljø betydeligt langsommere, end hvis nedbøren falder på drænedde arealer. Jo hurtigere den kvælstofberigede nedbør ender i havmiljøet, jo større udvaskning. De vestlige dele af Danmark har således mindre sæsonudsving på udledningen, da forløbet fra nedbør til havmiljø er længere.

Hvad der præcis sker, når kvælstof udledes til fjorde og havmiljø, er kompliceret. Nedbør, der om vinteren udledes til fjorde, bliver ikke nødvendigvis ret længe i fjorden. Storme og strømforhold medfører blanding med vand fra de åbne farvande. Der er stor forskel på, hvor lang opholdstid vand har i de forskellige fjorde. I Vejlefjord udskiftes vandet i løbet af dage eller få uger, mens det i fjorde med en mindre udmunding, eksempelvis Isefjord, kan tage betydeligt længere tid. Opholdstiden er længere om sommeren, hvilket skyldes mindre nedbør og roligere vindforhold.

Vandplanerne tager ikke hensyn til sæsonvariationer i nedbørsmængden. Der tages alene udgangspunkt i den årlige tilførsel. Der findes grundlæggende to modeller til beskrivelse af miljøpåvirkningen i havmiljøet, den statistiske og den mekaniske model. Den statistiske model beskriver forholdene ud fra, hvad man kan konstatere i en given periode, normalt 6 måneder. Modellen tager ikke højde for det tidsmæssige, men ser alene på gennemsnittet over hele perioden. Den mekaniske model er mere som en vejrudsigt. Man forsøger at forudsige, hvordan nedbør bevæger sig og siver rundt. Den mekaniske model kan vise sæsonudsving.

Den internationale evaluering fra oktober 2017 påpeger den manglende beskrivelse af sæsonudsving. Danmark opfordres til at benytte den mekaniske model, samtidig med den statistiske model får en del kritik. I rapporten anføres det blandt andet, at belastningen om sommeren har størst betydning, da vandet har længere opholdstid i fjorde og vandløb. Man skal derfor fokusere på udledningerne om sommeren. Det er ikke ny viden, at man skal se mere på opholdstiden. Forskere fra Aarhus Universitet har tidligere påpeget sammenhængen mellem udledning og opholdstid. Der har blandt andet været forsøg vedrørende Karbæk Fjord.

Man vil gerne have ålegræs i de danske fjorde og farvande. Ålegræs minder lidt om græs på en almindelig græsplæne. Ålegræs er normalt en indikator på en god økologisk tilstand. Det vokser på bunden og gror, hvis der er tilstrækkelige gode lysforhold. Hvis der er for mange alger, eksempelvis som følge af for store udledninger af kvælstof, kan ålegræs ikke trives. Algevæksten er størst fra vinteren og frem til maj/juni. Algerne stopper med at vokse, når der ikke længere er næringsstoffer.

Udledningen af spildevand, også kaldet punktkilder, har større betydning, end man tidligere har antaget. Det antages, at 10 % af den årlige udledning af kvælstof stammer fra spildevand.

vand, mens det for fosfor udfør 30 %. Udledningen er nogenlunde konstant i løbet af året. I de østlige dele af Danmark, hvor der bor mange mennesker, kan spildevandet i løbet af sommeren udgøre op mod 50 % af udledningen af kvælstof. I eksempelvis Odense Fjord og Roskilde Fjord udgør spildevandet en meget stor del af kvælstofpåvirkningen. Spildevandsudledningen kommer både fra rensningsanlæg og kloakoverløb. Det er vandet fra rensningsanlæggene, der er hovedkilden. Selvom om man rensrer meget, kan man ikke få alt med. Der er stor forskel på, hvor meget der oprenses i de forskellige kommuner og rensningsanlæg. Der udledes altid kvælstof med spildevand, også selvom der er sket rensning i et rensningsanlæg. Man har formentlig undervurderet betydningen af spildevand, fordi man alene har fokuseret på det årlige gennemsnit.

I vandrammedirektivet er det ikke udledningen af kvælstof og fosfor, der er vigtigst, det er biologien. Målet er ikke et specifikt tal for udledningen af kvælstof, men derimod god økologisk tilstand. Fastsættelsen af kvælstofkrav er alene redskaber til at nå målet. I Danmark benyttes tre indikatorer i forhold til næringsstoffer, ålegræs og mikroalger, samt til dels bundfagne. Man benytter ålegræs til at vurdere, om et område kan betragtes som uberørt. Ligesom i vores nabolande benyttes mængden af ålegræs i år 1900 som reference. Jo mere ålegræs, jo bedre vurderer man, at vandmiljøet har det, da man samtidig kan anslå omfanget af alger. Vandrammedirektivet fokuserer dog alene på tætheden af ålegræs, og ikke hvor langt det vokser ud. Skal man have et godt havmiljø, skal ålegræs udbredes på sandede flader.

E har forklaret, at han er professor i biologi og forskningsleder for en gruppe internationalt anerkendte forskere ved Syddansk Universitet.

Ålegræs er oprindeligt en landplante, der har trukket sig ud i de marine områder. Planten sætter frø og bestøves under vandet. Da ålegræs skal have lys for at leve, findes planten på lavt vand. Bølgeslag i lavvandsområder kan gøre, at frøene ikke kan udvikle sig, enten fordi de føres på for dybt vand, eller fordi de ender på kysten. Ålegræs kan vise, om vandmiljøet og økosystemer er eller har været påvirket af udefrakommende faktorer. Den største hindring for udbredelsen af ålegræs er for mange næringsstoffer i fjordene. Ålegræs benyttes også ved naturgenopretning til at øge biodiversiteten. Smådyr benytter ålegræs til at gemme sig i, ligesom ålegræs skaber føde. Herudover filtrerer ålegræs vand, ligesom den holder visse ”skidtalger” væk. Der er igangsat mange projekter om udsætning af ålegræs for at undgå nøgne hav- og fjordbunde, bl.a. i Vejle Fjord.

År 1900 benyttes som reference for ålegræs. Han har ikke været involveret i vurderingen af, hvorfor det netop er år 1900, der benyttes som reference. Det giver god faglig mening at benytte et historisk referencepunkt i forsøget på at øge udbredelsen af ålegræs. Allerede i år 1900 havde fiskerne set koblingen mellem fiskeri og ålegræs, hvilket er årsagen til de omfattende registreringer. I 1930 hærgede en svampesygdom ålegræsset, hvilket bevirkede en betydelig reduktion. Der er en del uenighed om, hvor meget ålegræs der nåede at komme tilbage, inden påvirkningen fra intensivt landbrug og befolkningstilvækst for alvor satte ind. Det er svært at vurdere, hvor meget ålegræs der forsvandt omkring 1930. Der er stor forskel på, hvor hårdt de enkelte farvande blev ramt. Øresund, bælteerne og det sydfynske øhav blev kun ramt i begrænset omfang, mens ålegræsset fuldstændig forsvandt i Limfjorden. Ålegræsset er i mellemtiden blev immun for den svamp, der hærgede i 1930. Det anslås, at kun 10 - 14 % af ålegræsset var tilbage efter, at svampen havde hærget i 1930'erne. Efter 1930 har vi været tæt på at komme tilbage på niveauet fra år 1900, men i dag er vi langt fra. Indtil 1960 var man i Odense Fjord tæt på at nå niveauet fra år 1900, men den øgede belastning fra befolkning og agerland har medført, at man i dag er langt fra år 1900 niveauet.

Udbredelsen af ålegræs, herunder dybdegrænsen, er et vigtigt parameter i vandrammedirektivet. Dybdegrænsen er et tal for, på hvor dybt vand ålegræs kan vokse, og dermed også et parameter for sollysets gennemtrængning og mængden af alger og sedimenter. I fremtidige vandplaner vil de forsøge at øge fokus til også at omfatte ålegræssets tæthed og areal. For økosystemet er selve udbredelsen af ålegræsset det vigtigste.

Han er selv involveret i flere projekter vedrørende udplantning af ålegræs. Forsøgene laves primært i fjorde, da de er i særlig dårlig tilstand. Der er iltsvind på bunden af mange danske fjorde som følge af manglende lys. I nærmest alle fjorde, hvor de planter ålegræs, dør ålegræsset som følge af skidt-alger og dermed manglede lys. Problemet er, at der sætter sig epifytter på ålegræsset, hvilket medfører lyssvækkelse. Udfordringen er at finde lokaliteter, hvor bølgepresset ikke er for stort, samtidig med at det ikke er for dybt. Ålegræs kan normalt ikke vokse på over 2 meter vand på grund af manglende lys. Ålegræs kræver fast underlag, hvorfor det har svært ved at vokse i mudder. Stenbund giver heller ikke de rette betingelser for vækst. Sandklapning har været forsøgt for at skabe bedre forhold for ålegræs. Da der er begrænsede ressourcer af sand, og da sandet ofte er svært at fastholde, er det ikke muligt alene at genskabe bestanden ved sandklapning. De største hindringer for

udbredelsen af ålegræs er dårlige vækstvilkår som følge af for højt næringsstofniveau og kollapsede økosystemer. De steder, hvor det ikke er muligt at skabe vækst af ålegræs, har man forsøgt med muslingebanker for at øge biodiversiteten.

Nogle steder, herunder Horsens Fjord, er det lykket at skabe en vis vækst for ålegræsset. Målet i forsøget er, at der er flere ålegræsskud efter forsøget, end da de udsatte. EU, staten og forskellige fonde giver midler til forsøgene med ålegræs.

Der er stor forskel på, hvor langt man i fjorde skal ud for at komme fri af presset fra byer og landbrug. I nogle fjorde er strømmen af indgående frisk vand i den ene side af fjorden, mens det udstrømmende kvælstofholdige vand er i den anden side. I Vejle Fjord skal man formentlig 10 – 12 km. ud for at komme fri fra den markante påvirkning fra Vejle by og udløbet af Vejle Å.

Spildevand kan være en stressfaktor for havmiljøet. Der er store mængder næring i spildevand, specielt ved voldsom nedbør hvor rensningsanlæggene er belastede. De fleste organismer er i hi om sommeren, så belastningen fra spildevandet om sommeren er mere problematisk end om vinteren. Opholdstiden i den enkelte fjord har også stor betydning for spildevandets påvirkning. I fjordes ydre dele er opholdstiden kortere end i de indre dele, ligesom fjorde med stort udløb har kortere opholdstid end fjorde med et lille udløb. I Vejle Fjord er opholdstiden i den indre del cirka en måned, mens den i den ydre del er få dag. Roskilde Fjord har visse steder en opholdstid på op til et år. Jo længere opholdstid vandet har, jo vigtigere er tidspunktet for udledning.

For at opnå et bedre havmiljø bør man have øget fokus på fosfor. Fosfor stammer primært fra spildevand. Rensningsanlæggene er gode til at rense for fosfor, men ved overløb kan der ske stor udledning. Separat kloakering vil også medføre, at urensset regnvand skyller yderligere fosfor direkte ud i havmiljøet.

B har forklaret, at han er professor ved Institut for Agroøkologi på Aarhus Universitet. Han er uddannet agronom fra Landbohøjskolen.

I 2022 var han medforfatter til en rapport med titlen ”Transport of nitrogen and phosphorus from land to sea around year 1900”. Rapporten udspringer af en faglig diskussion om kvælstofudledningen omkring år 1900. En af konklusionerne i rapporten var blandt andet,

at kvælstofudledningen i år 1900 var større end tidligere antaget. Rapporten var bestilt og betalt af Miljøstyrelsen. Rapporten skulle formentlig benyttes ved udarbejdelsen af vandmiljøplaner, men han ved det ikke med sikkerhed.

For at vurdere den forventede kvælstofudledning til vandmiljøet, skal man se på kvælstofkredsløbet. Udledning til vandmiljøet omfatter ikke alt det kvælstof, som gennem nedbøren forlader rodzonen på marken. Undervejs fra marken til vandmiljøet fjernes og optages en stor del af kvælstoffet i den jord, nedbøren siver igennem. Den tid, der går fra nedbøren falder, til nedbøren ender i vandløb eller fjorde, har således stor betydning for, hvor meget kvælstof der udledes. Benyttes dræn, fjernes kun en mindre del af kvælstoffet.

Siden år 1900 er der sket en øget dræning af de danske marker samtidig med, at der har været øgede nedbørsmængder. Den konkrete betydning af dette er dog svært at vurdere. Der findes ingen forsøg vedrørende vandudledning fra år 1900. Man har efterfølgende forsøgt at udføre forsøg med udgangspunkt i de metoder, man brugte dengang, for derigennem at vurdere kvælstofudledningen. Man passer i dag bedre på næringsstofferne, end man gjorde omkring år 1900. Der blev formentlig udvasket samme mængder kvælstof ved rodzonen i år 1900 som i dag, men landbruget er i dag blevet bedre til at optage og holde på kvælstoffet, inden det udledes til vandmiljøet. Sort braklægning, hvor man blot efterlod marken efter høst, blev tidligere brugt hyppigt. Ved sort braklægning holder man ikke på kvælstofudvaskningen. Man kan derfor næppe sige, at man havde en bedre miljøprofil i år 1900 end i dag. I dag producerer vi 4-5 gange så meget på samme arealer som i år 1900. År 1900 kan ikke betragtes som en naturtilstand. Om år 1900 har været brugt som referencepunkt efter vandplan 2, er han ikke bekendt med.

Artiklen fra ”Journal of Environmental Management”, som han er medforfatter på, blev publiceret i sommeren 2019. Artiklen blev bragt i et anerkendt tidsskrift. Formålet var at undersøge den geografiske målrettede indsats for at mindske kvælstofudledningen. Artiklen opstiller forskellige modeller til at opnå målet i vandrammedirektivet. Braklægning er det mest effektive til at mindske udledning, og derfor er denne metode er valgt som virkemiddel. For at opnå hele reduktionen i vandplan 2 med generel braklægning, vil 36 % af alt landbrugsjord skulle braklægges. Målrettes braklægningen ved at fokusere på ID15 indsatsområder, kan procentsatsen dog sænkes til 23. Beregningerne blev udført med udgangspunkt i den daværende kvælstoftilbageholdelse. Artiklen havde hverken fokus på erhvervsinteresser eller fødevareproduktion. Det var alene en øvelse i at vise, hvor meget

der skal til for at opnå målene. Samspelet mellem på den ene side produktion af fødevarer og på den anden side natur, miljø og klima indgår ikke i artiklen. Kvælstofudledningen kan sænkes på mange måder, og her er bræklægning blot en af muligheder. Kun ganske få arealer i Danmark er braklagte.

Om konklusionerne i artiklen har været brugt politisk, er han ikke bekendt med. Han var ikke selv overrasket over omfanget af potentiel braklægning, idet vi allerede har høstet de lavthængende reduktioner. Der tages alt for let på udfordringen med kvælstofudledningen. Det er nødvendigt med prioriteringer og innovation, også på dyrkningsområdet. Skal kvælstofudledningen så langt ned som ønsket, skal der også ses på, hvad vi dyrker.

Reduktionen af fosfor i landbruget har været en succes. Selvom udledningen ikke er bragt så langt ned, som den burde være, så er fosfor ikke længere vores største problem.

Det er svært præcist at opgøre landbrugets kvælstofudledning. Der er siden 80'erne gjort meget for at udnytte kvælstoffet. Det er i dag ikke så meget gødningen, der er årsagen til udledningen, men nærmere den måde vi dyrker på. Langt over hovedparten af den danske kvælstofudledning stammer fra landbruget.

Beregningen af de konkrete målsætninger for nedbringelsen af kvælstof har han ikke været inde over. Hvor meget udledningen af kvælstof skal sænkes for at opnå den gode miljøtilstand, kan han ikke vurdere.

