



Overimplementering i regulering af vandmiljøet – politik eller jura?

Anker, Helle Tegner

Published in:
Sammendrag af indlæg Plantekongres 2016

Publication date:
2016

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Anker, H. T. (2016). Overimplementering i regulering af vandmiljøet – politik eller jura? I *Sammendrag af indlæg Plantekongres 2016* (s. 204-205). Plantekongres.

Overimplementering i regulering af vandmiljøet – politik eller jura?

Direktivforpligtelserne er afgørende for, om der foreligger overimplementering eller ej. Det er et juridisk spørgsmål og forudsætter viden om målopfyldelse i de enkelte vandområder.



Professor Helle Tegner Anker
Københavns Universitet
hta@ifro.ku.dk

Introduktion

Hvad er overimplementering egentlig, og hvordan skal det håndteres? Om noget er overimplementering, er først og fremmest et juridisk spørgsmål. Derimod er det i høj grad et politisk spørgsmål, om der ønskes overimplementering eller ej.

Der findes ikke nogen klar dansk definition af overimplementering. I andre lande opereres der med mere sofistikerede definitioner på overimplementering eller ”gold-plating”, som i England bl.a. omfatter 1) udvidelse af EU-lovgivningens minimumsforpligtelser, 2) undladelse af at anvende undtagelsesbestemmelser fuldt ud, og 3) gennemførelse før gennemførelsesfristens udløb.

I Danmark vil regeringen ”gøre op med overimplementering” og nedsætte både et regeringsudvalg og et implementeringsråd, der skal rådgive om gennemførelse af erhvervsret-

tet EU-lovgivning. En politisk stillingtagen til overimplementering forudsætter imidlertid, at der foreligger en grundig juridisk analyse af, hvad minimumskravene i den relevante EU-lovgivning er. Det er ikke nødvendigvis en enkel opgave. Mange direktivbestemmelser er uklare, og en fortolkning af dem må bl.a. ses i lyset af EU-Domstolens praksis. Desuden kan der forekomme overimplementering på forskellige niveauer. Ét er således, hvordan et direktivs bestemmelser gennemføres i danske love og bekendtgørelser, noget andet er, hvordan det udmøntes i praksis, f.eks. gennem planer, afgørelser og vejledninger.

Forskellige EU-forpligtelser

EU stiller en række krav til medlemsstaternes gennemførelse af EU-lovgivningen, der navnlig angår direktiver. EU forudsætter, at gennemførelsen sker ved

en klar og præcis lovramme, og at der i overensstemmelse med det såkaldte loyalitetsprincip sikres en effektiv gennemførelse i praksis. Hvilke minimumsforpligtelser, der følger af de enkelte direktiver og direktivbestemmelser, kan variere betydeligt og afhænge af EU-Domstolens fortolkning. Eksempelvis har EU-Domstolen gentagne gange fastslået, at undtagelsesbestemmelser skal fortolkes snævert.

Ud over vanskeligheder med at fastslå, hvad direktivbestemmelserne egentlig betyder, kan der også sondres mellem forskellige typer af direktivforpligtelser. På miljøområdet kan der eksempelvis sondres mellem direktivforpligtelser, der fastsætter krav om opfyldelse af visse miljømål, direktivbestemmelser, der fastsætter mere specifikke krav eller standarder, og direktivforpligtelser, der angår f.eks. godkendelses- og procedurekrav. I forhold til den sidst-

nævnte kategori vil det ofte være forholdsvis enkelt at fastslå, om der foreligger overimplementering eller ej – eksempelvis er det klart, at der i Danmark er fastsat krav om miljøgodkendelse af landbrug, der går langt ud over det, der følger af EU's direktiv om miljøgodkendelse (IE-direktivet). Det må dog her tages i betragtning, at husdyrgodkendelsesloven også skal sikre gennemførelse af EU's VVM-direktiv.

Nitratdirektivet

For så vidt angår den anden kategori af direktivforpligtelser, kan skærpede nationale krav eller standarder som udgangspunkt kategoriseres som overimplementering. Eksempelvis kan nitratdirektivets bestemmelse om tilførsel af maksimalt 170 kg N/ha for husdyrgødning medføre, at skarpere nationale krav kan kategoriseres som overimplementering. Tilsvarende gælder skærpede krav om ligevægt eller balance mellem kvælstoftilførsel og afgrødens forventede kvælstofbehov. Imidlertid fremgår det af nitratdirektivets artikel 5, stk. 5, at medlemsstaterne er forpligtede til at fastsætte supplerende foranstaltninger, hvis det viser sig, at direktivets foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at opnå de mål, der tilsigtes med direktivet, dvs. at nedbringe og forebygge nitratforurening. I lyset af denne bestemmelse er det derfor vanskeligt at kategorisere skarpere nationale krav som overimplementering – det afgørende må være, om kra-

vene er nødvendige for at sikre målopfyldelse. Nitratdirektivet handler derfor ikke kun om gennemførelse af de specifikke krav i direktivet, men også om målopfyldelse. Herved er vi havnet i den første – og vanskeligste – kategori i forhold til overimplementering.

Vandrammedirektivets miljømål

Nitratdirektivets uklare mål er i dag overtaget af vandrammedirektivets mere specifikke miljømål for de enkelte vandområder – med udgangspunkt i det overordnede mål om opnåelse af en god tilstand både for overfladevand og grundvand. I forhold til vandrammedirektivet er der to centrale (juridiske) spørgsmål i relation til overimplementering.

Det ene angår målfastsættelsen for de enkelte vandområder, herunder anvendelsen af undtagelsesbestemmelser. I det omfang betingelserne for anvendelse af undtagelsesbestemmelserne er opfyldt, kan det hævdes, at manglende udnyttelse af undtagelsesbestemmelserne udgør overimplementering, f.eks. ved en meget begrænset anvendelse af muligheden for at udpege ”kunstige eller stærkt modificerede vandforekomster”. EU-Domstolens indskrænkende fortolkning af undtagelsesbestemmelser må dog tages i betragtning her, dvs. at anvendelse af en undtagelsesbestemmelse ikke kan blive til hovedreglen.

Det andet spørgsmål angår den krævede målopfyldelse. Her er det langt vanskeligere at fastslå, hvornår der eventuelt

foreligger overimplementering. Vanskelighederne skyldes bl.a., at målopfyldelsen afhænger af forholdene i de enkelte vandområder. Såfremt miljømålene er opfyldt for et vandområde, kan eventuel yderligere indsats i sådanne områder være overimplementering. Er miljømålene derimod ikke opfyldt for et vandområde, skal der fastsættes en yderligere indsats, f.eks. i form af skærpede miljøkrav til landbrugsdriften. Derfor kan der med de gældende generelle miljøkrav til landbruget både foreligge under- og overimplementering i forhold til vandrammedirektivet og nitratdirektivet.

Konklusion

Det er et politisk spørgsmål, om der ønskes overimplementering af EU-forpligtelser eller ej. Stillingtagen til det politiske spørgsmål forudsætter imidlertid en grundig juridisk analyse af, hvilke direktivforpligtelser der er tale om, og hvordan de skal fortolkes. I forhold til vandrammedirektivet afhænger det af målopfyldelsen i de enkelte vandområder, om der er tale om overimplementering eller ej. Netop derfor er der brug for en differentieret og målrettet miljøregulering, der er tilpasset de enkelte områders miljømæssige sårbarhed.

Regeringsgrundlaget, 2015: Sammen for fremtiden

HM Government, 2013: Transposition Guidance: How to implement European Directives effectively