F har forklaret, at han er kontorchef i Miljøstyrelsen Østjylland. Han er uddannet biolog og beskæftiger sig med vandplanlægning og vandovervågning.

Hvert år udarbejder Aarhus Universitet sammen med Miljøstyrelsen en rapport med resultater af overvågningen af vandmiljøet. Som det fremgår af figur 6.1 i rapporten fra 2015 – ”Vandløb 2015”, er der stor forskel på, hvor meget der udledes i de forskellige landsdele. Udledningen afhænger bl.a. af nedbørsmængder, arealanvendelse, jordforhold og å- og fjordforløb. I gennemsnit forsvinder 70 % af kvælstoffet i nedbørens forløb fra rodzonen til den ender i en fjord. Der er dog stor variation. I den efterfølgende figur 6.2 fremgår koncentrationen af kvælstof i havvandet i kystområder. Her ses også stor variation. Generelt stammer 20 % af kvælstofudledningen fra naturligt baggrundsbidrag, 10 % fra spildevand, også kaldet punktkilder, samt 70 % fra landbruget.

Den største afstrømning af kvælstof til havmiljøet sker i perioden fra november til januar. Efterafgrøder nytter i forhold til at mindske landbrugets udvaskning. Flere forskere har bekræftet dette. Der er dog geografisk forskel på, hvor stor betydning efterafgrøder konkret har. I forhold til vandudskiftningen i fjordene, så har de projekter i gang med Aarhus Universitet og Københavns Universitet. Man har specielt fokus på indsatsen i 18 fjordområder.

Kvælstofbelastningen fra punktkilder er blevet betydeligt forbedret siden 90'erne. Man udvikler fortsat langt bedre rensningsanlæg. 95 % af alt spildevand renses på moderne og store anlæg for både kvælstof og fosfor. Ansvar for rensning af spildevand ligger hos kommunerne. Man har gjort meget for at sænke fosforudledningen de seneste år, der er dog lokale forskelle på rensningsanlæg. Deres målinger omfatter ikke alle de forskellige typer af fosfor.

Det er kommunerne, der træffer afgørelser om og gennemfører restaureringer af vandløb. Kommunerne kan søge tilskud hos Miljøstyrelsen. Hvis, der er en risiko for negativ miljømæssig påvirkning ved restaurering, skal kommunen tage dette med i sin vurdering. Dette gælder også udtagning af kemiske prøver, inden en indsats igangsættes. Den biologiske tilstand har normalt altid en positiv effekt, når man gennemfører en slyngning af et vandløb. Om nogle vandløbsrestaureringer har medført problemer med kemien i de enkelte vandløb, har han ikke kendskab til. Kommunernes viden om vandløbenes tilstand stammer både fra Det Nationale Overvågningsprogram for Vandmiljø og Natur forkortet NOVANA under Miljøstyrelsen og fra egne undersøgelser.

Miljøstyrelsen foretager løbende overvågning af kystvande og vandløb. NOVANA laver planerne for overvågningen. Den kemiske tilstand overvåges med udgangspunkt i en matrix. Der undersøges for miljøfarlige stoffer, herunder stofferne på EU's prioriterede liste. Målingerne foretages flere steder i landet. Der foretages både vandprøver for at få et øjebliksbillede, samt prøver og analyser af biologien. Dyr og sedimenter kan vise vandløbets udvikling over tid, idet disse akkumulerer og optager de stoffer, som er og har været i vandløbet. Det er således vigtigt at analysere vandløbenes biologi. NOVANAs målinger og undersøgelser suppleres med data fra kommuner, rensningsanlæg og forsyningsselskaber. Han kan ikke erindre, hvor mange penge der er afsat til måling for de prioriterede stoffer.

Der foretages ikke overvågning af alle 45 stoffer på EU's prioriterede liste. Miljøstyrelsen foretager løbende gennemgang og vurdering af, om stofferne må antages at findes i Dan-

mark. Finder man ikke stoffet, måler man ikke efterfølgende. Når der i overvågningsberetningen henvises til vandløbsopland, er det landområdet, hvorfra regnvand afstrømmer. Vandløbsområderne varierer i størrelse. De har overvågningsstationer placeret rundt i forskellige vandløbsområder. Det er svært at sige præcist, hvor mange vandløb der måles for prioriterede stoffer. Man kan vurdere måleomfanget både ud fra vandløbenes længde og ud fra vandområder. Det vurderes, at ca. 5 % overvåges. Man har de seneste år øget overvågningen, men der er mange områder og vandløb, der skal overvåges. Man forsøger at modulere udledningen, så der er mindre behov for faktiske målinger.

Ålegræs har behov for lys for at kunne trives. Mængden af næringsstoffer har betydning for lysforholdene. Jo flere næringsstoffer, jo flere alger og dermed også dårligere lysforhold. Forbedringen af sedimentet har betydning for ålegræs, men ikke alene betydning. Når de drøfter problemstillingen med forskere på området, siger de alle, at der er en sammenhæng mellem alger og kvælstof.

I henhold til EU's vandrammedirektiv skal der ved vandplan 2 bruges en uberørt reference som målsætning for vandmiljøets tilstand. Da man har observationer af ålegræs, som går tilbage til år 1900, bruges dette tidspunkt som reference. Ålegræs var isoleret set uberørt omkring år 1900. Selvom der også dengang var landbrug og spildevandsudledning, så medfører den biologiske responstid, at ålegræsset ikke var påvirket heraf. År 1900 kan ikke bruges som reference for selve udledningen, men godt som reference for ålegræssets tilstand og udbredelse.

Som konsekvens af den internationale rapport fra 2022 er de modeller og indsatser, man benytter og igangsætter, blevet mere målrettede. Rapporten er lavet på grundlag af dokumentation fra Miljøstyrelsen. Man er fortsat i gang med udarbejdelsen af vandmiljøplan 3. Den internationale rapport viser, at der er evidens for de tiltag, de hidtil har foretaget. Den usikkerhed, der er omkring lysdæmpning, er de opmærksomme på ved det fremadrettede arbejde med kommende vandmiljøplaner.

C s artikel om braklægning er han bekendt med. Om, og i hvilket omfang, man skal benytte braklægning til nedbringelse af udledningen, er en politisk beslutning. Økonomi vil formentlig være en afgørende faktor. Braklægning indgår ikke i det nuværende indsatsprogram.

Retsgrundlaget

Af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 2000-10-23 (i det følgende blot ”*vandrammedirektivet*”) om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (2000/60) (som ændret ved EP/Rbesl 2455/2001, EP/Rdir 2008/32, EP/Rdir 2008/105, EP/Rdir 2009/31 og EP/Rdir 2013/39 og berigtiget ved EUT 2015 L 16/66) fremgår blandt andet følgende:

”Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union har –

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 175, stk. 1,
under henvisning til forslag fra Kommissionen,
under henvisning til udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg,
under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget,
efter proceduren i traktatens artikel 251, på grundlag af Forligsudvalgets fælles udkast af 18. juli 2000, og
ud fra følgende betragtninger:

1) Vand er ikke en almindelig handelsvare, men en værdi, som skal beskyttes, forsvares og behandles som sådan.

...

11) Som fastsat i traktatens artikel 174 skal Fællesskabets miljøpolitik bidrage til forfølgelse af målene om bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten ved en fornuftig og rationel udnyttelse af naturressourcerne, og den bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler.

12) Som fastsat i traktatens artikel 174 tager Fællesskabet ved udarbejdelsen af sin miljøpolitik hensyn til eksisterende videnskabelige og tekniske data, miljøforholdene i de forskellige områder i Fællesskabet, den økonomiske og sociale udvikling i Fællesskabet som helhed og den afbalancerede udvikling i dets områder samt til mulige fordele og ulemper ved handling eller manglende handling.

...

14) Forudsætningerne for, at dette direktiv får den ønskede virkning, er et nært samarbejde og en samordnet indsats på fællesskabsplan, medlemstatsplan og lokalt plan samt oplysning, høring og inddragelse af offentligheden, herunder brugerne.

...

18) Fællesskabets vandpolitik kræver en gennemsigtig, effektiv og sammenhængende lovgivningsramme. Fællesskabet bør tilvejebringe fælles principper og en overordnet ramme for indsatsen. Dette direktiv udgør en sådan ramme, og det vil samordne og integrere samt på længere sigt yderligere udvikle de overordnede principper og strukturer for beskyttelse og bæredygtig anvendelse af vand i Fællesskabet i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

19) Dette direktiv tager sigte på at bevare og forbedre vandmiljøet i Fællesskabet. Dette formål vedrører hovedsagelig kvaliteten af det pågældende vand. Vandmængden er et af de aspekter, der må kontrolleres af hensyn til vandkvaliteten, og der bør derfor også fastlægges foranstaltninger vedrørende mængden til støtte for målet om at sikre en god kvalitet.

...

25) Der bør fastlægges fælles definitioner for vands tilstand med hensyn til kvalitet og, når det er relevant i forbindelse med miljøbeskyttelse, mængde. Der bør fastsættes miljømål, som kan sikre en god tilstand for overfladevand og grundvand i hele Fællesskabet, og som kan forebygge forringelse af vandets tilstand på Fællesskabsniveau.

26) Medlemsstaterne bør sigte mod at opfylde målet for i det mindste god vandtilstand ved at fastlægge og gennemføre de fornødne foranstaltninger inden for integrerede indsatsprogrammer under hensyntagen til eksisterende fællesskabskrav. Hvor vandtilstanden allerede er god, bør den opretholdes. For så vidt angår grundvand bør der stilles krav om en god vandtilstand. Herudover bør enhver betydelig og vedvarende stigende tendens i koncentrationen af forurenende stoffer identificeres og vendes.

...

31) I tilfælde, hvor en vandforekomst påvirkes således af menneskelige aktiviteter, eller hvor de naturlige forhold er således, at det kan være umuligt eller urimeligt dyrt at opnå en god tilstand, kan der fastsættes mindre strenge miljømål på grundlag af relevante, klare og gennemsigtige kriterier, og der bør tages alle mulige skridt for at undgå yderligere forringelse af vandets tilstand.

...

36) Det er nødvendigt at foretage analyser af et vandløbsoplands karakteristika og følgerne af menneskelige aktiviteter samt en økonomisk analyse af vand anvendelsen. Medlemsstaterne bør overvåge udviklingen i vandets tilstand systematisk og på et sammenligneligt grundlag i hele Fællesskabet. Sådanne oplysninger er nødvendige for at tilvejebringe et solidt grundlag for medlemsstaternes udformning af indsatsprogrammer for at opfylde dette direktivs mål.

...

46) For at sørge for at offentligheden, herunder vandforbrugere, deltager i udarbejdelse og ajourføring af vandområdeplaner, er det nødvendigt at sørge for tilstrækkelig information om planlagte foranstaltninger og rapportere om, hvorledes sådanne foranstaltninger skrider frem, for således at involvere offentligheden, inden der træffes endelige beslutninger om de nødvendige foranstaltninger.

...

udstedt følgende direktiv:

Formål

Artikel 1. Direktivets overordnede formål er at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb og søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, som:

a) forebygger yderligere forringelse og beskytter og forbedrer vandøkosystemernes tilstand og, hvad angår deres vandbehov, også tilstanden for ter-

restriske økosystemer og vådområder, der er direkte afhængige af vandøkosystemerne

b) fremmer bæredygtig vandanvendelse baseret på langsigtet beskyttelse af tilgængelige vandressourcer

c) sigter mod en udvidet beskyttelse og forbedring af vandmiljøet bl.a. gennem specifikke foranstaltninger til en progressiv reduktion af udledninger, emissioner og tab af prioriterede stoffer og standsning eller udfasning af udledninger, emissioner og tab af prioriterede farlige stoffer

d) sikrer en progressiv reduktion af forureningen af grundvandet og forhindrer en yderligere forurening heraf

e) bidrager til at afbøde virkningerne af oversvømmelser og tørke

og derved bidrager til:

- tilstrækkelig forsyning af overfladevand og grundvand af god kvalitet, som er nødvendig for at opnå en bæredygtig, afbalanceret og rimelig vandanvendelse

- en betydelig reduktion af forureningen af grundvandet

- beskyttelse af territoriale og marine vande, og

- opfyldelse af målene i de relevante internationale aftaler, herunder de mål, der tager sigte på at forebygge og eliminere forurening af havmiljøet, ved en fællesskabsindsats i henhold til artikel 16, stk. 3, med henblik på at standse eller udfase udledninger, emissioner og tab af prioriterede farlige stoffer med det endelige mål at opnå koncentrationer i havmiljøet nær baggrundsværdierne for naturligt forekommende stoffer og tæt på nul for menneskeskabte syntetiske stoffer.

Definitioner

Artikel 2. I dette direktiv gælder følgende definitioner:

...

8) »Kunstigt vandområde«: forekomst af overfladevand skabt ved menneskelig aktivitet.

9) »Stærkt modificeret vandområde«: forekomst af overfladevand, der som et resultat af fysiske ændringer som følge af menneskelig aktivitet i væsentlig grad har ændret karakter som angivet af medlemsstaten i henhold til bestemmelserne i bilag II.

10) »Overfladevandområde«: en afgrænset og betydelig mængde overfladevand, såsom en sø, et reservoir, et mindre eller større vandløb eller en kanal, en del af et mindre eller større vandløb eller en kanal, et overgangsvand eller en kystvandsstrækning.

...

13) »Vandløbsopland«: landområde, hvorfra al overfladeafstrømning løber gennem en række mindre og større vandløb og eventuelt søer ud til havet i én enkelt flodmunding eller ét enkelt delta

...

22) »God økologisk tilstand«: tilstand for et overfladevandområde, som klassificeret i henhold til bilag V.

23) »Godt økologisk potentiale«: tilstand for et stærkt modificeret eller et kunstigt vandområde, som klassificeret i henhold til de relevante bestem-

melter i bilag V.

24) »God kemisk tilstand for overfladevand«: den kemiske tilstand, der er nødvendig for at opfylde miljømålene for overfladevand i artikel 4, stk. 1, litra a), dvs. den kemiske status, der er nået i et overfladevandområde, hvori koncentrationerne af forurenende stoffer ikke overstiger de miljøkvalitetskrav, der er fastlagt i bilag IX og i medfør af artikel 16, stk. 7, eller anden relevant fællesskabslovgivning, hvori der er fastsat miljøkvalitetskrav på fællesskabsplan.

...

39) »Vandanvendelse«: forsyningspligtigheder sammen med enhver anden aktivitet som fastsat i henhold til artikel 5 og bilag II, som har væsentlig indvirkning på vands tilstand. Dette begreb gælder for artikel 1 og for den økonomiske analyse, der foretages i henhold til artikel 5 og bilag III, litra b).

...

Miljømål

Artikel 4. Ved iværksættelsen af de indsatsprogrammer, der er angivet i vandområdeplanerne, gælder følgende:

- a) overfladevand
 - i) medlemsstaterne iværksætter de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forebygge forringelse af tilstanden for alle overfladevandområder, med forbehold af anvendelse af stk. 6 og 7, jf. dog stk. 8
 - ii) medlemsstaterne beskytter, forbedrer og restaurerer alle overfladevandområder med forbehold af anvendelse af nr. iii) for kunstige og stærkt modificerede vandområder, med henblik på at opnå god tilstand for overfladevand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4 og anvendelse af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8
 - iii) medlemsstaterne beskytter og forbedrer alle kunstige og stærkt modificerede vandområder med henblik på at opnå et godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand i overensstemmelse med bestemmelserne i bilag V senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, med forbehold af eventuelle fristforlængelser i henhold til stk. 4 og anvendelse af stk. 5, 6 og 7, jf. dog stk. 8

...

Stk. 3. Medlemsstaterne kan udpege et overfladevandområde som kunstigt eller stærkt modificeret, hvis:

- a) de ændringer af områdets hydromorfologiske karakteristika, som er nødvendige for at opnå god økologisk tilstand, ville have betydelige negative indvirkninger på:
 - i) miljøet generelt
 - ii) sejlads, herunder havnefaciliteter, eller rekreative aktiviteter
 - iii) aktiviteter, der er årsag til oplagring af vand, f.eks. drikkevandsforsyning, el-produktion eller kunstvanding

- iv) vandregulering, beskyttelse mod oversvømmelse, dræning, eller
- v) andre lige så vigtige bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter

b) de nyttige mål, der tilsigtes ved de kunstige eller modificerede karakteristika af vandområdet, ikke med rimelighed på grund af tekniske vanskeligheder eller uforholdsmæssigt store omkostninger kan opnås med andre midler, som miljømæssigt er en væsentlig bedre løsning. En sådan udpegning og begrundelsen herfor anføres udtrykkeligt i den vandområdeplan, der kræves i henhold til artikel 13, og revideres hvert sjette år.

Stk. 4. Fristerne i stk. 1 kan med henblik på en gradvis opfyldelse af målene for forekomster af vand forlænges, under forudsætning af at der ikke sker yderligere forringelse af det pågældende vandområdes tilstand, og følgende betingelser alle er opfyldt:

- a) medlemsstaterne afgør, at alle de nødvendige forbedringer i vandets tilstand ikke med rimelighed kan opnås inden for den tidsplan, der er fastsat i nævnte stykke af mindst en af følgende årsager:

...

Stk. 5. Medlemsstaterne kan for specifikke forekomster af vand tilstræbe mindre strenge miljømål end krævet i henhold til stk. 1, såfremt disse er påvirket af menneskelig aktivitet, som fastslået i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, eller deres naturlige betingelser er sådanne, at opfyldelse af disse mål er uopnåelig eller forbundet med uforholdsmæssigt store omkostninger, og følgende betingelser alle er opfyldt:

...

Stk. 7. Medlemsstaterne misligholder ikke dette direktiv, hvis:

- manglende opnåelse af god grundvandstilstand, god økologisk tilstand eller, hvor det er relevant, godt økologisk potentiale, eller manglende forebyggelse af forringelse af et overfladevandområdes eller en grundvandsforekomsts tilstand skyldes nye ændringer af overfladevandområdets fysiske karakteristika eller forandringer i grundvandsforekomsternes niveau, eller hvis

- manglende forebyggelse af et overfladevandområdes forringelse fra tilstanden »høj« til tilstanden »god« skyldes nye bæredygtige menneskelige udviklingsaktiviteter og følgende betingelser alle er opfyldt

...

Stk. 8. En medlemsstat, som anvender stk. 3, 4, 5, 6 og 7, sørger for, at anvendelsen ikke vedvarende udelukker eller hindrer opfyldelse af målene i dette direktiv i andre forekomster af vand inden for samme vandområdedistrikt, og at den er forenelig med gennemførelsen af anden fællesskabslovgivning på miljøområdet.

...

Vandområdedistriktets karakteristika, vurdering af menneskelige akti-

viteters indvirkning på miljøet og økonomisk analyse af vandanvendelsen

Artikel 5.

Hver medlemsstat sikrer, at der for hvert vandområdedistrikt eller for den del af et internationalt vandområdedistrikt, der ligger inden for dens område, foretages

- en analyse af dets karakteristika
- en vurdering af menneskelige aktiviteter indvirkning på overfladevandets og grundvandets tilstand samt
- en økonomisk analyse af vandanvendelsen

i overensstemmelse med de tekniske specifikationer i bilag II og III, og at disse analyser og vurderinger afsluttes senest fire år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden.

Stk. 2. De i stk. 1 omhandlede analyser og vurderinger revideres og ajourføres om nødvendigt senest 13 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden og derefter hvert sjette år.

...

Overvågning af overfladevandets og grundvandets tilstand samt overvågning af beskyttede områder.

Artikel 8.

Medlemsstaterne sørger for, at der opstilles programmer for overvågning af vandtilstanden, for at der kan udarbejdes en sammenhængende og overordnet oversigt over denne inden for hvert vandområdedistrikt:

for overfladevand skal programmerne omfatte:

- i) mængde og niveau eller vandføring, i det omfang det er relevant for den økologiske og den kemiske tilstand og det økologiske potentiale, og
- ii) den økologiske og kemiske tilstand og det økologiske potentiale

for grundvand skal programmerne omfatte overvågning af den kemiske og den kvantitative tilstand

for beskyttede områder skal ovennævnte programmer suppleres med specifikationerne i den fællesskabslovgivning, i henhold til hvilken de enkelte beskyttede områder er udpeget.

Stk. 2. Disse programmer skal være operationelle senest seks år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden, medmindre andet følger af den pågældende lovgivning. Overvågningen skal være i overensstemmelse med kravene i bilag V.

...

Dækning af omkostninger ved forsyningspligtigheder

Artikel 9.

Medlemsstaterne tager hensyn til princippet om, at alle omkostninger i forbindelse med forsyningspligtigheder, herunder miljømæssige og ressource-

relaterede omkostninger, skal dækkes, under hensyn til den økonomiske analyse, der foretages i henhold til bilag III, og navnlig i overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler(...)

...

Indsatsprogram

Artikel 11.

Hver medlemsstat sørger for, at der for hvert vandområdedistrikt eller for den del af et internationalt vandområdedistrikt, der ligger inden for dens område, udarbejdes et indsatsprogram, idet der tages hensyn til resultaterne af de analyser, der kræves i henhold til artikel 5, med henblik på opfyldelse af de mål, der er fastsat i henhold til artikel 4. Sådanne indsatsprogrammer kan referere til foranstaltninger, der følger af lovgivning, vedtaget på nationalt plan, der dækker en medlemsstats samlede område. Hvor det er relevant, kan en medlemsstat vedtage foranstaltninger for alle vandområdedistrikter og/eller for dele af internationale vandområdedistrikter, der ligger inden for dens område.

Stk. 2. Hvert indsatsprogram skal indeholde de »grundlæggende« foranstaltninger, der er angivet i stk. 3, og om nødvendigt »supplerende« foranstaltninger.

Stk. 3. »Grundlæggende foranstaltninger« er minimumskrav, der skal opfyldes og består af:

...

Stk. 4. »Supplerende« foranstaltninger er foranstaltninger, som udformes og gennemføres ud over de grundlæggende foranstaltninger med det formål at opfylde de mål, der er fastsat i henhold til artikel 4. Del B i bilag VI indeholder en ikke-udtømmende liste over sådanne foranstaltninger. Medlemsstaterne kan også vedtage yderligere supplerende foranstaltninger for yderligere at beskytte eller forbedre vand, som er omfattet af dette direktiv, herunder til gennemførelse af de relevante internationale aftaler, der er nævnt i artikel 1.

...

Vandområdeplaner

Artikel 13.

Medlemsstaterne sørger for, at der udarbejdes en vandområdeplan for hvert vandområdedistrikt, der som helhed ligger inden for deres område.

Stk. 2. Er der tale om et internationalt vandområdedistrikt, der som helhed ligger inden for Fællesskabet, sørger medlemsstaterne for samordning med henblik på at udarbejde en fælles international vandområdeplan. Såfremt der ikke udarbejdes en sådan international vandområdeplan, udarbejder medlemsstaterne vandområdeplaner, der mindst omfatter de dele af det internationale vandområdedistrikt, der ligger inden for deres område, for at opfylde målene i dette direktiv.

...

Stk. 4. Vandområdeplanen skal omfatte de oplysninger, der er nævnt i bilag VII.

Stk. 5. Vandområdeplaner kan suppleres ved udarbejdelse af mere detaljerede programmer og områdeplaner for et delopland, en sektor, et problem eller en type vand for at behandle særlige aspekter af vandforvaltningen. Gennemførelsen af disse foranstaltninger fritager ikke medlemsstaterne for nogen af deres forpligtelser i henhold til den øvrige del af direktivet.

Stk. 6. Vandområdeplanerne offentliggøres senest ni år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden.

Stk. 7. Vandområdeplanerne revideres og ajourføres senest 15 år efter datoen for dette direktivs ikrafttræden og derefter hvert sjette år.

Offentlig oplysning og høring

Artikel 14.

Medlemsstaterne tilskynder til, at alle interesserede parter inddrages aktivt i gennemførelsen af dette direktiv, navnlig i udarbejdelse, revision og ajourføring af vandområdeplanerne. Medlemsstaterne sørger for for hvert vandområdedistrikt at offentliggøre og gøre det muligt for offentligheden, herunder brugere, at fremsætte bemærkninger til:

...

Strategier mod vandforurening

Artikel 16.

Europa-Parlamentet og Rådet vedtager specifikke foranstaltninger mod vandforurening forårsaget af enkelte forurenende stoffer eller grupper af forurenende stoffer, der udgør en væsentlig risiko for vandmiljøet eller via vandmiljøet, herunder for vand, der anvendes til indvinding af drikkevand. For disse forurenende stoffer skal foranstaltningerne tage sigte på en progressiv reduktion af udledninger, emissioner og tab og for prioriterede farlige stoffer som defineret i artikel 2, nr. 30), på standsning eller udfasning. Sådanne foranstaltninger vedtages på grundlag af forslag fremsat af Kommissionen i henhold til denne artikel og i overensstemmelse med procedurerne i traktaten.

Stk. 2. Kommissionen forelægger et forslag indeholdende en liste over prioriterede stoffer udvalgt blandt de stoffer, der udgør en væsentlig risiko for vandmiljøet eller via vandmiljøet. Stofferne prioriteres med henblik på indsats ud fra den risiko for vandmiljøet eller via vandmiljøet, der er konstateret ved...

...”

Direktivets bilag 3 har følgende ordlyd:

”Økonomisk analyse

Den økonomiske analyse skal indeholde tilstrækkelige oplysninger i tilstrækkelig detaljeringsgrad (under hensyntagen til omkostningerne ved at indsamle de relevante data) til, at der kan foretages:

a) de relevante beregninger, som er nødvendige for i overensstemmelse med direktivets artikel 9 at tage hensyn til princippet om omkostningsdækning ved forsyningspligtydelser, under hensyntagen til langsigtede prognoser for udbud og efterspørgsel efter vand i vandområdedistriktet og, om fornødent:

- overslag over mængder, priser og omkostninger ved forsyningspligtydelser, og
- overslag over relevante investeringer, herunder prognoser for sådanne investeringer

b) skøn over, hvilken kombination af foranstaltninger vedrørende vandændelser der er den mest omkostningseffektive og kan medtages i indsatsprogrammet i henhold til direktivets artikel 11, med udgangspunkt i skøn over de potentielle omkostninger ved sådanne foranstaltninger.”

Direktivets bilag 5 indeholder blandt andet følgende beskrivelser:

”1.2. Normgivende definitioner af klassifikationer af økologisk tilstand

Tabel 1.2. Generel definition for vandløb, søer, overgangsvande og kystvande

Følgende tekst giver en generel definition af økologisk kvalitet. De ved klassificeringen anvendte værdier for kvalitetselementerne for den økologiske tilstand for hver kategori overfladevand er anført i tabel 1.2.1-1.2.4 nedenfor.

...

God tilstand

...

Værdierne for de biologiske kvalitetselementer for den pågældende type overfladevandområde udviser niveauer, der er svagt ændret som følge af menneskelig aktivitet, men afviger kun lidt fra, hvad der normalt gælder for denne type overfladevand under uberørte forhold.

...

1.2.4 Definitioner af høj, god og moderat økologisk tilstand i kystvande

...

Fysisk-kemiske kvalitetselementer

...

Generelle forhold

...

Temperatur, iltforhold og sigtddybde når ikke niveauer, der ligger uden for de fastsatte grænser, der sikrer, at økosystemet fungerer, og at der opnås de ovenfor specificerede værdier for de biologiske kvalitetselementer. Næringsstoffkoncentrationerne overstiger ikke de fastsatte niveauer, der sikrer, at økosystemet fungerer, og at der opnås de ovenfor specificerede værdier for de biologiske kvalitetselementer.

...

1.3.1 Udformning af kontrolovervågning

...

Udvælgelse af overvågningspunkter

Kontrolovervågningen udføres på så mange overfladevandområder, at der kan gives en vurdering af den generelle tilstand for overfladevande inden for hvert vandløbsopland eller delopland i vandområdedistriktet. Ved udvælgelsen af disse vandområder påser medlemsstaterne, hvor det er relevant, at overvågningen foretages på punkter(...)

...

1.3.2. Udformning af operationel overvågning

Den operationelle overvågning foretages med henblik på:

- at fastslå tilstanden for de vandområder, der anses for eventuelt ikke at kunne opfylde deres miljømål, og
- at vurdere tilstandsændringer for disse vandområder som følge af indsatsprogrammerne.

Programmet kan ændres i løbet af perioden for vandområdeplanen på grundlag af informationer, der modtages i forbindelse med kravene i bilag II eller dette bilag, navnlig med henblik på at muliggøre en nedbringelse af frekvensen, hvis det viser sig, at den pågældende miljøvirkning ikke er signifikant, eller hvis den pågældende belastning er fjernet.

Udvælgelse af overvågningssteder

Den operationelle overvågning udføres for alle vandområder, der på grundlag af miljøvurderingen i henhold til bilag II eller kontrolovervågningen anses for eventuelt ikke at kunne opfylde deres miljømål i henhold til direktivets artikel 4, samt for vandområder, i hvilke der udledes stoffer fra listen over prioriterede stoffer. Overvågningspunkterne udvælges for de prioriterede stoffer som specificeret i den lovgivning, der indeholder de relevante miljøkvalitetskrav. I alle andre tilfælde, herunder i forbindelse med prioriterede stoffer, når der ikke findes nogen specifik vejledning i lovgivningen, udvælges overvågningspunkterne således(...)

...

1.3.4 Overvågningsfrekvens

I kontrolovervågningsperioden gælder de frekvenser, der er anført nedenfor, for overvågningsparametre, der er indikatorer for fysiskkemiske kvalitetselementer, medmindre større intervaller er berettigede på grundlag af tek-

nisk viden og ekspertvurderinger. For biologiske eller hydromorfologiske kvalitetselementer foretages overvågningen mindst én gang i kontrolovervågningsperioden.

Operationel overvågning: frekvensen af den overvågning, der er nødvendig for alle parametre, fastsættes af medlemsstaterne på en sådan måde, at der fremkommer tilstrækkelig mange data til en pålidelig vurdering af det relevante kvalitetselements tilstand. Som en retningslinje bør overvågningen finde sted med intervaller, der ikke er længere end dem, der er angivet i oversigten nedenfor, medmindre større intervaller vil være berettigede på grundlag af teknisk viden og ekspertvurderinger.

Frekvenserne vælges på en sådan måde, at der opnås et acceptabelt pålideligheds- og præcisionsniveau. Vandområdeplanen skal indeholde skøn over det pålideligheds- og præcisionsniveau, der er opnået i overvågningssystemet.

Der vælges overvågningsfrekvenser, der tager hensyn til variabiliteten i parametre, der er et resultat af både naturlige og menneskelige forhold. De tidspunkter, hvorpå overvågningen foretages, udvælges på en sådan måde, at årstidsvariationernes virkning på resultaterne minimeres, og det sikres, at resultaterne afspejler ændringer i vandområdet, der skyldes ændringer som følge af menneskelige belastninger. Supplerende overvågning på forskellige årstider inden for samme år foretages om nødvendigt for at opfylde dette mål.
...”

Punkt 1.3.4 indeholder endvidere en oversigt over overvågningsintervaller for kvalitetselementer i forskellige miljøer. For næringsstoffer er overvågningsfrekvensen fastsat til 3 måneder for vandløb, søer, overgangsvande og kystvande, mens den for *stoffer på listen over prioriterede stoffer* er 1 måned for alle fire områder.

Direktivets bilag 10 indeholder liste over prioriterede stoffer inden for vandpolitikken. Oversigten omfatter med den seneste ændring jf. nedenfor 45 stoffer. Direktivet trådte opindeligt i kraft den 22. december 2000.

I Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16. december 2008 om vandmiljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken (2008/105), som blandt andet indeholdt en forøgelse af antallet af prioriterede stoffer til 45 jf. ovenstående bilag 10 til direktiv 2000/60, fremgår følgende betragtninger:

”

...

(7) Der er siden 2000 vedtaget en lang række fællesskabsretsakter, som udgør emissionskontrolforanstaltninger for de enkelte prioriterede stoffer som

omhandlet i artikel 16 i direktiv 2000/60/EF. Dertil kommer mange miljøbeskyttelsesforanstaltninger i henhold til anden gældende fællesskabslovgivning. Derfor bør gennemførelse og revision af de gældende instrumenter prioriteres frem for indførelse af nye kontrolforanstaltninger.

...

(10) Ved beslutning nr. 2455/2001/EF er der opstillet en første liste over 33 stoffer og stofgrupper, som er prioriterede med hensyn til en indsats på fællesskabsplan. Blandt disse stoffer er nogle identificeret som prioriterede farlige stoffer, for hvilke medlemsstaterne bør gennemføre de nødvendige foranstaltninger med henblik på at standse eller udfase emissioner, udledninger og tab. For naturligt forekommende stoffer eller stoffer, der dannes via naturlige processer, er det ikke muligt at standse eller udfase emissioner, udledninger og tab fra alle potentielle kilder. Nogle af stofferne har været under fornyet gennemgang og bør klassificeres. Kommissionen bør fortsætte gennemgangen af listen over prioriterede stoffer, idet den prioriterer stoffer med henblik på indsats på grundlag af vedtagne kriterier, der påviser risikoen for eller via vandmiljøet, i overensstemmelse med den tidsplan, der er fastsat i artikel 16 i direktiv 2000/60/EF, og fremsætte forslag, hvor dette er hensigtsmæssigt.

...

(14) I overensstemmelse med reglerne i afsnit 1.3.4 i bilag V til direktiv 2000/60/EF, kan medlemsstaterne, når de overvåger opfyldelsen af miljøkvalitetskravene, herunder de krav, der udtrykkes som højeste tilladte koncentrationer, benytte statistiske metoder, såsom percentil beregning, til at tackle outliers, dvs. ekstreme afvigelser fra middelværdier, og fejlvisninger for at opnå et acceptabelt konfidensniveau og en acceptabel præcision. For at sikre, at medlemsstaternes overvågning er indbyrdes sammenlignelig, bør der ved anvendelse af en udvalgsprocedure fastsættes nærmere bestemmelser om sådanne statistiske metoder.

...

(16) Endvidere bør medlemsstaterne kunne fastlægge miljøkvalitetskrav for sediment og/eller biota på nationalt plan og anvende disse miljøkvalitetskrav i stedet for de miljøkvalitetskrav for vand, der er fastsat i nærværende direktiv. Sådanne miljøkvalitetskrav bør fastsættes efter en gennemsigtig procedure, der omfatter underretninger til Kommissionen og andre medlemsstater for at sikre et beskyttelsesniveau, der svarer til de miljøkvalitetskrav for vand, der er fastlagt på fællesskabsplan. Kommissionen bør sammenfatte disse underretninger i sine rapporter om gennemførelsen af direktiv 2000/60/EF. Endvidere er sediment og biota fortsat vigtige matricer i overvågningen af visse stoffer med væsentligt akkumuleringspotentiale. Med henblik på vurdering af langtidsvirkningerne af menneskeskabte aktiviteter og tendenser bør medlemsstaterne, med forbehold af artikel 4 i direktiv 2000/60/EF, træffe foranstaltninger for at sikre, at de aktuelle forureningsniveauer i biota og sediment ikke stiger i væsentlig grad.

(17) I henhold til artikel 13 i og bilag VII, del A, nr. 5, til direktiv 2000/60/EF, skal der i vandområdeplanerne redegøres for enhver afvigelse fra anvendelse af miljøkvalitetskravene for prioriterede stoffer på vandområder i overensstemmelse med nævnte direktivs artikel 4, stk. 4, 5 og 6, og

under hensyntagen til dets artikel 4, stk. 8 og 9. Under forudsætning af, at kravene i artikel 4 i direktiv 2000/60/EF, herunder betingelserne for at indrømme undtagelser, opfyldes, kan der gennemføres aktiviteter, herunder opmudringsarbejder og skibssejlad, der indebærer udledninger, emissioner og tab af prioriterede stoffer.
...”

Af bestemmelserne i direktivet fremgår blandt andet følgende:

”...

Artikel 2

Definitioner

Definitionerne i artikel 2 i direktiv 2000/60/EF og i artikel 2 i Kommissionens direktiv 2009/90/EF af 31. juli 2009 om tekniske specifikationer for kemisk analyse og kontrol af vandets tilstand som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF (2) finder anvendelse i forbindelse med nærværende direktiv.

Derudover anvendes følgende definitioner:

- 1) »matrice«: et delmiljø af vandmiljøet, dvs. vand, sediment eller biota
- 2) »biotataxon«: et bestemt akvatisk taxon inden for den taksonomiske enhed »underrække«, »klasse« eller tilsvarende.

Artikel 3

Miljøkvalitetskrav

...

3. Medlemsstaterne kan for en eller flere kategorier af overfladevand vælge at anvende et EQS for en matrice, som er en anden end den i stk. 2 anførte, eller, hvor det er relevant, for et andet end det i bilag I, del A, anførte biotataxon. Medlemsstater, som benytter den i første afsnit omhandlede valgmulighed, skal anvende de relevante EQS, der er fastsat i bilag I, del A, eller, hvis der ikke er fastsat nogen for matricen eller biotataxonet, fastlægge et EQS, som mindst giver samme beskyttelsesniveau, som de EQS, der er fastsat i bilag I, del A.(...)

...

4. For de stoffer, for hvilke der anvendes et EQS for sedimentog/eller biota, overvåger medlemsstaterne stoffet i den relevante matrice mindst én gang om året, medmindre teknisk viden og ekspertvurderinger begrundet et andet interval.

5. Medlemsstaternes ajourførte vandområdeplaner som omhandlet i artikel 13, stk. 7, i direktiv 2000/60/EF skal omfatte følgende oplysninger(...)

...”

Lov nr. 126 af 26. januar 2017 om vandplanlægning indeholder en række bestemmelser omkring miljømål og indsatsprogrammer. Loven er oprindeligt vedtaget som lov nr. 1606 af 26. december 2013 om vandplanlægning, og senere ændret ved § 91 i lov nr. 1715 af 27.

december 2016 og § 1 i lov nr. 1730 af 27. december 2016. Loven indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

”Kapitel 1. Formål og definitioner

...

§ 2. I denne lov forstås ved:

...

2) Grundvand: Alt vand under jordoverfladen i den mættede zone og i direkte kontakt med jorden eller undergrunden.

...

20) God overfladevandstilstand: Den tilstand, et overfladevandområde har nået, når både dets økologiske tilstand og dets kemiske tilstand i det mindste er god.

...

26) God kemisk tilstand for overfladevand: Den kemiske tilstand, der er nødvendig for at opfylde miljømålene for overfladevand i kapitel 4, dvs. den kemiske tilstand, der er nået i et overfladevandområde, hvori koncentrationerne af forurenende stoffer ikke overstiger de miljøkvalitetskrav, der er fastsat af EU, og som er fastlagt i bekendtgørelse om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

...

Kapitel 3. Basisanalyse

§ 6. Miljøministeren udarbejder for hvert vandområdedistrikt en basisanalyse bestående af

- 1) en analyse af vandområdedistriktets karakteristika,
- 2) en vurdering af menneskelige aktiviteters indvirkning på overfladevandets og grundvandets tilstand og
- 3) en økonomisk analyse af vandanvendelsen.

Stk. 2. De i stk. 1 omhandlede analyser og vurderinger revideres og ajourføres om nødvendigt hvert sjette år.

Stk. 3. Ministeren fastsætter nærmere regler om basisanalysens indhold og form.

Kapitel 4. Miljømål

§ 7. Miljø- og fødevarerministeren fastsætter regler, der fastlægger og angiver konkrete miljømål for vandområdedistrikternes enkelte overfladevandområder og grundvandsforekomster, herunder regler om kunstige og stærkt modificerede overfladevandområder, frister for opfyldelse af miljømål og mindre strenge miljømål. Miljømålene fastlægges i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel og i kapitel 5 om beskyttede områder og regler udstedt med hjemmel i § 8. Reglerne revideres mindst hvert sjette år.

Stk. 2. De konkrete miljømål, som gælder ved iværksættelsen af indsatsprogrammer, jf. § 19, stk. 1, fastlægges med henblik på:

- 1) Foringelse af tilstanden af alle overfladevandområder og af alle grundvandsforekomster forebygges, og balancen mellem indvinding og grundvandsdannelse sikres, jf. dog § 13.
- 2) Alle overfladevandområder og alle grundvandsforekomster opnår senest den 22. december 2015 god tilstand, jf. dog nr. 3, stk. 3 og 4 og §§ 10-13.
- 3) Alle kunstige og stærkt modificerede overfladevandområder, som er omfattet af regler udstedt med hjemmel i § 9, opnår senest den 22. december 2015 godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand, jf. dog stk. 3 og 4 og §§ 10-13.
- 4) Forureningen af overfladevand med prioriterede stoffer reduceres progressivt, og emissioner, udledninger og tab af prioriterede farlige stoffer til overfladevand standses eller udfases, udledning af forurenende stoffer til grundvand forebygges eller begrænses, og enhver væsentlig og vedvarende opadgående tendens i koncentrationen af et hvilket som helst forurenende stof i grundvandet hidrørende fra menneskelig aktivitet vendes med henblik på at nedbringe forureningen af grundvand, jf. dog § 13. (...)

§ 8. Miljø- og fødevarerministeren fastsætter nærmere regler om miljømål, herunder hvad der skal forstås ved god tilstand for overfladevand, godt økologisk potentiale for kunstige og stærkt modificerede vandområder og god kemisk tilstand for overfladevand samt god tilstand for grundvand med henblik på gennemførelse af Den Europæiske Unions direktiver og beslutninger vedrørende beskyttelse af overfladevand og grundvand.

...

Kapitel 6. Indsatsprogram

§ 19. På baggrund af basisanalysen, overvågningsresultater og anden relevant viden fastsætter miljø- og fødevarerministeren regler, som fastlægger et indsatsprogram for hvert vandområdedistrikt med henblik på opfyldelse af miljømål fastlagt i regler udstedt med hjemmel i § 7, stk. 1.

Stk. 2. Ministeren kan i regler udstedt med hjemmel i stk. 1 inden for hvert vandområdedistrikt fastlægge delindsatsprogrammer.

Stk. 3. Enhver ny eller revideret foranstaltning, der fastlægges i et indsatsprogram, skal være operationel inden for 3 år efter fastlæggelsen.

Stk. 4. Ministeren kan fastsætte regler om fravigelse af regler fastsat med hjemmel i stk. 1 for gennem injektion af kuldioxidstrømme i geologiske formationer at modvirke klimaændringer.

§ 20. Indsatsprogrammet, jf. § 19, stk. 1, består af grundlæggende og supplerende foranstaltninger, jf. stk. 2 og 3.

Stk. 2. Grundlæggende foranstaltninger efter denne lov er foranstaltninger, der gennemfører EU-lovgivning, som allerede er fastsat i sektorlovgivning.

gen, og eventuelle yderligere foranstaltninger til gennemførelse af EU-retlige forpligtelser.

Stk. 3. Supplerende foranstaltninger efter denne lov er generelle og konkrete foranstaltninger, der har til formål at beskytte og forbedre vandforekomster generelt, og som er nødvendige for at opfylde konkrete miljømål for vandområdedistriktets overfladevandområder og grundvandsforekomster.

Stk. 4. Miljø- og fødevareministeren kan i regler udstedt med hjemmel i § 19, stk. 1, fastsætte, at myndigheder skal gennemføre fastlagte supplerende foranstaltninger og fastsætte betingelser for, hvornår fastlagte foranstaltninger kan erstattes af andre dokumenterbart lige så miljø- og omkostningseffektive foranstaltninger. Indsatsprogrammet kan efter aftale med vedkommende minister fastlægge foranstaltninger, der skal gennemføres i medfør af sektorlovgivning, der henhører under denne ministers område.

...

§ 22. Indsatsprogrammer skal revideres og ajourføres mindst hvert sjette år.

...

Kapitel 7. Vandråd

§ 25. Der kan på initiativ af en eller flere af de organisationer og foreninger, der er nævnt i stk. 2, inden for et hovedvandopland oprettes vandråd, som kan rådgive kommunalbestyrelserne i hovedvandoplandet ved udarbejdelse af forslag til hele eller dele af indsatsprogrammet, jf. § 22, stk. 2.

Stk. 2. Følgende organisationer og foreninger kan være medlem af et vandråd:

- 1) Relevante landsdækkende erhvervsorganisationer,
- 2) landsdækkende foreninger og organisationer, hvis hovedformål er beskyttelse af natur og miljø, eller som efter deres formål varetager væsentlige rekreative interesser,

...

Kapitel 10. Overvågning

§ 31. Miljø- og fødevareministeren overvåger overfladevandets og grundvandets tilstand og de beskyttede områder.

Stk. 2. Ministeren udarbejder programmer for overvågning af overfladevandets og grundvandets tilstand og for overvågning af beskyttede områder. Ministeren udarbejder tillige et sammenhængende og overordnet overvågningsnet inden for hvert vandområdedistrikt.

Stk. 3. Ministeren fastsætter nærmere regler for tilvejebringelse, indhold, form og iværksættelse af programmer og for overvågningsnettet.

...

Kapitel 12. Klage

§ 36. Vandområdeplaner efter § 26 kan påklages til Natur- og Miljøklagenævnet som sammensat efter § 5, stk. 1, nr. 2, i lov om Natur- og Miljøklagenævnet, for så vidt angår vandområdeplanernes tilvejebringelse.

...

Lovens §§ 10-13 indeholder mulighed for, at Miljøministeriet ud fra en konkret vurdering kan fastsætte såvel strengere som lempeligere miljømål.

Af bemærkningerne til det oprindelige lovforslag om vandplanlægningsloven (LFF2013-2014.1.71, fremsat den 14. november 2013) fremgår det, at loven er en delvis implementering af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 og afløser bestemmelserne om vandplanlægning i miljømålsloven. I bemærkningerne hedder det blandt andet:

”...

1. Formål og baggrund

...

1. Formål og baggrund

Lovforslaget er en delvis implementering af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (vandrammedirektivet), som forpligter medlemsstaterne til at sikre god tilstand i vandmiljøet gennem fastlæggelse af konkrete miljømål for vandforekomster og udarbejdelse af indsatsprogrammer med henblik på opfyldelse af miljømålene. Lovforslaget bidrager endvidere til opfyldelse af forpligtelserne i EU's naturdirektiver (fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet). Forslaget afløser bestemmelserne om vandplanlægning i miljømålsloven

(...)

Med lovforslaget etableres et nyt koncept for vandplanlægning som ramme for planperioden 2016-2021 og de efterfølgende planperioder. Den danske vandplanlægning skal således i højere grad følge vandrammedirektivets systematik og fremgangsmåde og dermed være mere enkel og fleksibel.

Der tilstræbes en forenklet og mere direktivnær implementering end de gældende regler er udtryk for, herunder ved ophævelse af processuelle regler som ikke har ophæng i direktivet

(...)

Desuden indføres en mere smidig proces for ændringer af u hensigtsmæssige bestemmelser m.v. i planperioden.

...

Med forslaget tydeliggøres det, hvilke dele af vandplanlægningen der er juridisk bindende. De politiske beslutninger om miljømål og indsatser vil blive fastsat i bekendtgørelser. Vandområdeplanen vil i overensstemmelse med vandrammedirektivet få karakter af et kommunikationsværktøj, der informerer offentligheden om regeringens planer vedrørende de indsatser, der skal gennemføres for at leve op til direktivets mål om at opnå god tilstand i grundvand, vandløb, søer og kystvande. Vandområdeplanen vil ikke i sig selv være bindende.

...

2.2. Basisanalysen

2.2.1. Gældende ret

...

2.2.2. Den foreslåede ordning

Det foreslås, at miljøministeren skal sikre, at der for hvert vandområdedistrikt foreligger en basisanalyse. Forslaget er i hovedtræk en videreførelse af de eksisterende regler i § 5, nr. 1, og § 6 i miljømålsloven.

I den foreslåede bestemmelse er det tydeliggjort, at kravet til basisanalysen forud for 2. og 3. vandplanperiode består i at revidere og ajourføre basisanalysen i nødvendigt omfang. Den første basisanalyse blev offentliggjort i 2005-2006. Den basisanalyse, der skal foreligge senest den 22. december 2013, vil således i praksis skulle udarbejdes med hjemmel i miljømålsloven og bestå af en revision og ajourføring af den første basisanalyse. Bl.a. overvejes en revision af den nuværende afgrænsning af overfladevandområder.

Det foreslås desuden, at basisanalysen skal offentliggøres. Vandrammedirektivet indeholder ikke krav om offentliggørelse af basisanalysen. Regeringen finder det imidlertid hensigtsmæssigt, at basisanalysen offentliggøres, således at offentligheden kan gøre sig bekendt med dokumenternes indhold.

2.3. Miljømål

2.3.1. Gældende ret

...

2.3.2. Den foreslåede ordning

Det er efter vandrammedirektivet ikke et krav, at målene fastsættes i vandområdeplanen. Direktivet kræver alene, at planen skal indeholde en liste over de miljømål, der er opstillet i medfør af direktivets artikel 4 for overfladevand, grundvand og beskyttede områder, herunder navnlig identifikation af tilfælde, hvor der er gjort brug af direktivets undtagelsesbestemmelser i artikel 4, stk. 4, 5, 6 og 7, samt de dertil hørende oplysninger som krævet i denne artikel, jf. direktivets bilag VII, del A, nr. 5. og del B, nr. 1.

Erfaringerne fra første planperiode har vist, at der er behov for at tydeliggø-

re, hvilke dele af vandplanlægningen der er juridisk bindende, hvilket bl.a. gælder de fastlagte miljømål, herunder brugen af undtagelsesbestemmelser.

Erfaringerne har endvidere vist, at der er behov for at frigøre målfastsættelsen fra de procedureregler, der gælder for vedtagelsen af vandplanen (i anden planperiode og frem vandområdeplanen). Der er således behov for uafhængigt af den 6-årige planlægningscyklus at kunne ændre målfastsættelsen f.eks. på baggrund af ny viden, herunder om vandforekomsternes tilstand, og behovet for og de tekniske og økonomiske muligheder for at iværksætte foranstaltninger med henblik på målopfyldelse.

Det foreslås på den baggrund, at de konkrete miljømål for de enkelte vandforekomster fremover fastlægges og angives af miljøministeren i en bekendtgørelse. Miljømålene udgør således den retlige ramme for myndighedernes vandforvaltning.

Vandområdeplanen for anden planperiode vil herefter alene skulle indeholde de oplysninger om miljømål, som er krævet efter direktivet. Dette skal ses i sammenhæng med forslaget om, at vandområdeplanen ikke i sig selv skal være bindende, som det er tilfældet i dag med vandplanerne. Der henvises til bemærkningerne til det foreslåede kapitel om vandområdeplanens indhold, afsnit 2.6.

Med lovforslaget opstilles regler for miljøministerens fastlæggelse af de konkrete miljømål, som skal være styrende for indsatsplanlægningen og iværksættelsen af konkrete indsatser. Miljømålene udgør således den retlige ramme for myndighedernes vandforvaltning og indebærer ikke i sig selv handlepligter for myndigheder og borgere. Myndigheder vil dog gennem miljøministerens fastlæggelse af indsatsprogrammer blive forpligtet til at gennemføre foranstaltninger med henblik på, at miljømålene opfyldes.

...

2.3.2.2. Særligt om brug af undtagelsesbestemmelser

De foreslåede bestemmelser om undtagelser fra de generelle miljømål indeholder mindre præciseringer af de gældende regler i miljømålsloven med det formål at sikre en mere direktivnær regulering. Det er bl.a. præciseret, at det er muligt at fastsætte mindre strenge miljømål for kunstige og stærkt modificerede vandområder end godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand.

...

2.6. Vandområdeplaner

...

2.6.2. Den foreslåede ordning

...

Med henblik på en enklere og mere direktivnær lov om vandplanlægning foreslås bestemmelsen om vandplanens bindende karakter ikke videreført. Med henblik på at give borgerne et samlet overblik over vandplanlægningen vil vandområdeplanen således fremadrettet grundlæggende tjene som et middel til oplysning af offentligheden og Kommissionen om tilstanden i

vandområderne, om påvirkningerne heraf og regeringens planer med hensyn til at opnå god tilstand i vandforekomster.

De politiske beslutninger om mål og indsats fastlægges i bekendtgørelser og gengives i vandområdeplanerne. Der henvises her til de almindelige bemærkninger i kapitel 4 om miljømål, jf. afsnit 2.3, og kapitel 6 om indsatsprogrammet, jf. afsnit 2.4

...

3. Forholdet til Aarhus-konventionen

Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med Aarhus-konventionen (bekendtgørelse nr. 10 af 13. marts 2003 af Aarhus-konventionen af 25. juni 1998 om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet med senere ændringer).

Ifølge konventionen skal offentligheden bl.a. inddrages, når der laves planer og politikker på miljøområdet. Konventionen indeholder således en generel forpligtelse til, at myndighederne skal inddrage offentligheden, når der udarbejdes planer, programmer og politikker på miljøområdet, hvilket de foreslåede lovændringer lever op til.

Forslaget indebærer bl.a., at der oprettes lokale vandråd, hvorved der fremover vil ske en større lokal inddragelse i, hvordan vandløbsindsatsen skal gennemføres i det enkelte område. Herudover sendes bekendtgørelser om miljømål og indsatsprogrammer samt udkast til vandområdeplaner i offentlig høring. Miljøministeriet tilskynder i øvrigt til offentlighedens inddragelse gennem offentlig debat, ved oplysninger på hjemmesiden og løbende kontakt med interesseorganisationer.

Konventionen sikrer desuden borgere ret til at klage og/eller få beslutninger og afgørelser prøvet ved domstolene.

Forslaget ændrer ikke ved muligheden for, at der kan klages over de konkrete forvaltningsmæssige afgørelser, der er knyttet til udmøntningen af indsatsprogrammerne.

...”

Bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter afløste bekendtgørelse nr. 794 af 24. juni 2016. Bekendtgørelsen er udstedt i medfør af § 19, stk. 1, § 20, stk. 4-7, og § 32 i Lov nr. 126 af 26. januar 2017 om vandplanlægning. Bekendtgørelsen fastsætter rammerne for de indsatsprogrammer i de fire vandområdedistrikter, som i henhold til § 3 er følgende:

- 1) Vandområdedistrikt Jylland og Fyn – reguleret i bekendtgørelsens bilag 1.
- 2) Vandområdedistrikt Sjælland – reguleret i bekendtgørelsens bilag 2
- 3) Vandområdedistrikt Bornholm – reguleret i bekendtgørelsens bilag 3

4) Internationalt Vandområdedistrikt – reguleret i bekendtgørelsens bilag 4

Af bekendtgørelsen fremgår blandt andet følgende:

”§ 4. Miljøstyrelsen skal gennemføre de foranstaltninger, der inden for styrelsens ressort er fastlagt i bilag 1-4, jf. dog stk. 3 og 4 og §§ 6 og 7. Foranstaltningerne skal efter lovens § 19, stk. 3, være operationelle senest 3 år efter, at de er fastlagt, jf. dog stk. 2.

...

Stk. 4. Miljøstyrelsen kan gennemføre andre foranstaltninger end dem, der er fastlagt i bilag 1-4, eller undlade at gennemføre sådanne fastlagte foranstaltninger, hvis styrelsen vurderer, at behovet for foranstaltninger viser sig at være anderledes end forudsat ved fastlæggelsen af foranstaltningerne.

...

§ 5. Kommunalbestyrelsen skal inden for kommunens geografiske område gennemføre de foranstaltninger, der inden for kommunernes ressort er fastlagt i bilag 1-4, jf. dog stk. 3 og 4 og §§ 6 og 7. Foranstaltningerne skal efter lovens § 19, stk. 3, være operationelle senest 3 år efter, at de er fastlagt, jf. dog stk. 2.

...

Stk. 3. Miljøstyrelsen kan med henblik på opfyldelse af de fastlagte miljømål, jf. bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster, på anmodning fra en kommunalbestyrelse og efter en konkret vurdering, herunder af muligheden for finansiering, træffe afgørelse om, at kommunen kan gennemføre andre foranstaltninger end dem, der er fastlagt i bilag 1-4, hvis disse andre foranstaltninger er dokumenterbart lige så miljø- og omkostningseffektive som de fastlagte foranstaltninger.

Stk. 4. Miljøstyrelsen kan på anmodning fra en kommunalbestyrelse og efter en konkret vurdering træffe afgørelse om, at kommunen kan gennemføre andre foranstaltninger end dem, der er fastlagt i bilag 1-4, eller undlade at gennemføre sådanne fastlagte foranstaltninger, hvis styrelsen vurderer, at behovet for foranstaltninger er anderledes end forudsat ved fastlæggelsen af foranstaltningerne.

...

§ 6. Myndigheder kan til gennemførelse af omkostningseffektive foranstaltninger fastlagt i bilag 1-4 ansøge om tilskud fra staten efter gældende regler herom.

...

§ 8. Statslige myndigheder, regionsrådet og kommunalbestyrelsen skal ved administration af lovgivningen i øvrigt forebygge forringelse af tilstanden for overfladevandområder og grundvandsforekomster og sikre, at opfyldelse af de miljømål, der er fastlagt i bekendtgørelse om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster, ikke forhindres.

Stk. 2. Myndigheden kan kun træffe afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et overfladevandområde eller en grundvandsforekomst, hvor miljømålet er opfyldt, hvis afgørelsen ikke medfører en forringelse af overfladevandområdets eller grundvandsforekomstens tilstand.

Stk. 3. Myndigheden kan kun træffe afgørelse, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et overfladevandområde eller en grundvandsforekomst, hvor miljømålet ikke er opfyldt, hvis afgørelsen ikke medfører en forringelse af overfladevandområdets eller grundvandsforekomstens tilstand, og ikke hindrer opfyldelse af det fastlagte miljømål, herunder gennem de i indsatsprogrammet fastlagte foranstaltninger. Ved vurdering af, om afgørelsen vil hindre opfyldelse af det fastlagte miljømål, skal det tages i betragtning, om påvirkningen neutraliseres senere i planperioden.”

I bekendtgørelsen bilag 1-4 er der i tabel 1 *Vandløbsrestaureringer m.v.* beskrevet de specifikke indsatser for hvert af de fire vandområdedistrikter. Indsatserne er angivet med koordinater, længden på vandområdet samt vandløbets navn og kommune. Det er desuden angivet, hvilken form for indsats, der præcis skal igangsættes, samt om indsatsen er en videreførelse fra første planperiode. I bilag 5 beskrives de grundlæggende foranstaltninger, herunder oplystes den danske lovgivning, som er vedtaget som følge af EU's lovgivning angående beskyttelse af vand.

Bekendtgørelse nr. 1625 af 19. december 2017 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand er udstedt i medfør af § 8 i lov om vandplanlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017. Af bekendtgørelsen fremgår blandt andet følgende:

”...

§ 1. Bekendtgørelsen fastsætter regler om fastlæggelse af miljømål, herunder hvad der nærmere forstås ved god overfladevandstilstand (god økologisk tilstand og god kemisk tilstand for overfladevand), godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand for kunstige og stærkt modificerede vandområder og god tilstand for grundvand (god kvantitativ tilstand og god kemisk tilstand for grundvand), jf. bilag 1-3.

§ 2. I denne bekendtgørelse forstås ved:

- 1) Matrice: Et delmiljø af vandmiljøet, dvs. vand, sediment eller biota.
- 2) Biotataxon: Et bestemt akvatisk taxon inden for den taksonomiske enhed »underrække«, »klasse« eller tilsvarende.
- 3) Farlige stoffer: Stoffer eller grupper af stoffer, som er toksiske, persistente og bioakkumulerbare, og andre stoffer eller grupper af stoffer, som giver anledning til en tilsvarende bekymring.
- 4) Indlandsvand: Alt stillestående eller strømmende vand på jordoverfladen og alt grundvand på landsiden af den basislinje, hvorfra bredden af territoriale farvande måles.

...

§ 5. Miljøkvalitetskravene for stofferne nr. 2, 5, 15, 20, 22, 23 og 28, som fremgår af tabel 5 i bilag 2, del B, afsnit 3, finder anvendelse fra 22. december 2015 med henblik på for disse stoffer at opnå god kemisk tilstand senest

22. december 2021 gennem fastlæggelse af indsatsprogrammer, jf. § 19 i lov om vandplanlægning.

Stk. 2. Miljøkvalitetskravene for stofferne nr. 34-45, som fremgår af tabel 5 i bilag 2, del B, afsnit 3, finder anvendelse fra 22. december 2018 med henblik på for disse stoffer at opnå god kemisk tilstand senest 22. december 2027 og at forebygge yderligere forringelse af den kemiske tilstand for overfladevandområder. Med henblik herpå skal der senest 22. december 2018 fastlægges foreløbige indsatsprogrammer, der dækker disse stoffer, jf. §§ 19 og 22 i lov om vandplanlægning. Endelige indsatsprogrammer, jf. § 19 i lov om vandplanlægning, fastlægges senest 22. december 2021 og gennemføres og gøres fuldt operationelle snarest muligt herefter og senest 22. december 2024
...”

Bekendtgørelsens bilag 2 indeholder i tabel 1 en liste over de vigtigste grupper af forurenende stoffer. I tabel 2 er EU's liste med 45 prioriterede stoffer inden for vandpolitikken jf. direktiv 2000/60 gengivet.

Lov nr. 1217 af 25. november 2019 om vandløb, som afløste den tidligere lov om vandløb, jf. lovbekendtgørelse nr. 1579 af 8. december 2015 og som senere er ændret ved L 2020-12-29 nr. 2210 og L 2021-01-30 nr. 126 indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

”Kapitel 1. Formål mv.

§ 1 Ved denne lov tilstræbes at sikre, at vandløb kan benyttes til afledning af vand, navnlig overfladevand, spildevand og drænvand.

Stk. 2. Fastsættelse og gennemførelse af foranstaltninger efter loven skal ske under hensyntagen til de miljømæssige krav til vandløbskvaliteten, som fastsættes i henhold til anden lovgivning

...

Kapitel 8. Vandløbsrestaurering

§ 37 For at forbedre de fysiske forhold i og omkring vandløb kan vandløbsmyndigheden beslutte, at der gennemføres restaureringsforanstaltninger, herunder genopretning af vandløbs naturlige løb og fjernelse af fysiske spærringer for vandgennemstrømningen.

Stk. 2. Vandløbsmyndigheden afholder udgifterne ved restaureringer. Miljø- og fødevarerministeren kan inden for rammerne af de bevillinger, der afsættes på de årlige finanslove, yde tilskud til gennemførelse af restaureringsprojekter.

Stk. 3. Foranstaltninger efter stk. 1 kan ikke gennemføres, hvis der derved tilsidesættes væsentlige kulturhistoriske interesser.

Stk. 4. Enhver, der lider tab ved en foranstaltning som nævnt i stk. 1, har ret til erstatning.

Stk. 5. Miljø- og fødevarerministeren fastsætter nærmere regler om foranstaltninger som nævnt i stk. 1, herunder om samarbejdet mellem vandløbs-

myndighederne, om deres samarbejde med andre myndigheder, om offentlighedens medvirken og om tilskudsordningen efter stk. 2”

Lovens § 37 er indholdsmæssigt identisk med den tidligere § 37 i lov om vandløb, jf. lov-bekendtgørelse nr. 1579 af 8. december 2015.

Bekendtgørelse nr. 834 af 27. juni 2016 om vandløbsregulering og -restaurering m.v. er udstedt i medfør af bl.a. § 37 i lov om vandløb jf. lovbekendtgørelse nr. 1579 af 8. december 2015. Af bekendtgørelsen fremgår blandt andet følgende:

”Kapitel 7. Vandløbsrestaurering

§ 22. Vandløbsmyndighedens forslag til et restaureringsprojekt efter lovens § 37 skal indeholde

- 1) en redegørelse for målsætningen for vandløbet og hensigten med restaureringsforslaget,
- 2) en redegørelse for forundersøgelser, der danner grundlag for projektet,
- 3) en redegørelse for de afstrømningsmæssige og afvandingsmæssige konsekvenser af restaureringen,
- 4) oplysninger om vandløbets nuværende og fremtidige skikkelse eller vandføringsevne og de hertil knyttede vandspejlsforhold,
- 5) oplysninger om de planlagte typer af foranstaltninger og disses placering,
- 6) fornødent skitse- og kortmateriale, herunder en plan og en oversigtsplan i passende målestok,
- 7) en tidsplan for arbejdets udførelse, samt
- 8) et overslag over anlægs- og driftsudgifter.

§ 23. Hvis sagen vedrører vandløbsforholdene i flere kommuner, skal der forhandles mellem de berørte vandløbsmyndigheder.

§ 24. Forslag til restaureringsprojekt fremlægges for offentligheden til gennemsyn i mindst 8 uger. Fremlæggelse kan ske udelukkende på vandløbsmyndighedens hjemmeside. Bredejere og andre interesserede underrettes skriftligt om fremlæggelsen.

Stk. 2. Forslaget sendes samtidig til udtalelse hos berørte myndigheder og til de klageberettigede organisationer.

Stk. 3. Det meddeles samtidig, at eventuelle indsigelser og ændringsforslag kan indgives til vandløbsmyndigheden inden for 8 ugers fristen.

Stk. 4. Vandløbsmyndigheden kan holde offentligt møde om sagen.”

Bekendtgørelse nr. 1175 af 23 juli 2020 om krav om etablering af målrettede efterafgrøder i planperioden 2020/2021 er udstedt i medfør af lov nr. 338 af 2. april 2019 om jordbrugets anvendelse af gødning og om næringsstoffreducerende tiltag. Af bekendtgørelsen fremgår blandt andet følgende:

”Kapitel 1. Anvendelsesområde

§ 1. Bekendtgørelsen finder anvendelse for virksomheder, der er omfattet af § 4 i lov om jordbrugets anvendelse af gødning og om næringsstofreducerende tiltag, og som har efterafgrødegrundareal beliggende i de kystvandoplande, som er anført i bilag 1 og afgrænset i bekendtgørelse nr. 216 af 28. februar 2018 om afgrænsning af kystvandoplande.

Stk. 2. Virksomhedens efterafgrødegrundareal opgøres i overensstemmelse med bestemmelserne herom i den for planperioden gældende bekendtgørelse om næringsstofreducerende tiltag og dyrkningsrelaterede tiltag i jordbruget, jf. bestemmelserne i § 4, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 66 af 28. januar 2020 eller senere bestemmelser, der måtte afløse de nævnte bestemmelser.

Stk. 3. Bekendtgørelsen gælder dog ikke for virksomheder,

1) der har et efterafgrødegrundareal, som udgør mindre end 10 hektar, eller
2) der 1. februar 2020 er autoriseret til økologisk jordbrugsproduktion eller omfattet af en ansøgning herom.

Kapitel 2. Krav om målrettede efterafgrøder

§ 2. Virksomheden skal i planperioden 2020/2021 udlægge arealer etableret med målrettede efterafgrøder efter normale driftsmæssige principper med henblik på en effektiv kvælstofoptagelse i efteråret. Arealer med målrettede efterafgrøder skal også i planperioden anvendes til dyrkning af en forårssæt afgrøde.

Stk. 2. Arealet med målrettede efterafgrøder skal udgøre en procentdel af den del af virksomhedens efterafgrødegrundareal, der er beliggende i det pågældende kystvandopland. Procentdelen for de enkelte kystvandoplande er fastsat i bilag 1.

Stk. 3. For virksomheder, der deltager i den frivillige ordning i medfør af bekendtgørelse nr. 101 af 31. januar 2020 om tilskud til kvælstofreducerende virkemidler m.v., reduceres det målrettede efterafgrødekrav, jf. stk. 2, med følgende:

1) Det antal hektar i kystvandoplandet, opgjort i hektar målrettede efterafgrøder, for hvilke Landbrugsstyrelsen har givet virksomheden tilsagn om tilskud, jf. § 13, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 101 af 31. januar 2020.

2) Den reduktion af virksomhedens samlede kvote for kvælstof for planperioden 2019/2020, som Landbrugsstyrelsen har godkendt, at virksomheden deltager med i den frivillige ordning, jf. § 14 i bekendtgørelse nr. 101 af 31. januar 2020, omregnet til hektar målrettede efterafgrøder for kystvandoplandet.

...”

I bekendtgørelsens bilag 1 er efterafgrødekravets størrelse i procent af efterafgrødegrundarealet fastsat for hvert enkelt kystopland.

Bekendtgørelse nr. 1001 af 29 juni 2016 om overvågning af overfladevandets, grundvandet og beskyttede områders tilstand og om naturovervågning af internationale naturbeskyttelsesområder er udstedt i medfør af den daværende miljømålslov jf. lovbekendtgørelse nr. 1531 af 8. december 2015. Af bekendtgørelsen fremgår blandt andet:

” § 1. Denne bekendtgørelse fastsætter regler for udarbejdelse af overvågningsprogrammer og overvågning af vandforekomsters tilstand, internationale naturbeskyttelsesområder og beskyttede områder, herunder vurdering og klassificering af vandforekomsters tilstand.

§ 2. Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning etablerer et overvågningsnet for vandforekomster og fastsætter programmer for overvågning inden for hvert vandområdedistrikt for hver vandområdeplanperiode.

Stk. 2. Programmerne for overvågning af overfladevand skal omfatte overvågning af den økologiske og den kemiske tilstand og det økologiske potentiale i overensstemmelse med specifikationerne i bilag 1. Programmerne for overvågning udformes som kontrolovervågning, jf. bilag 1, afsnit 1, og operationel overvågning, jf. bilag 1, afsnit 2.

...

Stk. 7. Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning kan ændre programmerne for operationel overvågning af overfladevand i løbet af vandområdeplanperioden på grundlag af resultater af basisanalysen eller overvågningen, navnlig med henblik på at nedbringe overvågningsfrekvensen, hvis den pågældende påvirkning ikke er væsentlig, eller hvis den pågældende belastning er fjernet.

§ 3. Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning fastsætter for vandområdeplanperioden 2015-2021 et supplerende program for overvågning af kemisk tilstand inden for hvert vandområdedistrikt.

Stk. 2. Det supplerende program fastsættes senest den 22. december 2018 og skal omfatte overvågning af stofferne nr. 34-45 omhandlet i del B, afsnit 3, i bilag 2 til bekendtgørelse om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.”

I bekendtgørelsens bilag 1 er der fastsat en række bestemmelser om *Overvågning af overfladevands økologisk og kemiske tilstand og økologisk potentielle*. Af bilaget fremgår blandt andet:

”...

1. Udformning af kontrolovervågning

1.1. Formål

Kontrolovervågningsprogrammet skal levere information med henblik på – supplerende og validering af proceduren for vurdering af miljøvirkninger i basisanalysen,

- effektiv udformning af fremtidige overvågningsprogrammer,
- vurdering af langtidsændringer i de naturlige forhold, og
- vurdering af langtidsændringer som følge af omfattende menneskelig aktivitet.

Resultaterne af denne overvågning gennemgås og anvendes sammen med resultaterne af basisanalysen til at fastsætte krav til overvågningsprogrammer i vandområdeplanperioden 2015-2021 og de følgende perioder.

1.2. Udvælgelse af overvågningspunkter

Kontrolovervågningen udføres på så mange overfladevandområder, at der kan gives en vurdering af den generelle tilstand for overfladevande inden for hvert vandløbsopland eller hovedvandområde i vandområdedistriktet. Som udgangspunkt skal overvågningen foretages

- på punkter, hvor vandføringen er betydelig inden for vandområdedistriktet som helhed, herunder punkter på store vandløb, hvor afstrømningsområdet er på mere end 2500 km²,
- på punkter, hvor vandvoluminet er betydeligt inden for vandområdedistriktet, herunder store søer og reservoirer,
- på punkter, hvor betydelige vandområder krydser den dansk-tyske grænse, og
- på steder, der er udpeget i henhold til Rådets beslutning 77/795/EØF om udveksling af oplysninger, og på sådanne andre steder, hvor det er nødvendigt for at kunne vurdere, hvor stor en forureningsbelastning der føres over den dansk-tyske grænse, og hvor stor en mængde der føres ud i havmiljøet.

1.3. Udvælgelse af kvalitetselementer

Kontrolovervågningen udføres for hvert overvågningssted for en periode på et år inden for vandområdeplanperioden for

- parametre, der er indikatorer for alle biologiske kvalitetselementer,
 - parametre, der er indikatorer for alle hydromorfologiske kvalitetselementer,
 - parametre, der er indikatorer for alle generelle fysisk-kemiske kvalitetselementer,
 - prioriterede stoffer, der udledes i vandløbsoplandet eller deloplandet, og
 - andre forurenende stoffer, der udledes i betydelige mængder i vandløbsoplandet eller deloplandet,
- medmindre den forudgående kontrolovervågning har vist, at det pågældende vandområde har nået en god tilstand, og basisanalysen ikke har vist tegn på, at påvirkningerne af området er ændret. I sådanne tilfælde foretages kontrolovervågning én gang for hver tredje vandområdeplan.

2. Udformning af operationel overvågning

2.1. Formål

Den operationelle overvågning skal gøre det muligt

- at fastslå tilstanden for de vandområder, der anses for at være i risiko for ikke at kunne opfylde målet om god overfladevandstilstand eller, for kunstige og stærkt modificerede vandområder, godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand ved udløbet af den planperiode, der efterfølger den seneste basisanalyse, og
- at vurdere tilstandsændringer for disse vandområder som følge af indsatsprogrammerne.

2.2. Udvælgelse af overvågningssteder

Den operationelle overvågning udføres for alle vandområder, der på grundlag af resultaterne af basisanalysen eller kontrolovervågningen anses for at være i risiko for ikke at kunne opfylde målet om god overfladevandstilstand eller, for kunstige og stærkt modificerede vandområder, godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand ved udløbet af den planperiode, der efterfølger basisanalysen, samt for vandområder, i hvilke der ud-

ledes prioriterede stoffer. For de prioriterede stoffer udvælges overvågningspunkterne i overensstemmelse med EU-lovgivningen, såfremt denne fastsætter specifikke regler om overvågningspunkter for prioriterede stoffer. I alle andre tilfælde, herunder i forbindelse med prioriterede stoffer, når der ikke findes specifikke regler i EU-lovgivningen, udvælges overvågningspunkterne således:

– For vandområder, der som følge af betydelige punktkildebelastninger er i risiko for ikke at kunne opfylde målet om god overfladevandtilstand eller, for kunstige og stærkt modificerede vandområder, godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand ved udløbet af den planperiode, der efterfølger basisanalysen, skal der være så mange overvågningspunkter inden for hvert vandområde, at det er muligt at vurdere omfang og konsekvenser af punktkildebelastningerne. Når et vandområde er genstand for en række punktkildebelastninger, kan overvågningspunkterne udvælges på en sådan måde, at omfang og konsekvenser af disse belastninger vurderes som en helhed.

– For vandområder, der som følge af betydelige diffuse belastninger er i risiko for ikke at kunne opfylde målet om god overfladevandtilstand eller, for kunstige og stærkt modificerede vandområder, godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand ved udløbet af den planperiode, der efterfølger basisanalysen, skal der være så mange overvågningspunkter inden for udvalgte vandområder, at det er muligt at vurdere de diffuse belastningers omfang og konsekvenser. Udvælgelsen af vandområderne foretages på en sådan måde, at de er repræsentative for de relative risici for de diffuse belastningers forekomst og for de relative risici for manglende opnåelse af god tilstand for overfladevand.

– For vandområder, der som følge af betydelige hydromorfologiske belastninger er i risiko for ikke at kunne opfylde målet om god overfladevandtilstand eller, for kunstige og stærkt modificerede vandområder, godt økologisk potentiale og god kemisk tilstand for overfladevand ved udløbet af den planperiode, der efterfølger basisanalysen, skal der være så mange overvågningspunkter inden for udvalgte vandområder, at det er muligt at vurdere de hydromorfologiske belastningers omfang og konsekvenser. De udvalgte vandområder skal være indikatorer for den generelle påvirkning fra den hydromorfologiske belastning, som alle vandområderne er udsat for.

...

3. Overvågningsfrekvens

3.1. Overvågning i vand

For parametre, der er indikatorer for fysisk-kemiske kvalitetselementer, foretages kontrolovervågningen inden for den etårige kontrolovervågningsperiode med intervaller, der ikke er længere end dem, der er anført i tabel 1 nedenfor, medmindre større intervaller er berettigede på grundlag af teknisk viden og ekspertvurderinger. For biologiske eller hydromorfologiske kvalitetselementer foretages overvågningen mindst én gang i kontrolovervågningsperioden.

For operationel overvågning fastsættes frekvensen af den overvågning, der er nødvendig for den enkelte parameter, på en sådan måde, at der fremkommer tilstrækkelig mange data til en pålidelig vurdering af det relevante kvalitetselements tilstand. Overvågningen bør finde sted med intervaller, der ikke er længere end dem, der er anført i tabel 1 nedenfor, medmindre større

intervaller vil være berettigede på grundlag af teknisk viden og ekspertvurderinger.

Overvågningsfrekvenserne fastsættes på en måde, der sikrer et acceptabelt pålideligheds- og præcisionsniveau. Frekvenserne skal tage hensyn til den variabilitet i parametrene, der følger af både naturlige og menneskelige forhold. De tidspunkter, hvorpå overvågningen foretages, udvælges på en sådan måde, at årstidsvariationernes virkning på resultaterne minimeres, og det sikres, at resultaterne afspejler ændringer i vandområdet, der skyldes ændringer som følge af menneskelige belastninger. Supplerende overvågning på forskellige årstider inden for samme år foretages om nødvendigt for at opfylde dette mål....”

Tabel 1 i bilaget er en tabel med overvågningsintervaller for en række biologiske, hydro-morfologiske og fysisk-kemiske kvalitetselementer. Det fremgår, at overvågningsfrekvensen for prioriterede stoffer er 1 måned og for næringsstoffer 3 måneder.

Bekendtgørelse nr. 10 af 13. marts 2003 indeholder *Århus-konventionen af 25. juni 1998 om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet*. Bekendtgørelsen har blandt andet følgende bestemmelser:

”...

Artikel 2

Definitioner

I denne konvention forstås ved:

...

5. »Den berørte offentlighed«: den del af offentligheden, som er berørt af, kan blive berørt af eller har en interesse i beslutningsprocesser der vedrører miljøet; med sigte på denne definition skal ikke-statslige organisationer, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, og som imødekommer alle krav efter national lovgivning, anses for at have en interesse

...

Artikel 6

Offentlig deltagelse i afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter

Hver part:

a) anvender bestemmelserne i denne artikel i forbindelse med afgørelser, om hvorvidt der skal gives tilladelse til forslag til aktiviteter, der er indeholdt i bilag I

b) anvender, i overensstemmelse med sin nationale ret også bestemmelserne i denne artikel i relation til afgørelser vedrørende foreslåede aktiviteter, som ikke er indeholdt i annekset I, men som kan have væsentlig indvirkning på miljøet. Med henblik herpå afgør parterne om en sådan foreslået aktivitet skal være undergivet disse bestemmelser og

c) kan, fra sag til sag, såfremt der er hjemmel hertil i national ret,

beslutte ikke at anvende bestemmelserne i denne artikel til foreslåede aktiviteter, der tager sigte på nationalt forsvar, hvis den pågældende part vurderer, at en sådan anvendelse vil skade dette sigte.

2. Den berørte offentlighed informeres tidligt i en beslutningsproces på miljøområdet, på en passende, betimelig og effektiv måde, ved offentlig bekendtgørelse eller individuelt, afhængig af sagens omstændigheder, om blandt andet følgende:

- a) den foreslåede aktivitet og ansøgningen, hvorom der skal træffes afgørelse
- b) karakteren af mulige afgørelser eller udkast til afgørelsen

c) den offentlige myndighed, der skal træffe afgørelsen

d) den forventede procedure, herunder følgende oplysninger, når og hvis de kan stilles til rådighed:

- i) datoen for procedurens ikrafttrædelse
- ii) offentlighedens muligheder for at deltage
- iii) tid og sted for alle forventede offentlige høringer
- iv) angivelse af den offentlige myndighed, hvorfra alle relevante oplysninger kan indhentes, eller hvor relevante oplysninger er blevet anbragt med henblik på, at offentligheden kan gennemse dem
- v) angivelse af den relevante offentlige myndighed eller ethvert andet officielt organ, hvortil kommentarer og spørgsmål kan rettes, samt tidsplan for afgivelse af kommentarer og spørgsmål
- vi) angivelse af foreliggende miljøoplysninger, som er relevante for den foreslåede aktivitet og

e) den kendsgerning, at aktiviteten er genstand for en national eller grænseoverskridende procedure til vurdering af virkningerne på miljøet.

3. Offentlighedsprocedurerne skal omfatte rimelige tidsrammer for de forskellige faser, der tillader rimelig tid til at informere offentligheden i overensstemmelse med stk. 2, og til at offentligheden kan forberede sig på og opnå reel deltagelse under hele miljøbeslutningsprocessen.

4. Hver part sørger for, at offentligheden inddrages tidligt i processen, mens alle muligheder stadig er åbne og effektiv offentlig deltagelse kan finde sted.

...

Artikel 7

Offentlig deltagelse i planer, programmer og politikker vedrørende miljøet

Hver part fastsætter passende praktiske og/eller andre foranstaltninger med henblik på offentlighedens deltagelse ved udarbejdelsen af planer og programmer, der vedrører miljøet på en gennemsigtig og retfærdig måde, efter at have stillet de nødvendige oplysninger til rådighed for offentligheden. Inden for rammerne heraf finder artikel 6, stk. 3, 4 og

8 anvendelse. Den relevante offentlige myndighed udpeger den del af offentligheden, der kan deltage i beslutningsprocessen, under hensyntagen til formålet med denne konvention. Hver part bestræber sig på i passende omfang at muliggøre offentlighedens deltagelse ved udarbejdelse af politikker vedrørende miljøet.

Artikel 8

Offentlig deltagelse ved udarbejdelse af ministerielle bestemmelser og/eller generelt anvendelige, juridisk bindende, normative instrumenter

Hver part stræber efter at fremme effektiv offentlig deltagelse på et passende tidspunkt - mens mulighederne stadig er åbne - under offentlige myndigheders udarbejdelse af ministerielle bestemmelser og andre generelt anvendelige juridisk bindende regler, der kan have en væsentlig indvirkning på miljøet. I dette øjemed bør der tages følgende skridt:

- a) tidsfrister, der er tilstrækkelige til effektiv offentlig deltagelse, bør fastsættes
- b) udkast til regler bør offentliggøres eller på anden måde gøres offentligt tilgængelige
- c) offentligheden bør gives mulighed for at fremkomme med kommentarer, enten direkte eller igennem repræsentative høringsorganer.

Resultatet af den offentlige deltagelse skal tages i betragtning i videst mulige omfang.

Artikel 9

Adgang til klage og domstolsprøvelse

...

2. Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at medlemmer af den berørte offentlighed

- a) som har tilstrækkelig interesse, eller, alternativt,
- b) hvis en parts administrative regler stiller krav herom, som hævder, at en rettighed er krænket,

har adgang til ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse (19), der er omfattet af bestemmelserne i artikel 6 og, hvor der er hjemmel i national ret og, med forbehold for stk. 3 nedenfor, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.

Hvad der udgør tilstrækkelig interesse eller en krænkelse af en rettighed fastsættes i overensstemmelse med kravene i national ret og i overensstemmelse med det mål at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse inden for rammerne af denne konvention. Med henblik herpå skal den interesse, som en hvilken som helst ikke-statslig organisation, der opfylder de krav, der er fastsat i artikel 2, stk. 5, måtte have, anses for at være tilstrækkelig i relation til formålet med litra a) ovenfor. Sådanne organisationer skal også anses for at have rettigheder, der kan krænkes med henblik på formålet med litra b) ovenfor.

Bestemmelserne i dette stk. 2 udelukker ikke muligheden for foreløbig prøvelse ved en administrativ myndighed og påvirker ikke krav om udtømmning af administrative klagemuligheder forinden sagen påklages eller indbringes for domstolen, hvor et sådant krav måtte eksistere efter national ret.”

Procedure

Bæredygtigt Landbrug som mandatar for 2.851 medlemmer (dog kun 2.848 medlemmer for så vidt angår påstand 6) har til støtte for sine påstande navnlig anført følgende:

Den danske implementering af EU's vandrammedirektiv har medført væsentlige konsekvenser for landbruget, som Miljøministeriet ikke har belyst. Samtidig har implementeringen ikke medført signifikante miljøforbedringer. Danske landmænd er i forvejen underlagt den skrappeste regulering i henhold til EU's nitratdirektiv.

Yderligere reduktioner i kvælstofbidraget fra landbruget forbedrer ikke miljøtilstanden i vandløb, fjorde og kystvande. Kvælstoffet i de danske kystvande, herunder Østersøen og Kattegat, stammer i overvejende grad fra de øvrige Østersølande og Nordsøen.

Som landmænd og medlemmer af Bæredygtigt Landbrug har sagsøgerne retlig interesse i domstolsprøvelse af de nedlagte påstande vedrørende indsatsprogrammet. Dette følger af Århus Konventionens bestemmelser omkring den berørte offentlighed, jf. konventions artikel 9, stk. 2, jf. artikel 2, stk. 5

Implementeringen af Vandrammedirektivet i dansk lovgivning lider af en række væsentlige mangler. For så vidt angår de i denne sag omhandlede indsatsprogrammer for vandområdedistrikter opstiller vandrammedirektivet en række klare betingelser ved implementeringen, som ikke er opfyldt.

Det er et krav, at der forud for gennemførelsen af de i vandrammedirektivet omhandlede indsatsprogrammer og vandområdeplaner skal udarbejdes en basisanalyse. Denne basisanalyse skal blandt andet indeholde en økonomisk konsekvensvurdering af landbrugets vandanvendelse. Konsekvensvurderingen er en afgørende forudsætning for vurdering af indsatsbehov samt fastlæggelse af indsatser og øvrige virkemidler. Miljøministeriet har ikke udarbejdet en korrekt økonomisk konsekvensvurdering, hvorfor kravene til den samlede basisanalyse ikke er opfyldt. Den udarbejdede og fremlagte *Økonomiske analyse af vandanvendelsen* fra 2014 er ikke tilstrækkelig til at opfylde vandrammedirektivets krav. Manglerne ved basisanalysen udgør en væsentlig mangel ved selve implementeringen, hvorfor indsatsprogrammerne som konsekvens heraf er ulovlige og ugyldige.

Implementeringen og gennemførelsen af indsatsprogrammerne for vandområdedistrikterne kræver desuden, at der i tilstrækkelig grad overvåges for de prioriterede stoffer jf. Vandrammedirektivets artikel 8, stk. 2. og artikel 11. Overvågningen skulle være operationel senest 6 år efter direktivets ikrafttræden. Miljøministeriet har i årtier været forpligtet til at foretage denne overvågning, men har trods advarsler herom, blandt andet fra professor

A , undladt at træffe foranstaltninger til at forbedre overvågningen for de prioriterede stoffer. Over 90 % af de danske vandløb har en ukendt kemisk tilstand, ligesom man kun måler for de prioriterede stoffer, man tidligere har fundet. Det fremgår klart af lovgivningen på området, i hvilket omfang Miljøministeriet er forpligtet til at overvåge for de enkelte kategorier af stoffer.

Den manglende overvågning for prioriterede stoffer i vandmiljøet er i sig selv en væsentlig mangel, der medfører ugyldighed af de danske indsatsprogrammer. Gennemførelsen af fysiske indsatser kan som følge heraf risikere at skade vandmiljøet med prioriterede stoffer, ligesom det ikke, uden kendskab til omfanget af de prioriterede stoffer, kan vurderes, om de fastsatte indsatser er proportionale. Det er i forlængelse heraf i strid med Vandrammedirektivet og det EU-retlige proportionalitetsprincip at gennemføre fysiske indsatser, når der ikke samtidig foreligger en tilstrækkelig overvågning af de prioriterede stoffer i vandløb, fjorde og kystvande. Miljøministeriet kan ikke uddelegere ansvaret for overvågningen af danske vandløb, fjorde og kystvande til kommunerne i forbindelse med deres indsats på vandmiljøområdet. Det er NOVANA og Miljøministeriet, der er ansvarlige for miljøområdet.

Den økonomiske analyse, konsekvensvurderingerne og proportionalitetsvurderingen som led i implementering af EU's regler skal ligeledes foretages tids nok til, at de berørte, herunder landmændene, har mulighed for at varetage deres interesser og eventuelt påvirke beslutningsprocessen. Dette følger blandt andet af Århus Konventions artikel 6 – 8. Den implementering, som Miljøministeriet har foretaget i relation til vandrammedirektivet, er således også i strid med Århus Konventionen, idet man har besluttet bindende indsatsprogrammer før udarbejdelsen af blandt andet den økonomiske konsekvensanalyse. Borgere og landmænd har således ikke haft mulighed for at efterprøve det faglige og juridiske grundlag for de udstedte vandplaner. Denne handlemåde er ligeledes i strid med blandt andet EU-rettens ækvivalensprincip, effektivitetsprincip og princippet om loyalt samarbejde, samt en tilsidesættelse af det forfatningsretlige officialprincip.

Som konsekvens af disse væsentlige mangler ved implementeringen af vandrammedirektivet er de forvaltningsakter, som udspringer heraf, herunder bilag 1- 4 til bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter, ulovlige og ugyldige (*påstand 1 - 4*).

For så vidt angår det på landsplan fastsatte indsatsbehov med målrettet regulering på 3.513,1 tons kvælstof pr. år for vandplanperiode 2015 – 2021 og de på grundlag heraf fastsatte virkemidler i bekendtgørelse om krav om etablering af målrettet efterafgrøder i planperiode 2020/2021 lider disse ligeledes af væsentlige mangler.

Den målrettede regulering og kravet om målrettede efterafgrøder bygger på vandrammedirektivet, der som anført lider af en række væsentlige implementeringsmangler i Danmark. De fastsatte krav om kvælstofreduktion er endvidere mangelfulde, idet kystvandenes miljøtilstand ikke har den fornødne sammenhæng med de fastlagte indsatser. Der er således ikke den i indsatsprogrammet postulerede sammenhæng mellem landbrugets kvælstofudledning og god tilstand i vandløb, kystvande og fjorde. Indsatsprogrammet medfører således ikke de miljømæssige fordele, som ellers anføres.

Inden fastsættelsen af det konkrete indsatsbehov har Miljøministeriet ikke i tilstrækkelig grad belyst og undersøgt landbrugets omkostninger. Der er således ikke tilstrækkelig gennemsigthed i målingerne af landbrugets målopfyldelse, ligesom de fastlagte virkemidler er uegnede til at opnå de tilstræbte formål.

Miljøministeriets (ensidige) fastsættelse af reduktionsmål for kvælstof på grundlag af bestanden og udbredelsen af ålegræs skal ligeledes afvises. Der er ikke en snæver og lineær sammenhæng mellem landbrugets udledning af kvælstof og bestanden af ålegræs, som det er lagt til grund i vandplanen for periode 2015 - 2021. År 1900 kan endvidere heller ikke bruges som reference for bestanden af ålegræs i relation til kvælstofudledningen i dag. År 1900 kan ikke betegnes som en uberørt tilstand. Der kan heller ikke påvises en sammenhæng mellem lysdæmpning og udledningen af kvælstof, hvilket også underbygges af den internationale evaluering.

Det på landsplan fastsatte indsatsbehov med målrettet regulering på 3.513,1 tons kvælstof pr. år for anden vandplanperiode 2015 – 2021 og de på grundlag heraf fastsatte virkemidler i bekendtgørelse om krav om etablering af målrettet efterafgrøder i planperiode 2020/2021

er således behæftet med væsentlige mangler og er som konsekvens heraf ulovlige og ugyldige (*påstand 5 - 6*).

V.L. B-1174-15 blev alene hævet af de 22 sagsøgere med henblik på at tilskære de sambehandlede sagers tvist, idet vurderingen og resultatet af de to sager må forventes at blive identisk. Der bør ved fastsættelsen af salæret i såvel V.L. B-1174-15 som nærværende sag tages hensyn til sagernes omfang, forløb og karakter. Sagsøgerne skal have mulighed for at få efterprøvet myndighedsafgørelserne som denne uden byrdefulde omkostninger jf. Århus-konventions artikel 9.

Biintervenienterne, Danske Svineproducenter og Landsforeningen af Danske Mælkeproducenter, har henvist til det, der er anført af Bæredygtigt Landbrug.

Miljøministeriet har til støtte for sine påstande navnlig anført, at der ikke er retlige mangler ved implementeringen af indsatsprogrammerne i bekendtgørelse nr. 794 af 4. juni 2016 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter, nu bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019.

Indsatsprogrammerne er hverken behæftet med tilblivelsesmangler, implementeringsmangler eller begrundelsesmangler. Basisanalysen og den økonomiske konsekvensvurdering, som blev udarbejdet forud for offentliggørelsen af vandområdeplanerne i 2016, er udarbejdet i overensstemmelse med vandplanlægningslovens § 6 eller vandrammedirektivets artikel 5 og bilag 3.

Indsatserne vedrørende vandløbsrestaurering er baseret på et korrekt og tilstrækkeligt fyldestgørende fagligt grundlag. Overvågningen af vandløbene sker i medfør af reglerne om overvågning i vandplanlægningslovens § 31 og § 33, bekendtgørelse nr. 1001 af 29. juni 2016 samt vandrammedirektivets artikel 8 og bilag 5. Det er med det nuværende overvågningsniveau og omfang muligt at vurdere, om indsatserne i indsatsprogrambekendtgørelsen er egnede og proportionale. At enkelte indsatser endnu ikke er igangsat, forhindrer ikke Miljøministeriet i at iværksætte andre indsatser for at sikre en god økologisk tilstand i vandmiljøet.

Miljøministeriet har løbende inddraget nødvendige og saglige hensyn angående landbrugets interesser, ligesom man udførligt har begrundet indsatserne i bilag 1 – 4 i indsatsprogrambekendtgørelsen. De fire bilag omhandler over tusinde konkrete vandløbsindsatser,

herunder restaureringsindsatser. Bilagene er ikke konkrete forvaltningsakter, idet der inden gennemførelsen skal ske en nærmere projektering af indsatserne. Den konkrete forvaltningsafgørelse vedrørende de enkelte indsatser træffes således først i forbindelse med projekteringen. Landmænd samt øvrige borgere og interessenter kan herefter påklage de enkelte forvaltningsafgørelser, herunder søge erstatning. Både kommunerne og Miljøstyrelsen er ansvarlig for gennemførelsen af de i bilagene omtalte indsatser, ligesom begge også konkret kan undlade at gennemføre en indsats.

Sagsøgerne adgang til viden, deltagelse og klageadgang vedrørende tilblivelsen af indsatsprogrammerne har været behørigt sikret. Indsatsprogrammerne er udstedt i overensstemmelse med reglerne om offentlig inddragelse jf. både vandplanlægningsloven og vandrammedirektivet, ligesom indsatsprogrambekendtgørelsen har været i høring forud for dens ikrafttræden. Tilblivelsen af indsatsbekendtgørelsen er heller ikke i strid med Århus Konventionen.

Indsatsbehovet for landbruget på 3.513,1 tons kvælstof pr. år for anden vandplanperiode 2015 – 2021, jf. bilag 1 til vandområdeplan 2015-2021, er et beregnet indsatsbehov, men ikke et bindende fastsat indsatsmål. At vandområdeplanen kun er vejledende fremgår klart af forarbejderne til vandplanlægningsloven. Miljøministeriet har heller ikke handlet eller ageret ud fra, at indsatsbehovet er bindende fastsat. Landbrugets indsatsbehov er beregnet med udgangspunkt i det samlede indsatsbehov for hele Danmark.

For så vidt angår selve beregningen af indsatsbehovet er der ikke grundlag for at tilsidesætte hverken opgørelsen eller vurderingen. Beregningen er udført på grundlag af målinger samt mekaniske og statistiske modeller udarbejdet af Aarhus Universitet og DHI. Forskerne havde beregnet et større indsatsbehov i 2015 – 2021, men politisk valgte man i Fødevarer- og Landbrugspakken fra december 2015 at udskyde en del af indsatsen, således at indsatsbehovet blev fastsat til 3.513,1 ton. Selvom indsatskravet således ikke er bindende, har det været forelagt Folketinget. Den Internationale Evaluering af de danske havmodeller, som blev gennemført i 2017, bekræfter desuden, at beregningen af indsatsbehovet er baseret på solid videnskabelig evidens, samt at den foreslåede samlede reduktion er nødvendig. At visse indsatsers effektivitet er lavere i nogle dele af landet, eksempelvis som følge af nedbørsmængder og drænforhold, eller at nogle indsatser kan have begrænset effekt i dele af året, eksempelvis efterafgrøder, kan ikke føre til, at indsatsen skal anses for uegnet eller for ugyldig. Af efterfølgende politiske aftaler omkring vandmiljøet fremgår, at der løbende

inddrages forskere med henblik på fremtidige indsatser. Ifølge ”Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug” 2021 fremgår, at der frem mod 2027 skal gennemføres indsatser, som kan sikre en reduktion af kvælstofudledningen på ca. 13.000 ton. Indsatsbehovet er således blevet forøget i de seneste år.

Ålegræsbestanden omkring år 1900 har hidtil været brugt som internationalt referencepunkt for den uberørte naturtilstand. Selvom der er faglig diskussion om kvælstoftilførslen til havmiljøet omkring år 1900, er år 1900 fortsat det tætteste, man kan komme på upåvirket eller næsten upåvirket naturtilstand. Der er således ikke fejl eller mangler ved brugen af ålegræs. Endvidere er referencetilstanden i vandrammedirektivet ”god tilstand” og ikke år 1900.

Sagsøgerne har ingen retlig interesse i at få prøvet, om bekendtgørelse nr. 1175 af 23. juli 2020 er ulovlig eller ugyldig, idet de sagsøgte ikke har dokumenteret, at bekendtgørelsen har haft konkret og væsentlig betydning for dem. Det må antages, at kun ganske få landbrugsvirksomheder blandt sagsøgerne blev pålagt at etablere efterafgrøder i henhold til bekendtgørelsen. Sagsøgernes påstand 6 skal derfor afvises. Vedrørende den subsidiære påstand om frifindelse, gøres gældende, at der ikke er grundlag for at finde bekendtgørelse nr. 1175 af 23. juli 2020 ulovlig eller ugyldig. Der er ikke fremlagt nogen form for dokumentation for, at der skulle være fejl eller mangler ved bekendtgørelsen. Indsatsbehovet i bekendtgørelsen er i øvrigt fagligt underbygget og korrekt beregnet.

Miljøministeriet er berettiget til sagsomkostninger i sag VL B-1174-15. Sagen blev den 10. juni 2015 anlagt af Bæredygtigt Landbrug som mandatar for 22 medlemmer mod Miljøministeriet og Miljøstyrelsen. Efter en omfattende sagsforberedelse blev sagen hævet af sagsøgerne i 2020 jf. retsbog af 2. november 2020. Under sagen fremlagde sagsøgerne 11 processkrifter, hvilket blev besvaret med 7 processkrifter fra Miljøministeriet og Miljøstyrelsen. En række påstande blev under sagen afvist af landsretten, ligesom landsretten og Højesteret afviste en begæring om præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen. Selvom VL B-1174-15 i en periode blev sambehandlet med nærværende sag, og de centrale temaer og synspunkter på en række områder har været ens, så har arbejdet med VL B-1174-15 været omfattende og tidskrævende.

Landsrettens begrundelse og resultat

Ad. Sagsøgernes påstand 1 – 4

Sagsøgerne har vedrørende påstand 1 – 4 navnlig anført, at bekendtgørelsens indsatsprogrammer er ulovlige og ugyldige som følge af mangler ved implementeringen af vandrammedirektivet samt manglende opfyldelse af vandrammedirektivets krav.

Der blev i forbindelse med udarbejdelsen og implementeringen af indsatsprogrammerne og vandområdeplanerne udarbejdet en basisanalyse jf. vandrammedirektivets artikel 5. Sagsøgerne har ikke dokumenteret, at den udarbejdede basisanalyse, herunder den økonomiske konsekvensvurdering af blandt andet landbrugets forhold, ikke opfylder de i vandrammedirektivets fastsatte krav til basisanalysen, eller at denne på anden vis er behæftet med væsentlige mangler.

Landsretten lægger ud fra det fremlagte materiale og de afgivne forklaringer til grund, at det kun er op til 10 % af de danske vandløb, fjorde og kystvande, der har været overvåget for de af EU fastsatte prioriterede stoffer. Det er dog ikke dokumenteret, at denne overvågning, herunder ved samtidig brug af modulering, har været miljøfaglig utilstrækkelig eller på anden måde i strid med betingelserne i vandrammedirektivet, herunder de fastsatte overvågningsfrekvenser i direktivets bilag 5. Det er i den forbindelse heller ikke godtgjort, at de fysiske indsatser, som kommunerne og miljøstyrelsen har gennemført og påtænker at gennemføre, ikke har været eller er proportionale med den efterfølgende miljøeffekt, eller at indsatserne som følge af begrænset overvågningsmateriale har skadet eller vil skade det omkringliggende vandmiljø.

Sagsøgerne har heller ikke løftet bevisbyrden for, at implementeringen af vandrammedirektivet i dansk ret på anden måde lider af væsentlige mangler, herunder at implementeringen skulle være sket i strid med EU-rettens principper om blandt andet ækvivalens og effektivitet eller princippet om loyalt samarbejde. Da det således ikke er dokumenteret, at der var væsentlige mangler ved gennemførelsen eller implementeringen af de i vandrammedirektivet fastsatte indsatsprogrammer, og da det af sagsøgerne anførte om Århus Konventionens bestemmelser ikke kan føre til et andet resultat, er det ikke godtgjort, at indsatsprogrammerne er ulovlige eller ugyldige.

Miljøministeriet frifindes således for sagsøgernes påstand 1-4.

Ad. Sagsøgernes påstand 5

Landsretten lægger efter bevisførelsen til grund, at der blandt forskere er enighed om, at udledningen af kvælstof til vandløb, fjorde og kystvande, herunder den udledning der sker fra landbruget og rensningsanlæg (punktkilder), har en negativ miljømæssig konsekvens.

Landsretten lægger ud fra forarbejderne til vandplanlægningsloven endvidere til grund, at det i vandområdeplan 2015-2021 fastsatte indsatsbehov for landbruget på 3.513,1 tons kvælstof pr. år for anden vandplanperiode 2015 – 2021 alene er vejledende.

I forhold til det fastsatte vejledende indsatsbehov er det ikke dokumenteret, at der har været væsentlige fejl eller mangler ved det opgjorte behov på 3.513,1 tons kvælstof pr. år, herunder at indsatsbehovet skulle været fastsat uden, at der i tilstrækkelig grad er sket belysning og undersøgelse af landbrugets omkostninger. Det bemærkes i den forbindelse, at der samtidig med fastsættelsen af landbrugets indsatsbehov blev fastsat indsatsbehov for øvrige kilder til kvælstofudledningen, og at landbrugets konkrete indsatsbehov ligeledes blev behandlet og fastsat politisk i forbindelse med Fødevarer- og Landbrugspakken i 2015.

Det er for landsretten godtgjort, at der er og har været en miljøfaglig diskussion og debat angående ålegræs som parameter for miljøtilstanden i kystområderne samt brugen af år 1900 som referenceår. Det er dog ikke samtidig dokumenteret, at brugen af hverken ålegræs som parameter eller år 1900 som referenceår har medført mangler ved det fastsatte indsatsbehov. Landsretten bemærker i den forbindelse, at der ved vurderingen af miljøtilstanden i vandområdeplanen for 2015 – 2021 også har været benyttet andre parametre end udbredelsen af ålegræs.

Sagsøgerne har således ikke dokumenteret, at det fastsatte indsatsbehov er ulovligt eller ugyldigt.

Miljøministeriet frifindes derfor for sagsøgernes påstand 5.

Ad. Sagsøgernes påstand 6

Det er ud fra det i sagen fremlagte usikkert, i hvilket omfang de enkelte sagsøgere har været påvirket af bekendtgørelse nr. 1175 af 23. juli 2020 om krav om etablering af efterafgrøder. Da sagsøgerne imidlertid alle driver landbrugsvirksomhed, finder landsretten ud fra

en samlet og konkret vurdering, at sagsøgerne har fornøden retlig interesse i at få prøvet lovligheden af bekendtgørelsen. At bekendtgørelsen ikke længere er gældende er ikke til hinder herfor.

Landsretten lægger ud fra det i sagen fremlagte materiale til grund, at såning af efterafgrøder kan medvirke til at reducere kvælstofudledningen fra opdyrkede arealer til vandløb, fjorde og kystvande. Efter de af C og F afgivne forklaringer kan det samtidig lægges til grund, at effekten af efterafgrøder afhænger af, på hvilke arealer de sås, årstiden samt i hvilket omfang der som alternativ kunne ske såning med andre afgrøder.

På baggrund af de afgivne forklaringer og sagens dokumenter har sagsøgerne ikke løftet bevisbyrden for, at de fastsatte krav i den nævnte bekendtgørelse lider af væsentlige mangler. Landsretten bemærker i den forbindelse, at en bekendtgørelse ikke i sig selv lider en væsentlig mangel alene fordi, miljøeffekten varierer geografisk, og det derfor samtidig kan være vanskeligt at fastslå den præcise miljømæssige effekt. Sagsøgernes øvrige bemærkninger vedrørende blandt andet mangler ved implementeringen af vandrammedirektivet og manglende vurdering af de økonomiske konsekvenser for landbruget kan ikke føre til et andet resultat.

Miljøministeriet frifindes således for sagsøgernes påstand 6.

Ad Miljøministeriets selvstændige påstand 1:

Sagen VL B-1174-15 blev hævet af Bæredygtigt Landbrug som mandatar for 22 medlemmer. Ud fra sagens oplysninger og de nedlagte påstande må Miljøministeriet betragtes som den vindende part. Bæredygtigt Landbrug som mandatar for sine 22 medlemmer skal derfor betale sagsomkostninger til Miljøministeriet .

Ud fra en samlet vurdering af sagens værdi og dens betydelige omfang fastsættes sagsomkostningerne til 125.000 kr. inkl. moms. Der er ved fastsættelsen af dette beløb taget hensyn til, at sagen i en periode blev sambehandlet med VL B-0311-17, og at de centrale temaer og synspunkter på en række områder har været sammenfaldende.

Sagsomkostninger

Efter sagens udfald sammenholdt med parternes påstande skal Bæredygtigt Landbrug som mandatar for 2.851 medlemmer i sagsomkostninger betale 375.000 kr. inkl. moms til Miljøministeriet.

Ud over sagens værdi, skriftvekslingens omfang og hovedforhandlingens varighed er der ved fastsættelsen af beløbet, der vedrører udgifter til advokatbistand, taget hensyn til, at sagen i en periode har været sambehandlet med VL B-1174-15. Århus Konventions artikel 9 kan, allerede fordi der i denne sag er 2.851 sagsøgere, ikke føre til andet resultat.

T h i k e n d e s f o r r e t:

Miljøministeriet frifindes.

Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug som mandatar for 22 medlemmer skal til Miljøministeriet betale 125.000 kr. Beløbet forrentes efter rentelovens § 8 a.

I sagsomkostninger skal Landsforeningen for Bæredygtigt Landbrug som mandatar for 2.851 medlemmer endvidere betale 375.000 kr. til Miljøministeriet.

Sagsomkostningerne skal betales inden 14 dage og forrentes efter rentelovens § 8 a.

Henrik Estrup

Helle Krogager Rasmussen

Rasmus Lindhardt Jensen

(kst.)

Udskriften udstedes uden betaling.

Udskriftens rigtighed bekræftes.

Vestre Landsret,

Viborg den 10. august 2023

Leila Moselund Carlsen

retssekretær